

17.12.90

EG - AS - Fz - K - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
über die Lebens- und Arbeitsbedingungen der in den Grenz-
gebieten lebenden Bürger der Gemeinschaft, insbesondere der
Grenzgänger

KOM(90) 561 endg.; Ratsdok. 10071/90

KEP-AE-Nr.: 903289

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 17. Dezember 1990 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 4. Dezember 1990 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

I. ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN

1. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Grenzgänger sind regelmäßig Gegenstand von Untersuchungen und Berichten insbesondere des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Im Anschluß an den Europäischen Rat von Fontainebleau, der sich für die Verwirklichung des "Europas der Bürger" aussprach, sah sich die Europäische Kommission veranlaßt, den gesamten Problembereich nochmals aufzugreifen. Im Oktober 1985 legte sie dem Rat, dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten eine Mitteilung zur Frage der Bewohner von Grenzgebieten (KOM/85/529 endg.) vor, die eine kurze Analyse der Probleme beinhaltet und die Haltung der Europäischen Kommission im Hinblick auf mögliche Aktionen darlegte.

In der Folgezeit befaßten sich Wirtschafts- und Sozialausschuß⁽¹⁾ und Europäisches Parlament⁽²⁾ aufs neue mit diesen Grenzfragen. 1989 nahmen elf Mitgliedstaaten die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer an. Diese Erklärung bestätigt vor allem das Recht auf Freizügigkeit (Absatz 3), das ebenfalls die "Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Grenzgänger" einschließt.

(1) Stellungnahme zu den grenzüberschreitenden Arbeitsmarktproblemen; 88/C95/06, ABl. C 95 vom 11.4.1988.

(2) Entschließung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft. Sitzung vom 12. März 1987; PE 112.804; Bericht über die Probleme der Grenz Arbeitnehmer in der Gemeinschaft; DOK. A 2/227/88, angenommen am 16.2.1988.

Folglich hat die Kommission in Ihrem Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta sowie in Ihrem Arbeitsprogramm für 1990 eine Initiative in Form einer weiteren Mitteilung an den Rat zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen der in den Grenzgebieten lebenden Bürger der Gemeinschaft, insbesondere der Grenzgänger, vorgesehen, zumal davon auszugehen ist, daß die Verwirklichung des großen Binnenmarktes immer mehr Personen veranlassen wird, von ihrem Recht auf Freizügigkeit in den zahlreichen Grenzregionen der Gemeinschaft Gebrauch zu machen. Das Einzugsgebiet beiderseits der jeweiligen Grenzen wird dabei sicherlich recht ausgedehnt sein.

Der Beschluß, eine solche Mitteilung zu verfassen, mag überraschen angesichts der Tatsache, daß die Grenzen innerhalb der Gemeinschaft abgeschafft werden und daß die Gründung einer Wirtschafts- und Währungsunion geplant ist. Diese Ereignisse werden zweifelsohne starke Auswirkungen auf das Leben der Bewohner der Grenzgebiete und der Grenzgänger haben. Dennoch ist es wahrscheinlich, daß die meisten Unterschiede, die zwischen den Gebieten beiderseits einer Grenze bestehen, noch lange zu den Realitäten des täglichen Lebens gehören werden: die nationalen und regionalen Verwaltungen bleiben getrennt, die Sozialversicherungssysteme bleiben unterschiedlich, ebenso wie die Politik in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Infrastruktur, Wohnungswesen usw. Aus diesen Gründen erscheinen die in der vorliegenden Mitteilung angestellten Betrachtungen trotz des bevorstehenden Wegfalls der Binnengrenzen durchaus angezeigt.

Zum anderen sind die Grenzgänger von den möglicherweise auftretenden Verzögerungen bei der Realisierung der Ziele der Europäischen Gemeinschaft in besonderem Maße betroffen.

Es ist bei diesen Überlegungen wichtig, zwischen den spezifischen Problemen eines Grenzgängers und/oder eines in einem Grenzgebiet lebenden Bürgers einerseits und den Problemen, die allen Bürgern der Gemeinschaft gemeinsam sind, andererseits zu unterscheiden. Die Spezifik der Situation der Grenzbewohner im Vergleich zu der der übrigen Bürger der Gemeinschaft ist auch der Grund für die Ausarbeitung der vorliegenden Mitteilung.

Im Anschluß an einen ersten Abschnitt zur Definition der Begriffe "Grenzgebiet" und "Grenzgänger" und einen zweiten Abschnitt zu statistischen Aspekten setzt sich diese Mitteilung der Kommission mit konkreten Fragen, die die Bewohner der Grenzgebiete und die Grenzgänger betreffen, auseinander. Insbesondere wird ein Überblick über bereits durchgeführte bzw. noch laufende Aktionen sowie Ansätze, die für die Zukunft erfolgversprechend sein könnten, gegeben.

Im Anhang zur Mitteilung werden die die Grenzbevölkerung betreffenden Fragen eingehender erörtert. Hierbei wird zwischen Bewohnern von Grenzgebieten (Teil I) und Grenzgängern (Teil II) unterschieden.

2. Grenzgebiete im Sinne dieser Mitteilung sind die Gebiete, die sich zu beiden Seiten einer Grenze zwischen Mitgliedstaaten befinden, wenngleich auch in einzelnen Fällen von Gebieten die Rede sein wird, in denen eine Grenze zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland (z. B. Schweiz, Österreich) verläuft. Die Zielgruppe bilden hingegen in gleicher Weise Angehörige eines Mitgliedstaats wie Angehörige eines Nichtmitgliedstaats. Im übrigen ist der Begriff Grenzgebiet variabler und umfassender als der Begriff "Grenzzone", der in manchen Gemeinschaftstexten, z. B. solchen zu den Bereichen Verkehr oder Zoll- und Steuerbefreiungen, anzutreffen ist. Angesichts der modernen Verkehrsmittel wäre es denkbar, daß solche Gebiete im Extremfall, vor allem im Falle der kleineren Gemeinschaftsländer, ein ganzes Land umfassen. In der Praxis sind die jeweilige behördliche (lokale, regionale) Ebene sowie die Zielgruppe bei der Bestimmung der Fläche des betreffenden Grenzgebiets ausschlaggebend.

Die Probleme, mit denen die in den Grenzgebieten lebenden Menschen konfrontiert werden, können auf dem Wege des Ausbaus der verschiedenen Formen von Kooperation zwischen diesen Gebieten gelöst werden. Diese Kooperation auf unterschiedlichen Ebenen strebt nicht nur eine Harmonisierung der Lebensbedingungen in den Grenzgebieten an. Es existieren vielmehr Formen der Zusammenarbeit, die, ganz im Gegenteil, die regionalen Unterschiede in der Lebensweise herausstellen: so werden z. B. auf regionaler Ebene Veranstaltungen organisiert, die einen Austausch zwischen verschiedenen Kulturen zum Ziel haben.

Zum anderen impliziert das Ziel eines größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts eine offenere und pragmatischere Nutzung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturen im grenznahen Bereich, wobei die Möglichkeit des Zugangs zu jeglicher Art von Dienstleistungen in den besagten Zonen gegeben sein muß.

Wenn es auch nicht Aufgabe der Gemeinschaft ist, alle Probleme der Bewohner der Grenzgebiete zu regeln, hält die Kommission es dennoch für wichtig, sich mit Problemen auseinanderzusetzen, die schließlich zahlreichen im besonderen Maße von der Öffnung des großen Marktes und dem Wegfall der Binnengrenzen betroffenen Bürgern und Erwerbstätigen in der Gemeinschaft gemeinsam sind. Zu berücksichtigen sind hierbei die seit der letzten Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat im Jahre 1985 erzielten Fortschritte.

