

23.02.88

Antrag

des Freistaates Bayern

EntschlieBung des Bundesrates zu den MaBnahmen der EG-Kommission
zur Anwendung des Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT
- B III 1-2070-164-48 -

München, den 23. Februar 1988

An den
Präsidenten des Bundesrates

Gemäß Beschluß der Bayerischen Staatsregierung übermittle ich
nachfolgend einen Antrag des Freistaates Bayern für eine

EntschlieBung des Bundesrates zu den
MaBnahmen der EG-Kommission zur An-
wendung des Artikel 48 Abs. 4 EWG-
Vertrag

Ich bitte Sie, den Antrag gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung
des Bundesrates unmittelbar auf die vorläufige Tagesordnung der
Sitzung des Bundesrates vom 26. Februar zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen
Franz Josef Strauß

EntschlieÙung des Bundesrates zu den MaÙnahmen der EG-Kommission
zur Anwendung des Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag

(Ausnahme von der Arbeitnehmer-Freizügigkeit für die öffentliche Verwaltung)

1. Der Bundesrat hat davon Kenntnis erhalten, daß die Kommission der EG eine Aktion zur einschränkenden Anwendung des Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag beabsichtigt.

Nach Ansicht der Kommission ist der in Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag enthaltene Vorbehalt nur auf folgende Bereiche der öffentlichen Verwaltung anwendbar:

- Streitkräfte
- Polizei- und sonstige Ordnungskräfte
- Rechtspflege, Steuerverwaltung und Diplomatie
- Sonstige Tätigkeiten typischer Hoheitsverwaltung wie "Ausarbeitung von Rechtsakten, ihre Durchführung, sowie die Überwachung ihrer Anwendung" und Aufsicht über nachgeordnete Stellen.

Dagegen würden beispielsweise folgende Tätigkeiten grundsätzlich nicht unter den Begriff "öffentliche Verwaltung" im Sinn des Art. 48 Abs. 4 unterfallen:

- 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

Die Kommission beabsichtigt in einer systematischen Aktion zu prüfen, welche Bereiche im einzelnen in diesem Sinn nicht zur öffentlichen Verwaltung gehören und die Ergebnisse dieser Prüfungen den Mitgliedstaaten mitzuteilen. Sie behält sich Vertragsverletzungsverfahren vor, wenn die Mitgliedstaaten gegen die Prüfungsergebnisse an dem Erfordernis der Staatsangehörigkeit für die jeweiligen Bereiche festhalten wollen.

2. Der Bundesrat stellt fest, daß die Bundesregierung ihren Verpflichtungen aus dem Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte nicht nachgekommen ist.

Nach Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes hat die Bundesregierung den Bundesrat umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EG zu unterrichten, die für die Länder von Interesse sein könnten.

Das Vorhaben der Kommission berührt Grundfragen des Umfangs der staatlichen Aufgaben und der Art und Weise, wie sie zu erfüllen sind. Weiter betrifft es Grundprobleme des Berufsbeamtentums. Beide Bereiche sind für die Länder von größtem Interesse.

Die von der Kommission angekündigte Auslegung des Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag betrifft die Frage, welche Tätigkeiten in öffentlicher Verantwortung durchzuführen sind und für welche eine Verantwortung des Staates nicht gegeben ist.

Die von der Kommission geäußerte Auffassung hätte zur Folge, daß weite Gebiete, die bisher in den Ländern zum Aufgabenbereich des Staates gehören und die nach dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG regelmäßig durch Beamte wahrgenommen werden, für EG-Ausländer zu öffnen wären. Beispielsweise wären EG-Ausländer in den Schuldienst, in den Hochschuldienst und in den öffentlichen Gesundheitsdienst aufzunehmen.

Damit würde eine Entwicklung eingeleitet, die letztlich zur Folge haben könnte, daß diese Bereiche aus der öffentlichen Verantwortung zu entlassen wären.

Die Aktion betrifft u.a. mit den Bereichen der öffentlichen Schulen, der öffentlichen Hochschulen und dem öffentlichen Gesundheitsdienst Gebiete, die als Kultur- und Sicherheitsangelegenheiten zum Kernbereich der Zuständigkeiten der Länder gehören. Sie fordert Maßnahmen, die zu einer wesentlichen Umstrukturierung dieser Bereiche führen würden. Die Interessen der Länder sind damit in ihrem Kernbereich angesprochen.

Der Bundesrat stellt deshalb fest, daß die pflichtwidrige Unterlassung der Bundesregierung Interessen der Länder und ihr Beteiligungsrecht aus dem Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte in schwerem Maß verletzt hat.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in Zukunft die Interessen der Länder und ihre Beteiligungsrechte aus dem Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte zu respektieren.

3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, unverzüglich gegenüber der EG-Kommission gegen die angekündigte Auslegung des Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag entschiedenen Widerspruch einzulegen.

Diese Auslegung steht im Widerspruch zu den vertraglichen Grundlagen der EG und zu wesentlichen, vom Grundgesetz und den Landesverfassungen vorgegebenen Grundsätzen der staatlichen Aufgabenwahrnehmung; sie wird auch durch die Rechtsprechung des EuGH nicht gerechtfertigt.

