

05.04.88

EG - G - In - K - R

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Aktion der Kommission auf dem Gebiet der Anwendung von
Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag: Freizügigkeit der Arbeit-
nehmer und Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen
Verwaltung der Mitgliedstaaten

Übermittelt vom Bundesminister des Innern am 5. April 1988
gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen
Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Vergleiche EntschlieÙung des Bundesrates in Drucksache 80/88
vom 18. März 1988.

MANUEL MARIN GONZALEZ

*Vizepräsident der Kommission
der Europäischen Gemeinschaften*Brüssel, den 5. 1. 1988
EG (CS) D/ 00051

Herr Bundesminister,

ich beehre mich, Ihre Regierung über die Haltung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Tragweite des Artikels 48 Absatz 4 des EWG-Vertrags und der Kriterien für die Anwendung der darin niedergelegten Ausnahme von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, für die sich die Kommission im Lichte der konstanten Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften entschieden hat, in Kenntnis zu setzen.

In Artikel 48 Absatz 4 des EWG-Vertrages heisst es: "Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung".

In seinen Urteilen vom 17.12.1980 und 26.5.1982 (Rechtssache 149/79) hat der Gerichtshof präzisiert, dass diese Ausnahmebestimmung wie alle anderen Ausnahmen von einem im Vertrag niedergelegten Grundrecht von den Mitgliedstaaten einschränkend auszulegen ist. So stellte er fest, dass es sich bei der unter die Ausnahmebestimmung fallenden Beschäftigung um Stellen handelt, die einen Zusammenhang mit den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung aufweisen, soweit diese mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut ist, und dass diesen Belangen diejenigen der öffentlichen Körperschaften wie etwa der Gemeinden gleichzustellen sind.

Die Kommission beabsichtigt daher eine systematische Aktion im öffentlichen Bereich der Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten, um für die richtige Anwendung der Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu sorgen.

Diese Aktion wird in der demnächst im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften erscheinenden Mitteilung der Kommission ausführlich beschrieben; eine Kopie dieser Mitteilung ist als Anlage beigefügt.

Die Kommission hofft, dass sie mit einer aktiven und wirksamen Kooperation Ihrer Regierung bei der Durchführung dieser Aktion rechnen kann.

Genehmigen Sie, Herr Bundesminister, den Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung.



Manuel Marin

Seiner Exzellenz
Herrn Hans-Dietrich GENSCHER
Bundesminister des Auswärtigen
Adenauerallee 101

D - 5300 BONN 1

Hinweis: Dieses Dokument ist im Amtsblatt EG C 72 v. 18.03.88 veröffentlicht worden.

Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten — Aktion der Kommission auf dem Gebiet der Anwendung von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag

(88/C 72/02)

EINLEITUNG

Im Rahmen ihrer Bemühungen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu fördern, hat die Kommission die Absicht, den Staatsangehörigen der Europäischen Gemeinschaft diese Freizügigkeit auch für Stellen in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten, die nach Ansicht der Kommission nicht aufgrund von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausgenommen werden dürfen, zu gewährleisten.

Die Kommission hat daher beschlossen, eine systematische Aktion zur Aufhebung der Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit durchzuführen, die in den einzelnen Ländern Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten den Zugang zur Beschäftigung in einigen genau festgelegten Bereichen der öffentlichen Verwaltung untersagen.

Eine derartige Aktion ist umso gerechtfertigter, als es sich die Gemeinschaft in der Einheitlichen Akte zur Aufgabe gemacht hat, bis 1992 einen echten Binnenmarkt, einen Raum ohne Grenzen zu schaffen, in dem der freie Personenverkehr eine grundlegende Stellung einnimmt.

Allen Staatsangehörigen der Gemeinschaft die weitestgehende Freizügigkeit zur Berufsausübung zu gewährleisten, ist auch ein wichtiger Faktor für die Verwirklichung des Europas der Bürger, wie es der Europäische Rat in Fontainebleau beschlossen hat.

Verbindung mit sonstigen Maßnahmen der Kommission

Die Aktion zur Beseitigung der Voraussetzung der Staatsangehörigkeit für den Zugang zu einigen Stellen in der öffentlichen Verwaltung ist um so notwendiger, als sich die Gemeinschaft heute für die Verwirklichung weiterer Initiativen wie den Plan zur Stimulierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zwecks Förderung der Mobilität europäischer Forscher (SCIENCE-Programm) und die Förderung der Mobilität von Studenten innerhalb der Gemeinschaft (ERASMUS-Programm) einsetzt. Der Erfolg beider Initiativen hängt natürlich auch von der Wirksamkeit der Aktion ab, die von der Kommission zur Liberalisierung der Beschäftigung im öffentlichen Bereich, beispielsweise zur Öffnung von Stellen in staatlichen Forschungsanstalten der Mitgliedstaaten, in die Wege geleitet wird.