Gegenstand von Teil I des Anhangs, der sich auf die Bewohner der Grenzgebiete bezieht, sind die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft sowie Fragen im Zusammenhang mit den Themenkreisen Beschäftigungsentwicklung, Gesundheitsfürsorge, Verkehr, Steuer- und Zollbefreiungen, allgemeine und berufliche Bildung, Sozialpartner in den Grenzgebieten, Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Behörden.

Ein Grenzgänger ist gemäß der in verschiedenen Gemeinschaftstexten gegebenen Definition⁽¹⁾ eine Person, die einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit in einem Mitgliedstaat nachgeht und ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, in den sie mindestens einmal wöchentlich zurückkehrt. Im Zusammenhang mit der Grenzgängerproblematik ist ausschließlich an Angehörige der Mitgliedstaaten gedacht. Darüber hinaus werden die allgemeinen Probleme der in einem Drittland beschäftigten Gemeinschaftsbürger angesprochen, wenn dies erforderlich erscheint.

An dieser Stelle sei an die in der Mitteilung aus dem Jahre 1985 dargelegte Position der Kommission erinnert, gemäß der es nicht angebracht sei, einen Sonderstatus des Grenzarbeitnehmers zu schaffen. Mit der Vollendung des Gemeinsamen Marktes und der Verwirklichung der Europäischen Union dürften die Probleme der Grenzgänger gelöst werden. Für einige Probleme können jedoch bereits jetzt auf bilateraler Ebene, Gemeinschaftsebene oder gar internationaler Ebene praktische Lösungen gefunden werden.

In Teil II des Anhangs, der sich auf die Grenzgänger bezieht, werden wesentliche Fragen wie Aufenthaltsrecht, Grenz Arbeitsmarkt, Sozialversicherungs- und Steuersysteme, Währungsfragen, berufliche Bildung, Wohnungswesen, allgemeine Information sowie spezifische Probleme der in Drittländern arbeitenden Grenzgänger angesprochen.

3. Statistiken zu den Grenzgängerbewegungen

Es ist schwierig, genaue Statistiken zu den Grenzgängerbewegungen zu erhalten, da diese von Land zu Land auf unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen beruhen (Bezugsdaten, Definition des Grenzgängers). Diese Statistiken sind in der Tat häufig lediglich Nebenprodukte anderer, allgemeinerer Verwaltungstätigkeiten (Sozialversicherung, Arbeitsbuch usw.).

(1) Artikel 8 (1.b) der Richtlinie 68/360 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft.
Artikel 1 (b) der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.

Auf der Basis der statistischen Daten⁽¹⁾ gelangt man zu der Schätzung, daß 1987 die Zahl der Grenzgänger, die in einem Mitgliedstaat lebten und in einem anderen arbeiteten, also die Summe der rein innergemeinschaftlichen Bewegungen, zwischen 110 000 und 120 000 betrug. Berücksichtigt man auch diejenigen Grenzgänger der Gemeinschaft, die einer Beschäftigung in Nichtmitgliedsländern nachgehen - mit Ausnahme der Ströme von Dänemark nach Schweden, von Griechenland in die benachbarten Länder und von Italien nach Jugoslawien -, liegt die Zahl der Grenzgänger zwischen 240 000 und 260 000.

Was die Grenzgängerbewegungen innerhalb der Gemeinschaft anbelangt, so ist die von Frankreich nach Deutschland (ca. 35 000) die zahlenmäßig bedeutendste. Erwähnenwert sind ebenso die Ströme von Frankreich, Belgien und der Bundesrepublik Deutschland nach Luxemburg (insgesamt zwischen 20 000 und 25 000), zwischen Belgien und den Niederlanden (ca. 20 000), zwischen Belgien und Frankreich (knapp 15 000) und aus den Niederlanden in die Bundesrepublik (über 10 000). Diese Ströme machen annähernd 90 % der Grenzgängerbewegungen innerhalb der Gemeinschaft aus.

Entlang ein- und derselben Grenze kann der Grenzgängerstrom, je nach "Beschäftigungsrevieren" unterschiedlich stark sein. Hemmnisse wie ein niedriger Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, natürliche Grenzen oder fehlende Verkehrsverbindungen können sich durchaus auf einen bestimmten Teil eines Grenzgebiets beschränken.

Die Grenzgängerbewegungen verlaufen im allgemeinen asymmetrisch, vor allem aufgrund der Tatsache, daß auf einer Seite der Grenze bessere Beschäftigungsmöglichkeiten, höhere Löhne sowie soziale und steuerliche Vorteile anzutreffen sind. So ist z. B. festzustellen, daß in der Bundesrepublik die Bruttolöhne höher und im Großherzogtum Luxemburg die Sozialabgaben niedriger sind.

In jedem Fall geben die Grenzgängerbewegungen häufig Aufschluß über strukturelle oder konjunkturelle Unterschiede. Im Hinblick auf eine Feinanalyse wäre es von Nutzen, über ein zuverlässiges Instrumentarium zu verfügen, das geeignet ist, aufgrund spezifischer Kriterien (Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen, Beruf und Alter der Grenzgänger, Grenzzonen, Beschäftigungsreviere, ...) erstellte Statistiken zu liefern. Hierzu wäre es zweckdienlich, im Zusammenhang mit der Grenzgängerproblematik die Möglichkeit der Verwertung der Daten der Sozialversicherung ins Auge zu fassen, damit die Erstellung von Statistiken durch entsprechende Stellen veranlaßt werden kann. Diese Stellen sind anhand vorab festgelegter Kriterien, die für alle Mitgliedstaaten zu gelten haben, zu bestimmen.

(1) Quelle: Untersuchung von M. Beatson (Dok. V/466/89).

Es ist vorgesehen, daß die Liste zur "Gemeinschaftserhebung über Arbeitskräfte" 1992 Fragen zu Wohnsitz und Beschäftigungsort des jeweiligen Arbeitnehmers einschließen wird. Auf dieser Grundlage werden ab 1993 auf der Ebene "NUTS II" gleichgeartete Informationen über Geschlecht und Alter der Erwerbstätigen, ihren Status, ihre Ausbildung, ihren Beruf sowie den Wirtschaftssektor in dem sie tätig sind, verfügbar. Ohne eine Erhöhung der gegenwärtigen Stichprobenquote der Untersuchung wird die Zuverlässigkeit der Ergebnisse für die Grenzgebiete jedoch beschränkt sein.

Im übrigen werden die laufenden Arbeiten zur Schaffung einer infraregionalen Datenbank die Beschaffung von Informationen sowohl über die Arbeitnehmer als auch über die Unternehmen in den Grenzgebieten ermöglichen.

II. ÜBERLEGUNGEN ZU FRAGEN DER LEBENS- UND ARBEITSBEDINGUNGEN DER IN DEN GRENZGEBIETEN LEBENDEN BÜRGER DER GEMEINSCHAFT. INSBESONDERE DER GRENZGÄNGER

1. Regionalpolitik

Im Hinblick auf ein besseres Verständnis und die Erarbeitung wirksamer politischer Konzepte besteht auch weiterhin ein verstärkter Bedarf an Daten und Statistiken. Auf das Fehlen zuverlässiger Statistiken zu den Grenzgängerbewegungen wurde bereits hingewiesen. Hier könnte durch die Schaffung einer Infraregionalen Datenbank, die Gemeinschaftserhebung über Arbeitskräfte sowie durch eine bessere Nutzung der Daten der nationalen Sozialversicherungen Abhilfe geschaffen werden.