Nach dem im Grundgesetz enthaltenen Rechts- und Sozialstaatsgebot muß bei allen Maßnahmen, die in Rechtspositionen des Bürgers eingreifen können oder existenznotwendig für die Funktionsfähigkeit unseres Gemeinwesens sind, sichergestellt werden, daß sie streng rechtsstaatlich, objektiv, dauerhaft und zuverlässig erfüllt werden. Auch "schlicht hoheitliches Handeln" aus den Bereichen der Leistungsverwaltung und der Daseinsvorsorge, das im modernen sozialstaatlichen Gemeinwesen unverzichtbar ist und darüberhinaus teilweise auch Drittwirkungen auslösen kann, kann darum heute die Ausübung hoheitlicher Befugnisse darstellen.

Die von der Kommission zitierte Rechtsprechung des EuGH stellt ausdrücklich fest, daß unter öffentlicher Verwaltung in Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag auch solche Tätigkeiten zu verstehen sind, "die die Verantwortung für die allgemeinen Belange des Staates" betreffen.

Was hierunter fällt, muß sich aus den Grundentscheidungen der jeweiligen Verfassungen beurteilen.

Nach den in Art. 20 Grundgesetz enthaltenen Grundsatzentscheidungen gehören zu "allgemeinen Belangen des Staates" in diesem Sinn eben nicht nur die bloße Eingriffsverwaltung, wovon die EG-Kommission auszugehen scheint, sondern auch die Daseinsvorsorge und die Leistungsverwaltung. Auch der Schulbereich ist durch Art. 7 Grundgesetz der besonderen Verantwortung des Staates zugewiesen und damit zum Gegenstand "der Verantwortung für die allgemeinen Belange des Staates" im Sinn der Rechtsprechung des EuGH erklärt.

Ausgehend von diesen allgemeinen Grundsätzen gehören deshalb im Gegensatz zur Ansicht der Kommission zur "öffentlichen Verwaltung" im Sinn von Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag:

- Dienstleistungen die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung erbracht werden, wenn zu diesem Zweck Hoheitsbefugnisse eingeräumt sind (z.B. das Recht, Verwaltungsakte zu erlassen und Gebühren zu erheben). Hiervon sind z.B. das Post- und Fernmeldewesen und entsprechend ausgestaltete öffentliche Versorgungsbetriebe betroffen.
- Der öffentliche Gesundheitsdienst (Gesundheits- und Veterinärämter, Landesuntersuchungsämter) stellt öffentliche Verwaltung im Sinn von Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag dar. Dort werden vielfach hoheitliche Befugnisse ausgeübt (z.B. im Seuchenrecht) bzw. Untersuchungsarbeiten im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse durchgeführt. Nichts anderes gilt für andere Bereiche des Sozialsystems wie etwa die Versorgungsverwaltung und Versicherungsträger.
- Die mit der Erteilung von Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen zusammenhängenden Tätigkeiten zählen ebenfalls zur öffentlichen Verwaltung, da damit regelmäßig die Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden ist (Erteilung von Noten, Abnahme von Prüfungen, Wahrnehmung disziplinarischer Befugnisse) und dieser Bereich durch Art. 7 GG der besonderen Verantwortung des Staates zugewiesen ist.
- Im Bereich von Lehre und Studium nehmen die Hochschulen auch Bildungsaufgaben wahr, die regelmäßig mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind (z.B. bei Hochschul- und Staatsprüfungen).
- Soweit es um Tätigkeiten geht, deren Gewährleistung für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des öffentlichen Lebens gerade auch in Krisenzeiten unerläßlich ist (öffentliche Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, wohl auch öffentliche Krankenhäuser) darf das Vorliegen der Ausnahmebestimmung des Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag ebenfalls nicht ausgeschlossen werden.

Der Zwang zur Öffnung dieser Bereiche für EG-Ausländer würde den Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG aushöhlen.

Eine Übernahme von EG-Ausländern als Beamte in den öffentlichen Dienst stünde im Widerspruch zu den von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.

Der Bundesrat stellt im Übrigen fest, daß das von der EG-Kommission gewählte Verfahren der komplexen Problematik des Begriffs "öffentliche Verwaltung" im Sinn von Art. 48 Abs. 4 EWG-Vertrag in keiner Weise gerecht wird und daß weiter dieses Verfahren die Mitgliedstaaten in unangemessener Weise in eine nachteilige Prozeßposition vor dem Europäischen Gerichtshof drängen würde.

Der von der Kommission aufgestellte "Negativ-Katalog" ist durch seinen Schematismus und die Tatsache des völligen Nichtberücksichtigens der verfassungsrechtlichen Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten nicht geeignet, die gestellte Abgrenzungsfrage zu lösen.