Bei dieser Aktion handelt es sich auch um eine Ergänzung weiterer Liberalisierungsmaßnahmen, welche die Kommission gegenwärtig auf dem Gebiet des Verkehrs und der Finanzinstitutionen durchführt. Außerdem ist darauf hinzuweisen, wie wichtig diese Aktion ist, damit für die Anwendung der Richtlinien der Gemeinschaft zur Förderung der Ausübung bestimmter Berufe durch

Staatsangehörige der Gemeinschaft im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als dem Herkunftsland wirksamere Rahmenbedingungen geschaffen werden können.

Eine weitere grundlegende Bedeutung erhält diese Aktion ferner im Hinblick darauf, daß dem Rat ein Vorschlag für eine Richtlinie über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung von Hochschuldiplomen, die den Abschluß einer mindestens dreijährigen Berufsausbildung bescheinigen, zur Annahme vorliegt. Diese Richtlinie soll den Arbeitnehmern der Gemeinschaft bessere Aussichten auf den Zugang zur Beschäftigung in anderen Mitgliedstaaten verschaffen; aufgrund dieser Anerkennung erhielten sie die Möglichkeit, einige Stellen in der öffentlichen Verwaltung, die vorher Staatsangehörigen des Aufnahmelandes vorbehalten waren, zu besetzen.

Wenn es den Mitgliedstaaten freistünde, die Voraussetzung der Staatsangehörigkeit für den Zugang zu allen Stellen in der öffentlichen Verwaltung vorzuschreiben, dann könnten die mit diesen Maßnahmen verknüpften Erwartungen der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten enttäuscht werden.

Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag — Auslegung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

In Artikel 48 des EWG-Vertrags ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft verankert. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist jedoch in Absatz 4 niedergelegt, der wie folgt lautet: „Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat unter Hinweis auf den Grundsatzcharakter von Artikel 48 im Regelwerk des EWG-Vertrags und in Anerkennung seiner unmittelbaren Anwendbarkeit darauf aufmerksam gemacht, daß diese Ausnahme einschränkend auszulegen ist. In mehreren Urteilen⁽¹⁾ hat er u. a. präzisiert, daß es sich bei der unter dieser Ausnahmebestimmung fallenden Beschäftigung um Stellen handelt, die einen Zusammenhang mit den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung aufweisen, soweit diese mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut ist, und daß diesen Belangen diejenigen der öffentlichen Körperschaften wie etwa der Gemeinden gleichzustellen sind.

(1) Urteile in der Rechtssache 149/79 (Kommission gegen Belgien);

Urteil vom 17. 12. 1980, Slg. EuGH 1980, S. 3881;

Urteil vom 26. 5. 1982, Slg. EuGH 1982, S. 1845.

Aktion der Kommission

Die Kommission, die aufgrund des Vertrags für die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften und die Einhaltung der Gerichtsurteile verantwortlich ist, möchte dafür sorgen, daß die Mitgliedstaaten die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer der Gemeinschaft beim Zugang zur Beschäftigung entsprechend den Grundsätzen des Vertrags tatsächlich anwenden, ohne Vorschläge für neue Gemeinschaftsvorschriften unterbreiten zu müssen.

Unter die Ausnahme fallende spezifische Tätigkeiten in der nationalen öffentlichen Verwaltung

Nach Ansicht der Kommission fallen aufgrund des gegenwärtigen Standes der Rechtsprechung des Gerichtshofes unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen für die Schaffung des Binnenmarktes folgende spezifische Dienste des Staates und der gleichzustellenden Körperschaften des öffentlichen Rechts unter die in Artikel 48 Absatz 4 niedergelegte Ausnahme: die Streitkräfte, die Polizei und sonstige Ordnungskräfte; die Rechtspflege; die Steuerverwaltung und die Diplomatie. Außerdem gilt die Ausnahme für Stellen, die in die Zuständigkeit der staatlichen Ministerien, der Regionalregierungen, der Gebietskörperschaften und sonstiger gleichgestellter Organe sowie der Zentralbanken fallen, sofern es sich um Personal handelt (Beamte und sonstige Bedienstete), das Tätigkeiten im Zusammenhang mit hoheitlichen Befugnissen des Staates oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts wie die Ausarbeitung von Rechtsakten, die Durchführung dieser Rechtsakte, die Überwachung ihrer Anwendung und die Beaufsichtigung der nachgeordneten Stellen ausübt. Die Aktion, welche die Kommission durchzuführen gedenkt, erstreckt sich daher nicht auf diese Beschäftigungsbereiche.