Auch für die Regionalpolitik wäre es von großem Nutzen, über entsprechende Daten und spezifische Informationen verfügen zu können. Die Konzeption einer geeigneten Regionalpolitik setzt eine vorherige Analyse des jeweiligen Potentials der betreffenden Regionen, der Bereiche, in denen sich diese Regionen gegenseitig ergänzen können, sowie ihrer Bedürfnisse voraus.

Die Europäische Gemeinschaft hat an der Finanzierung verschiedener Studien und Pilotprojekte, die im Zusammenhang mit der Schaffung von Datenbanken, der Analyse der ökonomischen Strukturen usw. stehen, mitgewirkt. Mit derselben Zielsetzung unterstützt sie die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Die Kommission ist der Ansicht, daß die Regionalpolitik wesentlich zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der in den Grenzgebieten lebenden Gemeinschaftsbürger beitragen kann.

Sie unterstützt vor allem grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Form von Partnerschaften zwischen den betreffenden Akteuren. Zu diesem Zweck hat sie eine Gemeinschaftsinitiative, INTERREG, durch die eine Vielzahl verschiedener Bereiche abgedeckt wird, ausgearbeitet und Initiativen zur Kooperation, zur Information und zur Förderung von Kontakten zwischen Grenzgebieten finanziert. Im Rahmen der Einrichtung der Beobachtungsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist auch die Schaffung eines Netzes der Grenzgebiete in der Gemeinschaft sowie eine technische Unterstützung dieser Gebiete vorgesehen.

Es ist geplant, diese Aktionen weiterzuverfolgen und zu intensivieren, um das Zusammenwachsen und die Integration benachbarter Regionen zu fördern. Das Ziel, das es zu erreichen gilt, ist es, eine Situation zu schaffen, in der das Wirtschaftsgeschehen innerhalb Europas nicht durch vom Menschen geschaffene Grenzen behindert wird.

2. Ausbildung und Berufsberatung

Wesentliche Punkte im Zusammenhang mit den Forderungen der Grenzbewohner sind Ausbildung und Berufsberatung. Die Rolle, die der Ausbildung sowohl für die Mobilität der Arbeitskräfte als auch für die ökonomische und sozio-kulturelle Integration der Gebiete beiderseits einer Grenze zukommt, ist offensichtlich. Was diese Frage betrifft, so ist zunächst darauf hinzuweisen, daß entsprechend dem Gemeinschaftsrecht der Grundsatz gilt, daß Grenzgänger in ihrem Beschäftigungsland hinsichtlich der beruflichen Bildung nicht auf

Grund ihrer Nationalität diskriminiert werden dürfen. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß ein Grenzgänger nicht deswegen benachteiligt werden darf, weil sich sein Wohnsitz in einem anderen Land als dem Beschäftigungsland befindet. Dies ergibt sich aus dem im Romvertrag vorgesehenen Prinzip der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der EWG.

Dennoch gibt es in diesem Bereich noch zahlreiche Schwierigkeiten: Anpassung der Ausbildung an den Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung des Bedarfs jenseits der Grenze, Zugang zu den Bildungseinrichtungen in benachbarten Ländern, Anerkennung von Zeugnissen und beruflichen Qualifikationen, Sprachprobleme.

In diesen Bereichen konnte die Gemeinschaft bedeutende Fortschritte verzeichnen. Durch die Strukturfonds der Gemeinschaft erfahren Aktionen, die auf grenzüberschreitender Ebene durchgeführt werden und somit als vorrangig gelten (vgl. hierzu INTERREG-Programm und Leitlinien des EFS) eine aktive Unterstützung.

Auch in Ihren Programmen in den Bereichen Ausbildung und Berufsberatung trägt die Kommission der grenzüberschreitenden Dimension Rechnung. So werden durch Programme wie FORCE, TRANSITION, PETRA in diesen Bereichen kooperative Beziehungen zwischen Grenzgebieten aufgebaut. Die Erstellung eines Handbuchs über die Berufsberatungsstellen der Mitgliedstaaten, die ausgehend von Fallstudien zur Zusammenarbeit von Berufsberatungsdiensten in den Grenzgebieten erfolgte, wird von der Kommission unterstützt.

Im Hinblick auf die Sprachprobleme hat die Kommission das Programm LINGUA ins Leben gerufen und spezielle Aktionen im Rahmen des INTERREG-Programms geplant.

Was den Erlaß entsprechender Bestimmungen betrifft, so ist der bedeutende Fortschritt zu erwähnen, der in bezug auf die Anerkennung von Zeugnissen erzielt wurde (vgl. Richtlinie 89/48/EWG über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen. Eine zweite, ergänzende Richtlinie betreffend Berufsausbildungen von einer geringeren als dreijährigen Dauer liegt gegenwärtig dem Rat vor. Darüber hinaus setzt die Kommission ihre Arbeiten im Bereich der Entsprechung der beruflichen Qualifikationen fort, die gerade für Grenzgänger von besonderem Interesse sind. Nicht nur im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, sondern ebenso auf regionaler Ebene werden wichtige Initiativen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung ergriffen. Tatsächlich handelt es sich hier um einen sehr wichtigen Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Kommission fördert diese Aktionen, bei denen in angemessener und wirksamer Weise die jeweiligen Strukturen, die Dynamik und die Bedürfnisse der betreffenden Regionen in mehreren Bereichen (Beschäftigung, Ausbildung, Technologie, Wirtschaft) Berücksichtigung finden.

3. Beschäftigung

Die Abschaffung der Grenzen innerhalb der Gemeinschaft eröffnet für die Beschäftigungsentwicklung neue Perspektiven, insbesondere für die Grenzgebiete.

Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes soll mittelfristig zu einer größeren Mobilität der Arbeitskräfte in der Gemeinschaft führen. Um diese Mobilität zu fördern, hat die Kommission das SEDOC-System überarbeitet, das der gegenwärtigen Situation des europäischen Arbeitsmarktes nicht mehr angepaßt war. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch die Schaffung eines spezifischen Instruments für die Grenzgebiete, JET, unterstützt, das im Rahmen der EUREGIO (NL/BRD) einen Austausch von Stellen- und Bewerbungsangeboten zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den betreffenden Grenzgebieten ermöglicht. Mit derselben Zielsetzung hat die Kommission ebenso verschiedene Treffen und Seminare mit Arbeitsämtern in den Grenzgebieten veranstaltet.

Darüber hinaus räumen die Strukturfonds der Gemeinschaft grenzübergreifenden Projekten zur Schaffung von Arbeitsplätzen eine hohe Priorität ein. Die Kommission beabsichtigt, ihre Aktionen auf diesem Gebiet fortzusetzen und für den Fall, daß sie sich als erfolgreich erweisen, auszuweiten.

Im übrigen ist damit zu rechnen, daß der Wegfall der Binnengrenzen unmittelbare negative Auswirkungen für die Beschäftigungsstruktur haben wird (z. B. in den Zollämtern und den mit ihnen direkt oder indirekt verbundenen Dienstleistungsbereichen). Der Tatsache, daß es Infolge der Verwirklichung des Binnenmarktes möglicherweise zu Arbeitsplatzverlusten kommen kann, hat die Gemeinschaft bei der Ausarbeitung bestimmter Programme (INTERREG-Programm) Rechnung getragen.

