

30.10.89

EG - AS - Fz - G - In - K - R

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht der Studenten

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und der selbständig Erwerbstätigen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht

KOM(89) 275 endg.; Ratsdok. 7706/89

Punkt der 606. Sitzung des Bundesrates am 10. November 1989

A

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

Ausgeliefert am 31. OKT. 1989

Zur Vorlage insgesamt

EG
AS
In

1. Im Rahmen der Bemühungen zur Vollendung des Binnenmarktes und der Schaffung eines "Europas der Bürger" begrüßt der Bundesrat alle Maßnahmen auf der Grundlage geltenden Gemeinschaftsrechts, die der Verwirklichung dieser Ziele dienen. Der Bundesrat verweist insoweit auf seine Stellungnahme vom 30. Juni 1989 zum Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft.

EG
AS
K
K/

2. Der Bundesrat begrüßt insbesondere [grundsätzlich] die Mobilität der Studenten in der Europäischen Gemeinschaft und damit die Einräumung eines Aufenthaltsrechtes für Angehörige aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zum Zwecke der Berufsausbildung.

In

3. Nach Auffassung des Bundesrates muß im Rahmen dieser Zielsetzung auch der Aufenthalt von Gemeinschaftsbürgern, die nicht wirtschaftlich tätig sind, unter angemessenen Voraussetzungen erlaubt sein. Bereits das geltende Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht einen Aufenthalt für diesen Personenkreis im wesentlichen unter der Voraussetzung, daß Lebensunterhalt und Vorsorge für den Krankheitsfall gewährleistet sind. Bei Anwendung des allgemeinen Ausländerrechts sind in der Vergangenheit keine wesentlichen Schwierigkeiten aufgetreten. Der Bundesrat hält daher im Grundsatz an seiner bisherigen Auffassung fest, daß aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland für die mit den drei Richtlinienvorschlägen bezweckte Erweiterung der Freizügig-

...

keit kein Bedürfnis besteht. Er verweist hierzu insbesondere auf seine Stellungnahmen vom 19. Dezember 1980
- BR-Drucksache 460/80 (Beschluß), 8. Februar 1985
- BR-Drucksache 475/84 (Beschluß) und 24. Mai 1985
- BR-Drucksache 136/85 (Beschluß).

Dieser Empfehlung **widerspricht** der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften mit folgender Begründung:

Die Frage, ob in der Gemeinschaft ein Bedürfnis für die vorgesehene Erweiterung der Freizügigkeit besteht, kann nicht allein nach der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland beurteilt werden. Aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich dieses Bedürfnis aus dem Interesse der deutschen Staatsbürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft aufhalten möchten.

EG
In
K
R
(bei Annahme
entfällt 5.)

4. Darüber hinaus hält der Bundesrat jedoch an seiner bereits mehrfach geäußerten Auffassung fest, daß die EG keine Kompetenz besitzt, über die in den Artikeln 48 ff. EWGV enthaltenen Gewährleistungen für die Freizügigkeit der wirtschaftlich Tätigen hinaus Regelungen über den freien Personenverkehr zu erlassen. Er verweist insoweit auf seine oben angegebenen Stellungnahmen. An der bisherigen Rechtslage hat sich durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte und durch die mit ihr in den EWG-Vertrag eingefügten Bestimmungen über die Errichtung des Binnenmarktes nichts geändert. Denn auch im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes ist nach Artikel 8 a Abs. 2 EWGV der freie Verkehr von Personen nur "gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" gewährleistet.

...

- AS 5. Der Bundesrat ist im übrigen der Auffassung, daß der "Gemeinsame Markt" nur den Personenverkehr solcher Angehöriger erfordert, die als Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörige am Wirtschaftsleben teilnehmen bzw. entsprechende komplementäre Rechte besitzen. Das "Europa der Bürger" hat noch keinen Niederschlag im EWG-Vertrag - auch in der Erweiterung durch die Einheitliche Europäische Akte - gefunden. "Freier Personenverkehr" in Artikel 3 Buchstabe c EWG-Vertrag ist unter Berücksichtigung der Präambel, die von einem Zusammenschluß der Wirtschaftskräfte zu einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft spricht, so zu verstehen, daß nur Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörige erfaßt werden.
- EG
In
R 6. Die den vorliegenden Richtlinienvorschlägen zugrundeliegende neue Konzeption der Kommission, für unterschiedliche Personengruppen auf jeweils verschiedener Rechtsgrundlage und unter unterschiedlichen Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht zu gewährleisten, rechtfertigt nach Auffassung des Bundesrates keine andere Beurteilung der Rechtsgrundlage.
- EG
(bei Annahme
entfällt 22.) 7. Allenfalls kommt Artikel 235 EWGV als Rechtsgrundlage in Betracht.
- AS 8. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß die Einführung eines Aufenthaltsrechts für alle EG-Bürger ein wesentlicher Bestandteil einer Europäischen Union sein wird, sie ist aber nicht erforderlich für die Vollendung des EG-Binnenmarktes.

...