Von der Aktion der Kommission im Bereich des öffentlichen Dienstes berührte Tätigkeiten

Nach Ansicht der Kommission sind die Aufgaben und Zuständigkeiten, die für bestimmte Stellen in einigen nationalen Verwaltungsbereichen kennzeichnend sind, im allgemeinen so weit von den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung, wie sie der Gerichtshof definiert hat, entfernt, daß sie nur in außergewöhnlichen Fällen unter die Ausnahme nach Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag fallen. Die systematische Aktion der Kommission soll sich daher vorrangig auf folgende Bereiche erstrecken:

- Einrichtungen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind (beispielsweise: öffentliches Verkehrswesen, Strom- und Gasversorgung, Luftverkehrsunternehmen und Reedereien, Post und Fernmeldewesen, Rundfunk- und Fernsehanstalten);
- Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens;
- der Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen;
- zivile Forschung in staatlichen Forschungsanstalten.

In der Tat können all diese Tätigkeiten sowohl im privaten Bereich, für den Artikel 48 Absatz 4 nicht gilt, als auch im öffentlichen Bereich ohne daß die Voraussetzung des Besitzes der Staatsangehörigkeit erfüllt sein müßte, ausgeübt werden.

Die Kommission hat die Absicht, den betreffenden Mitgliedstaaten die Ergebnisse ihrer Prüfung der ausgewählten Bereiche mitzuteilen und sie aufzufordern, den Zugang zur Beschäftigung in diesen Bereichen für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen. Sie behält sich vor, erforderlichenfalls auf Artikel 169 des EWG-Vertrags zurückzugreifen und ein Verfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, die gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen. Dieses Verfahren bietet überdies den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zu beweisen, daß für eine bestimmte Stelle entgegen allen üblichen Erwartungen ein Zusammenhang mit spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung besteht. In diesem Fall werden die Mitgliedstaaten unter der Aufsicht des Gerichtshofes an ihrer Forderung festhalten können, daß für den Zugang zu diesen Stellen der Besitz der Staatsangehörigkeit erforderlich ist.

Die sektoralen Aktionen sollen sich auf alle Stellen in den betreffenden Bereichen erstrecken. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit beim Zugang zu Stellen des unteren Dienstes der öffentlichen Verwaltung von vornherein nicht gerechtfertigt sein kann.

Bedeutung der Kooperation der Mitgliedstaaten

Die Kommission rechnet mit einer aktiven und wirksamen Kooperation der Mitgliedstaaten, um Streitfälle nach Möglichkeit zu vermeiden.

Die Kommission würde es daher begrüßen, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten, d. h. diejenigen, deren innerstaatliche Rechtsvorschriften den eigenen Staatsangehörigen den Zugang zu den Stellen in den betreffenden Beschäftigungsbereichen vorbehalten, schon jetzt mitteilen würden, welche objektiven Schwierigkeiten ihnen die Verwirklichung der von der Kommission hier beabsichtigten Aktion bereiten wird, damit sie diesen gegebenenfalls Rechnung tragen kann.

Beschwerdemöglichkeiten für Bürger der Gemeinschaft

Neben der Möglichkeit, sich in strittigen Fällen an die Beschwerdekommision⁽¹⁾ zu wenden, können Staatsangehörige der Gemeinschaft außerdem einzelstaatliche

⁽¹⁾ In jedem Mitgliedstaat der Gemeinschaft hat ein Presse- und Informationsbüro — eine wirkliche Außenstelle der Kommission der Europäischen Gemeinschaften — die Aufgabe, die Bürger nicht nur über ihre individuellen und kollektiven Rechte zu informieren, sondern auch Beschwerden über die Gemeinschaftsvorschriften betreffende Verstöße oder Nachlässigkeiten der innerstaatlichen Verwaltungen entgegenzunehmen. Es steht den Staatsangehörigen der EG auch frei, sich über eine Nichteinhaltung der Gemeinschaftsvorschriften unmittelbar bei den Kommissionsdienststellen in Brüssel zu beschweren oder diesen eine Nichteinhaltung zu melden.