Charakteristisch für den Arbeitsmarkt in Grenzgebieten ist die Präsenz mehrerer Zeitarbeitsunternehmen. Die gegenwärtige Situation hat gezeigt, daß es hier einer Gemeinschaftsregelung bedarf.

Zu diesem Zweck ist im Aktionsprogramm der Kommission vorgesehen, eine Richtlinie betreffend Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse und Zeitarbeitsverträge zu erlassen und ein Gemeinschaftsinstrument zur Regelung der Arbeitsbedingungen von Erwerbstätigen, die Angehörige eines anderen Mitgliedstaats sind und im Aufnahmeland arbeiten im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ausführen, zu schaffen. Zum ersten Punkt ist anzumerken, daß die Kommission dem Rat kürzlich drei diesbezügliche Richtlinienvorschläge unterbreitet hat.

4. Sozialer Schutz

Auf Grund der Verordnungen zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer kommen die Grenzgänger in den Genuß bestimmter Vorteile, die nicht für die übrigen Wanderarbeitnehmer gelten. So können Grenzgänger, was die Krankenversicherung betrifft, sowohl im Wohnland als auch im Beschäftigungsland Sachleistungen in Anspruch nehmen.

Dies gilt nicht für ihre Familienangehörigen (es sei denn, es besteht ein entsprechendes bilaterales Abkommen) und im Ruhestand befindliche ehemalige Grenzgänger. Unter dieser Lücke hat insbesondere die letztgenannte Personengruppe zu leiden, die während ihres Erwerbslebens bestimmte Wohnheiten im Beschäftigungsland angenommen hat. Es wäre wünschenswert, daß geprüft wird, inwieweit es möglich ist, daß sich Rentner weiterhin im ehemaligen Beschäftigungsland behandeln lassen.

Bewohner von Grenzgebieten können, wie im übrigen auch die außerhalb der Grenzgebiete ansässigen Bevölkerungsgruppen, nur dann medizinische Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen, wenn es sich um einen Notfall handelt oder wenn dies vorab von ihrer Krankenkasse genehmigt wurde. Es könnte in Betracht gezogen werden, für die Bewohner der Grenzgebiete diese Genehmigungspflicht aufzuheben, was z. B. durch entsprechende Vereinbarungen zwischen den zuständigen Trägern erfolgen könnte, wie dies bereits in einigen Regionen (Belgien-Frankreich, Niederlande-Belgien, Spanien-Frankreich) der Fall ist.

Dies brächte nicht nur eine Erleichterung für die betreffenden Personengruppen mit sich, sondern würde ebenso zu einer optimalen Nutzung der beiderseits einer Grenze vorhandenen Ressourcen im Bereich der Gesundheitsfürsorge beitragen.

Mit Schwierigkeiten werden auch einige Grenzgänger konfrontiert, die auf Grund einer tarifvertraglichen oder gesetzlichen Regelung vorzeitig in den Ruhestand eintreten konnten. Tatsächlich sind die Vorruhestandsregelungen aus dem Geltungsbereich der Gemeinschaftsverordnungen ausgeschlossen. Der Vorschlag für eine Verordnung, den die Kommission dem Rat im Jahre 1980 vorgelegt hat, sollte vom Rat zügig verabschiedet werden.

Weitere Probleme, mit denen die Grenzgänger konfrontiert werden, ergeben sich aus den unterschiedlichen Rechtsvorschriften des jeweiligen Beschäftigungslands einerseits und des Wohnlands andererseits. Eine Annäherung der Ziele der jeweiligen Sozialversicherungssysteme, wie sie im Aktionsprogramm der Kommission zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte vorgesehen ist, könnte langfristig zu einer Verminderung dieser Schwierigkeiten beitragen.

Eine besondere Beachtung gebührt schließlich der Situation der in Drittländern beschäftigten Grenzgänger.

5. Rechtsstellung der Grenzgänger gemäß dem europäischen Gemeinschaftsrecht

Grenzgänger sind Wanderarbeitnehmer. Folglich gelten für sie die Gemeinschaftsvorschriften betreffend die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Sie haben also ein Aufenthaltsrecht im Beschäftigungsland und sind wie Erwerbstätige dieses Landes zu behandeln.

Die auf dem Wege zum Europa der Bürger erzielten Fortschritte werden für einige Probleme eine Lösung bringen. In der Tat hatte ein Bürger der Gemeinschaft, der nicht Staatsangehöriger seines Wohnlands war, bislang kein Aufenthaltsrecht in diesem Land, wenn er einer Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland nachging. Durch die Richtlinie vom 28. Juni 1990 zum Aufenthaltsrecht wird im Prinzip auch diese Situation abgedeckt; sie wird jedoch erst zum 30. Juni 1992 in Kraft treten.

Die Gemeinschaftsregelung zum Aufenthaltsrecht sieht spezifische Vorschriften zugunsten der Grenzgänger vor. Es könnte in Betracht gezogen werden, die Bedingungen für die Gewährung des Aufenthaltsrechts für Grenzgänger zu lockern.

Auch in anderen Bereichen hat die Gemeinschaft der spezifischen Situation der Bewohner der Grenzgebiete Rechnung getragen, sofern objektive Kriterien eine besondere Behandlung gerechtfertigt erscheinen ließen. Dies ist z.B. hinsichtlich der Sozialversicherung, der steuerlichen Behandlung, der Zoll- und Steuerbefreiungen usw. der Fall.

6. Direkte Steuern

Eines der wesentlichen Probleme stellt für die Grenzgänger das Steuersystem dar.

Gegenwärtig wird dieser Bereich durch bilaterale Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten bzw. mit Drittländern geregelt, um eine Doppelbesteuerung der jeweiligen Einkünfte zu vermeiden. Diese Abkommen beruhen auf dem Prinzip, daß die Besteuerung entweder im Beschäftigungsstaat oder im Wohnsitzstaat zu erfolgen hat. Dennoch fühlen sich die Grenzbewohner nicht selten durch die geltenden Steuervorschriften benachteiligt.

Die Kommission hat bereits 1979 den Versuch unternommen, eine befriedigende Lösung der in diesem Bereich auftretenden Probleme zu finden. Der von ihr vorgelegte Richtlinienvorschlag liegt immer noch beim Rat. Da die Kommission davon ausgeht, daß eine zügige Verabschiedung dieses Textes in seiner jetzigen Fassung unwahrscheinlich ist, prüft sie gegenwärtig, welche Änderungen sie an ihrem Vorschlag vornehmen kann. Gleichzeitig beabsichtigt die Kommission, weiterhin darauf hinzuwirken, daß die auf Grund bestimmter nationaler Steuervorschriften zum Nachteil der Grenzbewohner bestehenden Diskriminierungen aufgehoben werden.

7. Währungsfragen

Ein weiteres Problem ergibt sich für die Grenzgänger im Zusammenhang mit der Währungsproblematik (Transfer der Einkünfte, Bankkonten im Beschäftigungsland, Wechselkurse usw.). Diese Fragen wurden in der ersten Mitteilung der Kommission zum Thema der Grenzbewohner ausführlich erörtert. Seitdem wurden wesentliche Fortschritte auf dem Wege zur wirtschaftlichen und monetären Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft erzielt, wie die Gemeinschaftsvorschriften zur Liberalisierung der Kapitalbewegungen sowie der im Mai 1990 gefaßte Beschluß des Europäischen Rates zur schrittweisen Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion zeigen.