Durch die Aufstellung ungeeigneter Kriterien versucht die Kommission den Mitgliedstaaten die Darlegungs- und Beweislast in dem Vertragsverletzungsverfahren zu überbürden. Es muß befürchtet werden, daß dieser Katalog eine negative Entscheidung des EuGH präjudiziert. Die Formulierungen in dem Entwurf des Amtsblatts

"...in diesem Fall werden die Mitgliedstaaten unter der Aufsicht des Gerichtshofes an ihrer Forderung festhalten können,"

legen die Vermutung nahe, daß dies von der Kommission auch beabsichtigt ist.

Das von der Kommission gewählte Verfahren ist auch unter diesen Gesichtspunkten zurückzuweisen.

4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, vorstehende Grundsätze und Darlegungen gegenüber der EG-Kommission mit Entschiedenheit zu vertreten und den Bundesrat über den Fortgang der Verhandlungen rechtzeitig und in ausreichendem Maße im Sinn des Art. 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte zu unterrichten.

18.03.88

Beschluß
des Bundesrates

zur

EntschlieÙung des Bundesrates zu den Maßnahmen der EG-Kommission
zur Anwendung des Artikels 48 Abs. 4 EWG-Vertrag

Der Bundesrat hat in seiner 587. Sitzung am 18. März 1988 beschlossen, die als Anlage beigefügte EntschlieÙung zu fassen.

E n t s c h l i e ß u n g
des Bundesrates

zu

den Maßnahmen der EG-Kommission zur
Anwendung des Artikels 48 Abs. 4 EWG-Vertrag

1. Der Bundesrat hat davon Kenntnis erhalten, daß die Kommission der EG eine Aktion zur einschränkenden Anwendung des Artikels 48 Abs. 4 EWG-Vertrag beabsichtigt.

Nach Ansicht der Kommission ist der in Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag enthaltene Vorbehalt auf folgende Bereiche der öffentlichen Verwaltung anwendbar:

- Streitkräfte;
- Polizei- und sonstige Ordnungskräfte;
- Rechtspflege, Steuerverwaltung und Diplomatie;
- sonstige Tätigkeiten typischer Hoheitsverwaltung wie "Ausarbeitung von Rechtsakten, ihre Durchführung sowie die Überwachung ihrer Anwendung" und Aufsicht über nachgeordnete Stellen.

Dagegen sollen nach Ansicht der Kommission folgende Bereiche im allgemeinen nur in außergewöhnlichen Fällen unter die Ausnahmen nach Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag fallen:

- 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.

Die Kommission beabsichtigt, in einer systematischen Aktion unter Anhörung der Mitgliedstaaten zu prüfen, welche Bereiche im einzelnen in diesem Sinne nicht zur öffentlichen Verwaltung gehören und die Ergebnisse dieser Prüfungen den Mitgliedstaaten mitzuteilen sowie sie aufzufordern, den

Zugang zur Beschäftigung in diesen Bereichen für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen. Sie behält sich Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag vor.

2. Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung ihn von diesem Vorhaben nicht früher informiert hat, obwohl dies für die Beratung des Richtlinienvorschlags zur Anerkennung von Hochschuldiplomen von erheblichem Interesse gewesen wäre.

Die von der Kommission geäußerte Auffassung hätte zur Folge, daß weite Gebiete, die bisher in den Ländern zum Aufgabebereich des Staates gehören und die nach dem Funktionsvorbehalt des Artikels 33 Abs. 4 GG regelmäßig durch Beamte wahrzunehmen sind, für Staatsangehörige von EG-Mitgliedstaaten zu öffnen wären.

3. Der Bundesrat hat erhebliche Bedenken gegen das von der Kommission eingeschlagene Verfahren zur Auslegung und Anwendung von Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag.

- Die Kommission grenzt in ihrer vorgesehenen Aktion den Ausnahmereich des Artikels 48 Abs. 4 zu schematisch nach Sachbereichen ab, ohne funktionelle Gesichtspunkte hinreichend zu berücksichtigen.

- Die Feststellung, in welchen Funktionsbereichen an dem Erfordernis der eigenen Staatsangehörigkeit festzuhalten ist, kann nur im Einzelfall und nicht im Wege einer pauschalen Festlegung getroffen werden.

Dabei kommt dem Gestaltungswillen des jeweiligen Dienstherren und dem Grundsatz, daß die wichtigen Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft von Personen wahrgenommen werden, die dieser Gemeinschaft angehören, besondere Bedeutung zu.

- Bei dieser Sachlage erscheint dem Bundesrat ein Verfahren nicht angemessen, bei dem seitens der Kommission vorab bereits enge Festlegungen getroffen werden und damit das Ergebnis der weiteren Prüfung präjudiziert wird. Vielmehr sollten die Auslegung und Anwendung des Artikels 48 Abs. 4 EWG-Vertrag gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erfolgen. Hieran sind in der Bundesrepublik Deutschland die Länder als maßgebliche Träger der öffentlichen Verwaltung zu beteiligen.
4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, vorstehende Grundsätze und Darlegungen gegenüber der EG-Kommission mit Entschiedenheit zu vertreten, den Bundesrat über den Fortgang der Verhandlungen rechtzeitig und in ausreichendem Maße im Sinne des Artikels 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte zu unterrichten und die Länder an den Verhandlungen zu beteiligen.