Gerichte der Mitgliedstaaten anrufen, wenn sie der Meinung sind, daß die Ablehnung ihrer Beschwerde um eine Stelle im öffentlichen Dienst nicht mit den Gemeinschaftsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der vom Gerichtshof vertretenen Auslegung vereinbar ist. Diese Vorschriften sind tatsächlich in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar und haben Vorrang vor allen gegenteiligen

Vorschriften des innerstaatlichen Rechts. Stellt sich einem einzelstaatlichen Gericht die Frage, wie eine Vorschrift über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auszulegen ist, so hat das Gericht die Möglichkeit und in einigen Fällen sogar die Pflicht, diese Frage dem Europäischen Gerichtshof nach Artikel 177 des EWG-Vertrags zur Vorabentscheidung vorzulegen.

10.03.89

Beschluß
des Bundesrates

zur

Aktion der Kommission auf dem Gebiet der Anwendung von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag: Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten

Der Bundesrat hat in seiner 598. Sitzung am 10. März 1989 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat ist im Hinblick auf das Zusammenwachsen der Europäischen Gemeinschaften mit der EG-Kommission der Auffassung, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung der EG-Mitgliedstaaten gefördert werden sollte.
2. Dabei teilt der Bundesrat die Ansicht der Kommission, daß die Ausnahmegvorschrift des Artikels 48 Abs. 4 EWG-Vertrag nicht generell für die öffentliche Verwaltung gilt, sondern auf solche Tätigkeiten beschränkt ist, die im Zusammenhang mit hoheitlichen Befugnissen und spezifischen Diensten des Staates stehen.
3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der am 18. März 1988 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 72 veröffentlichten "Aktion der Kommission auf dem Gebiet der Anwendung von Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag" folgende Gesichtspunkte mitzuteilen:

...

- Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften sind unter der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne von Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag diejenigen Stellen zu verstehen, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind und die deshalb ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen.

Zu den danach vom Gebot der Freizügigkeit ausgenommenen Kernfunktionen gehören außer der Gesetzgebung und der Rechtspflege beispielsweise in der obrigkeitlichen Hoheitsverwaltung die Betätigung staatlicher Zwangs- oder Befehlsgewalt und in der schlichten Hoheitsverwaltung Stellen mit staatlichen Leitungs- und Beratungsfunktionen.

Der Bundesrat hält die von der Kommission vorgenommene Abgrenzung nach Bereichen aus diesen Gesichtspunkten für nicht geeignet und angemessen, das Ziel der Freizügigkeit zu verwirklichen.

- Die Freizügigkeit läßt sich für die ihr unterliegenden Stellen durch die Beschäftigung der Bewerber als Arbeitnehmer verwirklichen. In der Hoheitsverwaltung besteht die Grundlage hierfür in Artikel 33 Abs. 4 GG: Nach dieser Vorschrift ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe nur in der Regel Beamten zu übertragen. Ausnahmsweise können auch Arbeitnehmer mit hoheitsrechtlichen Befugnissen betraut werden. Die für Beamte geltende Einstellungsvoraussetzung der Eigenschaft als Deutscher besteht für Arbeitnehmer nicht.

Die Ausnahmemöglichkeit nach Artikel 33 Abs. 4 GG gestattet es also, die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse auch Arbeitnehmern mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaften zu übertragen.

Die Einstellung von Bewerbern mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaften als Arbeitnehmer auch auf in der Regel Beamten vorzubehaltenden Stellen ist keine die Freizügigkeit behindernde Maßnahme.

Das Beschäftigungsverhältnis als Arbeitnehmer, das auch Ausländern im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland offensteht, stellt gegenüber dem Beamtenverhältnis kein diskriminierendes Beschäftigungsverhältnis dar.

- Als besonderer zusätzlicher Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung der Freizügigkeit wird angestrebt werden, nach verfassungsrechtlicher Prüfung in § 4 Abs. 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes eine Ausnahme von der Eigenschaft als Deutscher im Sinne des Artikels 116 GG für die Berufung in das Beamtenverhältnis auch zur Gewährleistung der Freizügigkeit nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften vorzusehen.

4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung ferner auf, den Bundesrat rechtzeitig und in ausreichendem Maße im Sinne des Artikels 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte über das weitere Vorgehen zu unterrichten und die Länder an Verhandlungen zu beteiligen.