In diesem Rahmen werden folglich die genannten Probleme gelöst werden können.

Bestehenbleiben werden jedoch die Probleme der in Drittländern beschäftigten Grenzgänger. Auch wenn die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums eventuell Lösungen für diese Probleme mit sich bringen könnte, werden darüber hinaus spezielle Vorschriften zur Regelung der Situation der in benachbarten Ostblockstaaten beschäftigten Grenzgänger der Gemeinschaft erforderlich sein.

8. Verkehr

Beim Transportbereich handelt es sich um einen Sektor, der sowohl für den Alltag der Grenzbewohner als auch für die Integration von Grenzgebieten von grundlegender Bedeutung ist.

Abgesehen von der Problematik der Schaffung der erforderlichen Infrastrukturen, die im Zusammenhang mit dem Kapitel zur Regionalpolitik angesprochen wurde, vertritt die Kommission die Auffassung, daß eine Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im Transportbereich für die Grenzbewohner zweifelsohne von Vorteil wäre. Die Kommission hat dem Rat mehrere Vorschläge im Hinblick auf eine solche Liberalisierung vorgelegt.

Über diese Aktionen hinaus wären Fortschritte hinsichtlich einer besseren Koordinierung der nationalen und regionalen Transportdienste anzustreben (Fahrpläne, Verbindungen, Fahrscheine usw.). Dieses Ziel könnte durch eine stärkere Zusammenarbeit der Verantwortungsträger des Verkehrssektors erreicht werden.

Darüber hinaus laufen auf Gemeinschaftsebene noch weitere Aktionen, die im Zusammenhang mit der Transportproblematik stehen und ebenfalls Erleichterungen für den Alltag der Bewohner der Grenzgebiete anstreben, wie dies z. B. bezüglich der Frage der Benutzung eines in einem Mitgliedstaat amtlich zugelassenen Transportmittels in einem anderen Mitgliedstaat der Fall ist.

Durch die Annahme des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie über den Führerschein würden die sich aus der gegenwärtig gültigen Regelung ergebenden Auslegungsprobleme endgültig gelöst und die Bürger der Gemeinschaft von der Verpflichtung entbunden, bei Verlegung ihres Wohnsitzes in einen anderen Mitgliedstaat ihren Führerschein umzutauschen.

9. Information

Charakteristisch für die Situation der Grenzgänger ist ihre gleichzeitige Zugehörigkeit zum Wohn- und zum Beschäftigungsland und die Tatsache, daß sie folglich zwei Systemen und zwei unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen unterliegen. Weder durch die Abschaffung der Grenzen noch durch die Errichtung des Binnenmarktes werden alle Probleme, mit denen die Grenzgänger konfrontiert werden, beseitigt werden können, wenn man bedenkt, daß in verschiedenen Bereichen (z. B. Sozialversicherung, Steuersystem usw.) noch keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften auf Gemeinschaftsebene erfolgt ist, und daß dies in absehbarer Zukunft voraussichtlich auch nicht der Fall sein wird.

Die Vielfalt und Komplexität der einzelstaatlichen Vorschriften machen es erforderlich, daß die Grenzgänger ordnungsgemäß über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus begegnen Grenzgänger auf der anderen Seite der Grenze den verschiedensten praktischen Problemen (Wohnung, Verkehr usw.) und sehen sich mit einer neuen Umgebung mit einer unterschiedlichen Lebensweise, mit unterschiedlichen Organisationsformen usw. konfrontiert. Solche Unterschiede müssen von den Grenzgängern akzeptiert werden; es bleibt ihnen natürlich vorbehalten, die Vorteile einer häufig besser bezahlten Beschäftigung und die möglichen Vor- und Nachteile unterschiedlicher einzelstaatlicher Systeme gegeneinander abzuwägen. Allerdings ist eine bessere Information über ein breites Themenspektrum erforderlich, wenn man es den Grenzgängern ermöglichen will, in voller Sachkenntnis zwischen den verschiedenen Alternativen zu wählen.

Die Europäische Gemeinschaft hat dieser Notwendigkeit mit ihrer gegenwärtig laufenden Aktion zur Reform des SEDOC-Systems Rechnung getragen. Auch der geplante Einsatz von Euro-Beratern wird wesentlich zur Erreichung dieser Zielsetzung beitragen.

Neben den Aktionen der Gemeinschaft kann eine solche Informationsarbeit auch durch eine stärkere Kooperation der nationalen Verwaltungen auf verschiedenen Ebenen sowie im Rahmen einer grenzüberschreitenden Partnerschaft, die verschiedene Akteure wie Sozialpartner, sozio-professionelle Vereinigungen, die betreffenden Verbände usw. zusammenbringt, in effizienter Weise geleistet werden. Solche Initiativen (z. B. die im Rahmen des PACTE (Euregio Nord-Pas-de-Calais - Hainaut) geplante Schaffung eines Informations- und Hilfsinstruments für Grenzgänger) werden von der Kommission aktiv unterstützt. Im übrigen ist die Kommission der Auffassung, daß den Gewerkschaftsvertretern aufgrund ihrer Position eine wichtige Rolle für die Information der Grenzgänger zukommt, und hält es für ratsam, sie durch eine angemessene Ausbildung im Hinblick auf diese Aufgabenstellung zu unterstützen.

10. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Aus den vorangegangenen Abschnitten, in denen spezifische Bereiche angesprochen wurden, ergibt sich eindeutig, daß eine wesentliche Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Grenzbewohner bereits durch eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit erreicht werden kann. Eine solche Zusammenarbeit könnte tatsächlich eine direkte Folge der in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehen Aufhebung der Grenzen sein. So werden die Grenzgebiete nicht nur Aufschluß über den beim Aufbau Europas jeweils erreichten Stand geben, sondern sie werden auch gewissermaßen die Schmelzen der europäischen Integration darstellen.

Grenzüberschreitende Kooperation kann in verschiedenen Formen stattfinden.

Eine erste mögliche Form der Zusammenarbeit setzt voraus, daß die Grenzbevölkerung bei allen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene anstehenden Entscheidungen bzw. Aktionen, die Auswirkungen auf der jeweils anderen Seite einer Grenze haben könnten, informiert und konsultiert werden. Dies kann verschiedene Bereiche wie Raumplanung, Umweltpolitik, Infrastrukturmaßnahmen im sozialen Bereich und im Gesundheitswesen usw. betreffen. Durch eine vorherige gegenseitige Abstimmung müßte es möglich sein, eine Verdoppelung der öffentlichen Einrichtungen zu vermeiden, eine Koordinierung der in benachbarten Regionen unternommenen Aktionen zu erreichen usw.

Eine weiterentwickelte Form der Kooperation setzt eine gemeinsame Ausarbeitung von Studien und eine gemeinsame Planung voraus. Eine solche Kooperation kann auf verschiedenen Gebieten erfolgen, z. B. in den Bereichen Ausbildung, Verkehr, Nutzung der Ressourcen usw.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann auch in Form einer Partnerschaft zwischen verschiedenen Akteuren des gesellschaftlichen Lebens oder des Wirtschaftslebens, öffentlichen Einrichtungen, privaten Vereinigungen, Sozialpartnern usw. stattfinden. In diesem Zusammenhang ist auf die Gründung der Interregionalen Gewerkschaftsräte (IGR) hinzuweisen, deren Ziel es ist, die Kooperation der Gewerkschaftsvertreter in den Grenzgebieten zu intensivieren.