Ein Aufenthaltsrecht für alle EG-Bürger sollte im EWG-Vertrag vorgesehen werden, wenn sich die Lebensverhältnisse und Sozialsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten angenähert haben, um nicht einen Anreiz für größere Wanderungsbewegungen aufgrund wirklich oder vermeintlich besserer Lebensverhältnisse in anderen Mitgliedstaaten zu schaffen.

EG 9. Er geht davon aus, daß alle drei Richtlinienentwürfe die
AS Sicherung der Existenz und den Krankenversicherungsschutz für die Entstehung des Aufenthaltsrechts zur Voraussetzung haben.

EG 10. Wegen der Gefahr einer stärkeren Belastung der Mitglied-
Fz staaten mit höherem Sozialleistungsniveau hält es der
In Bundesrat für erforderlich, das Aufenthaltsrecht aller in den Richtlinienvorschlägen genannten Personengruppen grundsätzlich weiterhin von dem Nachweis ausreichender eigener Mittel für den Lebensunterhalt und einem angemessenen Krankenversicherungsschutz abhängig zu machen.

EG 11. Dabei muß der Aufenthaltsstaat bestimmen können, was
Fz hierunter zu verstehen ist.
In
(bei Annahme
entfällt 16.)

EG 12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den
AS weiteren Beratungen in Brüssel klarzustellen, daß insbesondere bei Rentnern und Pensionären die Versorgung so beschaffen sein muß, daß diese einen angemessenen Lebensunterhalt garantiert und nicht Sozialhilfeansprüche auslöst.

...

EG
AS
K
13. Das in allen Richtlinienvorschlägen vorgesehene Erfordernis eines Krankenversicherungsschutzes hält der Bundesrat nicht für ausreichend, um größere finanzielle Risiken des Aufenthaltslandes in bezug auf eine dort notwendig werdende medizinische Versorgung auszu-schließen.

EG
AS
14. Ins Gewicht würden vor allem die kostenintensiven Bereiche der Krankenhausbehandlung, der zahnmedi-zinischen Versorgung und der Pflegefallabsicherung fallen. Insbesondere entsprechen die Leistungen mancher Privatversicherungen in anderen Mitgliedstaaten nicht dem Leistungsumfang der deutschen gesetzlichen Kranken-versicherung.

EG
AS
K
(nur für
Studenten)
15. Der Bundesrat empfiehlt daher eine Präzisierung des Wortlautes der vorgeschlagenen Richtlinien dahingehend, daß jeweils in Artikel 1 der Entwürfe ein "angemessener Krankenversicherungsschutz" gefordert wird.

AS
(entfällt
bei An-
nahme
von 11.)
16. Was unter "angemessen" in diesem Sinne zu verstehen ist, sollte der Festlegung durch jeden Mitgliedstaat im Rahmen innerstaatlicher Regelungen überlassen werden.

EG
AS
17. Maßstab für die Bundesrepublik Deutschland wäre der Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung.

EG
AS
18. Der Bundesrat weist auf die Möglichkeit hin, daß im Rahmen aller drei Richtlinienvorschläge Personen durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten einen deutschen Rentenanspruch erwerben könnten, auch wenn sie in der Bundesrepublik Deutschland nie rentenver-sicherungspflichtig tätig werden. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, daß die hierdurch zu erwartenden Mehraufwendungen nicht zu einer Belastung der Beitragszahler führen.

EG 19. Im Hinblick auf die kritische Lage der deutschen
Fz Sozialsysteme muß jede mögliche weitere Belastung
unbedingt vermieden werden.

EG 20. Zu den einzelnen Richtlinienvorschlägen weist der
In Bundesrat auf folgendes hin:
R

Zum ersten Richtlinienvorschlag

EG 21. Studenten werden nicht von den Regelungen der
In Artikel 48 ff. EWGV über die Freizügigkeit und über den
R freien Dienstleistungsverkehr erfaßt. Daher begegnet es
grundsätzlichen Bedenken, den im EWG-Vertrag spezifisch
geregelten Bereich des freien Personenverkehrs dadurch
zu erweitern, daß auf der Grundlage des Artikels 7
Abs. 2 EWGV ein Aufenthaltsrecht der Studenten begründet
werden soll. Aus der Rechtsprechung des Europäischen
Gerichtshofs zu Artikel 128 und 7 Abs. 1 EWGV, auf die
die Kommission zur Rechtfertigung ihres Richtlinienvor-
schlags abhebt, ergibt sich ein Verbot der Ungleichbe-
handlung nur in bezug auf die Erhebung von Studienge-
bühren. Rückschlüsse auf das Aufenthaltsrecht läßt diese
Rechtsprechung jedoch nicht zu.

R 22. Es kommt allenfalls Artikel 235 EWGV als Rechtsgrundlage
(entfällt bei für die Begründung eines Aufenthaltsrechts der Studenten
Annahme von in Betracht, sofern davon ausgegangen werden kann, daß
7.) ein solches Recht die notwendige Voraussetzung für den
Erwerb einer beruflichen Qualifikation ist, auf deren
Grundlage später das Recht auf Freizügigkeit als
Arbeitnehmer oder als beruflich Selbständiger ausgeübt
werden soll.