Diese Initiativen werden von der Kommission aktiv gefördert und unterstützt. Daher werden Aktionen, die eine grenzüberschreitende Dimension haben, von ihr bevorzugt behandelt.

Im Rahmen der INTERREG-Initiative unterstützt die Kommission die Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, indem sie solchen Projekten Priorität einräumt, die die Schaffung bzw. den Ausbau gemeinsamer institutioneller oder administrativer Strukturen vorsehen.

Darüber hinaus setzte die Kommission im Jahre 1988 den Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ein, dem die Aufgabe übertragen wurde, sie bei der Ausarbeitung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik vom lokalen und regionalen Standpunkt aus zu beraten.

In diesem Kontext ist auch die Tatsache zu sehen, daß die Kommission gegenwärtig prüft, ob es angebracht ist, ein gesetzgebendes Gemeinschaftsinstrument einzuführen, um Kooperationsvereinbarungen zwischen regionalen und lokalen Behörden zu erleichtern.

Hierbei werden die Grenzgebiete das Terrain darstellen, auf dem der Aufbau von Netzen der Zusammenarbeit zwischen benachbarten Staaten erprobt wird. Der nächste Schritt wäre es dann, sich diese Modellversuche zunutze zu machen, um diese Netze im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes mit anderen Netzen der Gemeinschaft zu verbinden.

III. SCHLUSSEFOLGERUNG

Aufgrund des bisher Dargelegten gelangt man zu der Feststellung, daß seit der ersten Mitteilung der Kommission zur Frage der Bewohner der Grenzgebiete erhebliche Fortschritte erzielt wurden. Zahlreiche neue Gemeinschaftsaktionen wurden zwischenzeitlich ins Leben gerufen. Darüber hinaus ergreift die Kommission in jedem Fall, in dem dies notwendig erscheint, die erforderlichen Maßnahmen, um eine korrekte Anwendung der geltenden Gemeinschaftsvorschriften zu gewährleisten. Ohne die Schlußfolgerung in Frage zu stellen, zu der sie in ihrer Mitteilung aus dem Jahre 1985 gekommen war - es sei nicht angebracht, einen Sonderstatus des Grenzarbeitnehmers zu schaffen -, vertritt die Kommission - in Erwartung der Vollendung des Binnenmarkts und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion - die Auffassung, daß auf bestimmten Gebieten weitere Fortschritte erzielt werden könnten.

Neben den Aktionen der Gemeinschaft, die auf den Erlaß bestimmter Vorschriften ausgerichtet sind, wird die Kommission auch bei der Ausarbeitung ihrer politischen Konzepte weiterhin den Schwerpunkt auf die grenzüberschreitende Dimension legen (z. B. Politik im Bereich der beruflichen Bildung, Regionalpolitik usw.). Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die Vorteile, die die (räumliche, wirtschaftliche, soziale, kulturelle) Nähe benachbarter Regionen mit sich bringt, stärker herauszustellen sind, damit die Grenzen nicht mehr Trennungslinien zwischen verschiedenen Regionen und Systemen darstellen, sondern vielmehr Berührungslinien werden, die eine Kooperation zwischen den jeweiligen Regionen und den dort lebenden Menschen ermöglichen. Zu diesem Zweck unterstützt die Kommission die Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Akteuren und strebt auf verschiedenen Ebenen geeignete Synergieeffekte an. Sie fördert spezielle Treffen zwischen Vertretern der nationalen und regionalen Verwaltungsbehörden, die für die Bereiche Beschäftigung, Ausbildung, Steuerwesen, soziale Angelegenheiten zuständig sind. Da die Kommission davon ausgeht, daß zahlreiche Probleme der Grenzgänger bereits durch die Bereitstellung eines adäquaten Informationsangebotes gelöst werden können, wird sie weiterhin Anstrengungen unternehmen, um zu gewährleisten, daß die erforderlichen technischen Mittel und Humanressourcen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hält sie es für sinnvoll, eine Struktur zu schaffen, die die Rolle eines Ombudsmannes übernimmt und deren Aufgabe es ist, Informationen zu erteilen, Lösungen für spezielle Fälle zu suchen und Probleme aufzudecken, für die auf dem Wege entsprechender (nationaler oder bilateraler) Bestimmungen Lösungen zu finden sind.

Mit der vorliegenden Mitteilung greift die Kommission ihre früheren Überlegungen zur Frage der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Grenzbewohner und Grenzgänger wieder auf. Sie bezweckt damit, eine konstruktive Diskussion über dieses Thema anzuregen, um anschließend weitere Gemeinschaftsaktionen vorzubereiten.

Grundlagenbericht
über die Lebens- und Arbeitsbedingungen
der in den Grenzgebieten lebenden Bürger der Gemeinschaft,
insbesondere der Grenzgänger

(Anhang zur Mitteilung)

Übersicht über den Inhalt des Grundlagenberichts

(Anhang zur Mitteilung)

I. BEWOHNER VON GRENZGEBIETEN

- 1 - Regionalpolitik
- 2 - Beschäftigungsentwicklung
- 3 - Gesundheit: Zugang zur Gesundheitsfürsorge
- 4 - Verkehr (einschl. Frage der indirekten Besteuerung und Führerscheinelproblematik)
- 5 - Steuer- und Zollbefreiungen
- 6 - Allgemeine und berufliche Bildung und Berufsberatung
- 7 - Sozialpartner in den Grenzgebieten
- 8 - Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden

II. GRENZGÄNGER

- 1 - Aufenthaltsrecht
- 2 - Arbeitsmarkt - SEDOC - Zeltarbeitnehmer
- 3 - Soziale Sicherheit
- 4 - Direkte Steuern
- 5 - Währungsfragen
- 6 - Wohnungswesen
- 7 - Berufliche Bildung und Anerkennung von Zeugnissen und Qualifikationen
- 8 - Information
- 9 - Spezifische Probleme der in Drittländern beschäftigten Grenzgänger

I. BEWOHNER VON GRENZGEBIETEN

I. 1. Regionalpolitik

Das Hauptziel, das die Kommission mit der Vollendung des einheitlichen Binnenmarktes verfolgt, ist es, eine Situation zu schaffen, in der das Wirtschaftsgeschehen innerhalb Europas nicht von durch den Menschen geschaffenen Grenzen verzerrt wird. Man hat erkannt, daß, wenngleich der Prozeß der Verwirklichung des einheitlichen Marktes gewinnbringend für alle Regionen der Gemeinschaft sein wird, die Grenzgebiete nichtsdestoweniger spezifische Probleme haben, die eine besondere Hilfestellung erfordern.

Diese Gebiete hatten in der Vergangenheit in starkem Maße unter Verzerrungen zu leiden, die daraus resultierten, daß Wirtschafts- und Raumplanung üblicherweise in nationalem Rahmen erfolgten. Die Gegebenheiten auf der anderen Seite der jeweiligen Grenzen fanden daher beim Ausbau des Infrastrukturnetzes und des öffentlichen Dienstleistungsangebots kaum Berücksichtigung. So sind besondere Anstrengungen erforderlich, um die grenzübergreifende Verbindung von Infrastrukturnetzen zu erleichtern, eine gemeinsame Wirtschafts- und Raumplanung zu fördern und Handelsstrukturen aufzubauen, die ungeachtet der nationalen Grenzen die natürlichen Wirtschaftsformen der Grenzgebiete widerspiegeln.

Die Verwirklichung der Bestrebungen der Grenzbevölkerung sowie die Lösung der Probleme der Grenzgänger könnten durch eine geeignete Regionalpolitik erreicht werden. Innerhalb der letzten Jahre hat man festgestellt, daß die Region als die geeignete Struktur, innerhalb der eine Analyse, Bewertung und Lösung einer gewissen Anzahl der Probleme der Grenzbevölkerung in effizienterer Weise als auf nationaler Ebene erfolgen kann, an Bedeutung gewonnen hat. Tatsächlich haben sich einige Grenzgebiete mit gleichartigen Problemen auseinanderzusetzen, die leichter auf dem Wege einer stärkeren Kooperation, anzugehen wären. Auf Gemeinschaftsebene unterstützt die Kommission den regionalen Ansatz im obengenannten Sinn, der eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Behörden, Unternehmen und den betroffenen privaten Vereinigungen voraussetzt.

Konkret führt die Kommission im Rahmen dieser Zielsetzung drei Hauptaktionen durch, die in direktem Zusammenhang mit der Förderung grenzübergreifender Zusammenarbeit und der Unterstützung der Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft stehen. Diese Aktionen gehen auf die Verordnungen des Rates zu den Strukturfonds zurück, in denen ausdrücklich die Grenzgebiete Erwähnung finden

- (1) Vorbereitung von INTERREG – einer Gemeinschaftsinitiative zugunsten der Grenzgebiete, die im Sinne von Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 und Artikel 3, Absatz 2, der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 eingeleitet werden soll.
- (2) Durchführung von Pilotprojekten und Studien zur Unterstützung und Förderung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die teilweise gemäß Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 betreffend den EFRE finanziert werden.
- (3) Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

INTERREG

Am 13. März 1990 beschloß die Kommission die Annahme einer Gemeinschaftsinitiative zur Unterstützung der Grenzgebiete und zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit insbesondere im Zusammenhang mit der fortschreitenden Entwicklung zu einem einheitlichen Markt im Jahre 1992. Die Initiative hat folgende Ziele:

- Grenzgebiete sowohl an den Binnengrenzen als auch an den Außengrenzen der Gemeinschaft dabei zu unterstützen, die aus ihrer relativen Isolation innerhalb der nationalen Wirtschaftssysteme und innerhalb der Gemeinschaft erwachsenden spezifischen Entwicklungsprobleme zum Vorteil der dort ansässigen Bevölkerung zu überwinden, und zwar in einer umweltverträglichen Weise.
- Schaffung und Ausbau von Netzwerken einer die Binnengrenzen überspannenden Zusammenarbeit zu fördern und gegebenenfalls diese Netze im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes im Jahre 1992 zu umfassenderen Netzwerken auf Gemeinschaftsebene zusammenzufügen.
- Die Gebiete an den Außengrenzen der Gemeinschaft dabei zu unterstützen, sich auf ihre neue Rolle als äußere Grenzregionen eines einheitlichen, integrierten Marktes vorzubereiten.

Bei der Gewährung von Zuschüssen durch die Gemeinschaft im Rahmen der INTERREG-Initiative wird die Kommission denjenigen Vorschlägen Priorität einräumen, die durch die Schaffung bzw. den Ausbau gemeinsamer institutioneller oder administrativer Strukturen dazu beitragen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen, privaten Organisationen und freien Körperschaften auszuweiten und zu vertiefen.

Maßnahmen, die im Rahmen der Initiative unterstützt werden, sollen sich in erster Linie für die Bevölkerung der betreffenden Grenzgebiete positiv auswirken. Besonders berücksichtigt werden dabei Maßnahmen zur Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten in Regionen, in denen es aufgrund von Veränderungen in der Zollabfertigungspraxis sowie anderen grenzbezogenen Tätigkeiten zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten als Folge der Vollendung des Binnenmarktes kommen kann.

Was Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Regionen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft anbelangt, können folgende Arten von Aktionen bezuschußt werden: Studien über Grenzgebiete als integrierte geographische Einheiten, Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen vor allem im Hinblick auf den Ausbau grenzübergreifender Netze, die lokale Wasser-, Gas- und Stromversorgung sowie lokale Telekommunikationseinrichtungen, gemeinsame Infrastrukturmaßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverbindungen, Aktivitäten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Zusammenarbeit in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Schaffung von Organisationen und Körperschaften mit dem Ziel der Förderung der grenzüberschreitenden Kontakte - Sprachkurse eingeschlossen - sowie Aktionen in den Bereichen Tourismus, Landwirtschaft, Beschäftigung, die eine grenzüberschreitende Dimension haben, usw.

Das INTERREG-Programm sieht ebenso vor, daß die Gemeinschaft eine gewisse Anzahl von Aktionen, die die Gebiete an ihren Außengrenzen betreffen, unterstützt.

PILOTPROJEKTE -UND STUDIEN GEMÄSS ARTIKEL 10 DER VERORDNUNG
BETREFFEND DEN EFRE

Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 betreffend den EFRE besagt, daß eine finanzielle Unterstützung durch die Gemeinschaft u. a. für Pilotprojekte gewährt werden kann, die zum Erfahrungsaustausch und zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft, insbesondere den Grenzgebieten, im Bereich der Regionalentwicklung beitragen. Darüber hinaus sieht Linie 5412 des Gemeinschaftshaushalts die Bereitstellung finanzieller Mittel für Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit, des Informationsaustauschs und der Kontakte zwischen den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft vor.

Im Rahmen dieser Bestimmungen wurde 1989 mit Unterstützung der Gemeinschaft eine Reihe von Pilotprojekten und Studien in Angriff genommen (wie z. B. grenzübergreifende Studien, u. a. über die spanisch-portugiesische Grenze, sowie zahlreiche Modellvorhaben im Ems-Dollart-Gebiet (D/NL), in der Euregio Rhein-Maas (NL/B/D), der Euregio (D/NL), den Regionen Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz (D/F/L), Wallonie-Nord-Pas-de-Calais (B/F) und vielen anderen).

BEOBACHTUNGSSTELLE FÜR GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT IN DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Die Europäische Kommission hat kürzlich mit der Arbeitsgemeinschaft der europäischen Grenzregionen (AGEG) eine Vereinbarung über die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa getroffen, die teilweise gemäß Artikel 10 der EFRE-Verordnung finanziert wird. Das Projekt wird im zweiten Halbjahr 1990 für eine Dauer von zunächst drei Jahren anlaufen.

Zur Erreichung ihrer Zielsetzungen wird diese Beobachtungsstelle weitgefächerte Aktivitäten organisieren wie z. B.: technische Hilfe für Grenzgebiete, die Einrichtung einer Gemeinschaftsdatenbank über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Schaffung eines Netzes der Grenzgebiete, das sich über die gesamte Gemeinschaft erstreckt, sowie ein Publizitäts- und Informationsprogramm.

Die Leitung dieser Beobachtungsstelle wird im Auftrag der beteiligten Gebiete und der Europäischen Kommission die Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen übernehmen.

1. 2. Beschäftigungsentwicklung

Die Beschäftigungsentwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist eines der wichtigsten Ziele der Gemeinschaft. Die Strukturfonds der Gemeinschaft, insbesondere der Sozialfonds und der Regionalfonds, räumen grenzübergreifenden Projekten eine hohe Priorität ein. Konkrete Beispiele hierfür sind:

Der P.E.D. (Europäischer Entwicklungspool) im Gebiet von Athus (B) - Longwy (F) - Rodange (L).