...

- EG
AS
23. Nach Ansicht des Bundesrats muß der in Artikel 1 Abs. 3 der Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Studenten vorgesehene Erstattungsanspruch des Aufnahmemitgliedstaates auch auf Sozialhilfeleistungen erstreckt werden, die den Ehegatten oder den Kindern der Studenten erbracht werden. Nur so läßt sich dem Umstand Rechnung tragen, daß nach deutschem Recht jeder Hilfesuchende einen selbständigen Anspruch auf Sozialhilfe hat.
- EG
K
24. Der Bundesrat weist darauf hin, daß sich der Begriff des Studenten nicht mit dem Begriff der Berufsausbildung im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes deckt. Es bleibt deshalb unklar, ob sich der Richtlinienvorschlag auch auf die schulische berufliche Bildung bezieht.
- EG
K
25. Er teilt nicht die Auffassung, daß Studenten nur in Ausnahmefällen der Sozialhilfe zur Last fallen werden. Da die Studenten nach der Systematik des Richtlinienvorschlages nicht Wanderarbeitnehmer oder deren Familienangehörige sind und da sie deshalb nicht berechtigt sind, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu erhalten, stellt sich die Frage des angemessenen Lebensunterhaltes.
- EG
K
26. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die europapolitisch erwünschte Mobilität der Studenten soweit wie möglich zu fördern.

...

Zum zweiten Richtlinienvorschlag

EG
AS

27. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß der vorgelegte Richtlinienvorschlag über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen keine Rechtsgrundlage in den Römischen Verträgen hat.

Die Argumentation der Kommission, wonach das berufliche Leben auch bei Eintritt in den Ruhestand nicht als beendet angesehen werden sollte, ist nicht schlüssig. Diese Auffassung verkennt nach Meinung des Bundesrats, daß ein Arbeitsloser bzw. ein in Urlaub befindlicher Arbeitnehmer im Gegensatz zu einem Rentner dem Arbeitsmarkt weiterhin zur Verfügung steht.

Artikel 48 EWG-Vertrag regelt nur die Freizügigkeit der "Arbeitnehmer". Unter diesen Begriff fallen Personen, die eine Beschäftigung in einem Abhängigkeitsverhältnis ausüben. Mit Eintritt in den Ruhestand endet das bis dahin bestehende Arbeitsverhältnis und die Arbeitnehmer-eigenschaft geht verloren.

EG
In
R
(bei An-
nahme ent-
fällt 29.)

28. Angesichts der beschränkten Regelungskompetenz der Gemeinschaft ist den aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmern und selbständig Tätigen durch die bisher erlassenen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften der Verordnung Nr. 1251/70 und der Richtlinie 75/34 das Verbleiberecht zutreffend auf den Mitgliedstaat beschränkt worden, in dem sie sich beruflich betätigt haben.

...

Eine Ausdehnung dieses Verbleiberechts auf jedweden Mitgliedstaat geht inhaltlich über die der Gemeinschaft durch Artikel 49 und 54 EWGV eingeräumten Handlungsbefugnisse hinaus. Erst recht gilt dies für aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Personen, die sich überhaupt nie in einem anderen Mitgliedstaat der EG beruflich betätigt haben.

- AS 29. Aus dem in Artikel 2 Abs. 1 a Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 und Artikel 2 Abs. 1 a Richtlinie 75/35/EWG geregelten Bleiberecht von ehemaligen Arbeitnehmern bzw. ehemaligen selbständig Erwerbstätigen kann nichts Gegenteiliges geschlossen werden. Voraussetzung des Bleiberechts ist, daß der Betreffende zuvor als Arbeitnehmer im jeweiligen Mitgliedstaat beschäftigt bzw. als selbständiger Unternehmer tätig war. Es handelt sich daher lediglich um eine Fortgeltungsregelung, die den Betroffenen ein bereits erlangtes Recht auch nach Wegfall der Voraussetzung für die Zukunft sichert.

Zum dritten Richtlinienvorschlag

- EG
AS 30. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß auch der vorgelegte Richtlinienvorschlag über das Aufenthaltsrecht der sonstigen nichterwerbstätigen EG-Bürger keine Rechtsgrundlage in den Römischen Verträgen hat. Artikel 100 EWG-Vertrag ist nicht anwendbar.

...

EG
In
R

31. Artikel 100 EWGV ist eine Auffang-Generalklausel. Auf diese Bestimmung kann grundsätzlich nur zurückgegriffen werden, um unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in solchen Bereichen zu koordinieren, für die keine spezifischen Regelungen im EWG-Vertrag enthalten sind. Artikel 100 EWGV kann daher nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um Lücken zu schließen, die die speziellen Vorschriften des EWG-Vertrages über die Freizügigkeit bewußt offen gelassen haben. Andernfalls verlören die speziellen Vorschriften ihre im System des EWG-Vertrags angelegte Funktion begrenzter Handlungsermächtigungen.

B

32. Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.