Die Hauptziele des 1986 ins Leben gerufenen P.E.D. sind der wirtschaftliche Wiederaufbau und die Schaffung von 8 000 Arbeitsplätzen in der Region innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren, und zwar von 1986 bis 1995.

Bis heute wurden in diesem Gebiet über 2 800 Arbeitsplätze geschaffen, zu denen noch weitere 1 200 Stellen hinzuzurechnen sind, die nicht vom EFRE bezuschußt wurden.

Weitere Projekte wurden durchgeführt bzw. laufen zur Zeit:

- die Aktionen Rhône-Alpes-Piemont;
- die europäischen grenzüberschreitenden Aktionsprogramme Belgien-Frankreich (PACTE: Nord-Pas-de-Calais-Hainaut; ARDENNES: Französische Ardennen-Wallonie).

Die Ärmelkanal-Kooperation zwischen Kent (GB) und Nord-Pas-de-Calais (F) im Zusammenhang mit der Infrastruktur des Tunnels erfordert nicht nur eine Unterstützung durch die Strukturfonds der Gemeinschaft, sondern ebenso neue kulturelle und sprachliche Beziehungen, die vorher lediglich in geringem Umfang existierten.

Die engere Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Behörden, Gewerkschaften, Arbeitgebern, Berufsverbänden usw. auf verschiedenen Gebieten (Bildung, Information, Verbindungen zwischen kleinen und mittelständischen Unternehmen) und in verschiedenen Wirtschaftsbereichen (Tourismus, Landwirtschaft, Technologie, Umweltschutz usw.) sowohl innerhalb einer Region als auch auf interregionaler Ebene wird positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Die Abschaffung der Grenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft eröffnet vor allem für die Grenzgebiete neue Perspektiven. Eine Kooperation in großem Rahmen scheint der beste Weg zu sein, um Risiken zu begrenzen und der Herausforderung erfolgreich begegnen zu können.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes im Jahre 1992 wird sich, je nach Wirtschaftsbereich und Region, die Beschäftigungsstruktur wandeln. Es ist davon auszugehen, daß die Beseitigung der Binnengrenzen nicht ohne Auswirkungen auf die Beschäftigungsstruktur in den Grenzgebieten bleiben wird. Gegenwärtig ist es schwierig bzw. nur teilweise möglich, abzuschätzen, zu welchen Veränderungen es kommen wird. Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission in ihrem Aktionsprogramm zur Durchführung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer darauf verwiesen, daß sie in ihrem jährlichen Bericht über die Beschäftigungslage in Europa berichten und eine Detailanalyse spezifischer Aspekte vorlegen wird, wobei in jedem Fall auch das Problem der Grenzgebiete behandelt werden wird. Dieser Bericht wird durch das "System"-Bulletin ergänzt, das viermal jährlich zusätzliche Informationen und Dokumentationsmaterial zu Fragen der Beschäftigung in der Gemeinschaft veröffentlicht.

Unmittelbare Folgen wird die Abschaffung der Binnengrenzen für die Beschäftigungslage in den Zollämtern und den mit ihnen direkt oder indirekt verbundenen Dienstleistungsbereichen haben.

Die Erledigung von Zoll- und/oder Steuerformalitäten muß nicht zwangsläufig an den inneren und äußeren Grenzen der Gemeinschaft erfolgen, schließlich können diese Angelegenheiten ebenso gut in den auf dem übrigen Gemeinschaftsgebiet befindlichen Zollämtern abgewickelt werden. Dessenungeachtet ist die Existenz der Zollämter in den Grenzgebieten eine Tatsache, und dementsprechend wird die Schaffung des einheitlichen Marktes, was die Tätigkeit der Zollabfertigungsbeamten angeht, Arbeitsplatzverluste und/oder Umschulungen zur Folge haben.

Schätzungen des Berufsstandes besagen, daß zum 31. Dezember 1992 innerhalb der gesamten Gemeinschaft ca. 85 000 Stellen von Zollagenten und Verwaltungsangestellten, deren Tätigkeit direkt mit dem Zoll verbunden ist, abgebaut sein dürften; der Anteil der betroffenen Stellen in Grenzgebieten ist erheblich. Darüber hinaus werden verschiedene andere Tätigkeitsbereiche unter den negativen Auswirkungen der Auflösung der Zollämter an den Binnengrenzen zu leiden haben, wie z. B. das Gaststättengewerbe, bestimmte andere Dienstleistungsunternehmen usw.

Die Situation der Zollagenten ist trotz bestehender Kontakte mit den Vertretern dieser Berufsgruppe aufgrund der Struktur der Branche schwierig zu beurteilen. Um die branchenspezifischen Probleme aufzuzeigen und geeignete Lösungen zu entwickeln, könnte eine Inanspruchnahme der Strukturfonds der Gemeinschaft über die nationalen Behörden hilfreich sein; des weiteren wäre die Erstellung spezieller Studien über diese Berufsgruppe empfehlenswert.

Die Gemeinschaft hat bei ihren Überlegungen die infolge der Errichtung des Binnenmarktes zu erwartenden Arbeitsplatzverluste berücksichtigt. Daher räumen einige ihrer Programme (INTERREG, FORCE) denjenigen Projekten Priorität ein, die der Unterstützung von direkt oder indirekt vom Wegfall verschiedener, mit Grenzübertritten verbundener Erwerbstätigkeiten betroffenen Personen dienen.

1. 3. Gesundheit: Zugang zur Gesundheitsfürsorge

Innerhalb der Gemeinschaft ist der Schutz im Hinblick auf den Zugang zur Gesundheitsfürsorge entsprechend dem jeweiligen Status der zur Grenzbevölkerung zählenden Personen mehr oder weniger umfassend, je nachdem, ob es sich um in den Grenzgebieten ansässige Personen (Erwerbstätige, ihre Familienangehörigen, Rentner oder andere Nichterwerbstätige) oder um Grenzgänger und ihre Familienangehörigen handelt. Was die übrigen in den Grenzgebieten lebenden Personen angeht, ist ein solcher Schutz in den meisten Fällen nicht gewährleistet.

Dieses Ungleichgewicht rührt daher, daß die auf Artikel 51 des EWG-Vertrags zurückgehenden Gemeinschaftsverordnungen zur sozialen Sicherheit⁽¹⁾ eine Koordinierung der unterschiedlichen nationalen Systeme im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, und nicht der Personen (vgl. unter 11.3) anstreben.

Im Hinblick auf die soziale Dimension des Binnenmarktes und die Schaffung eines Europas der Bürger bereitet die Europäische Kommission jedoch gegenwärtig die Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Verordnungen auf alle in einem Mitgliedsstaat versicherten Personen vor, insbesondere bei Krankheit und Schwangerschaft.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben Gebietsansässige (Erwerbstätige oder ihre Familienangehörigen), die in einem Mitgliedsstaat versichert sind und deren Gesundheitszustand während eines Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates eine sofortige medizinische Versorgung erfordert, Anspruch auf diejenigen Sachleistungen, die vom Träger des Aufenthaltsortes übernommen werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß gemäß einer Erklärung im Sitzungsprotokoll des Rates die Mitgliedstaaten durch entsprechende Maßnahmen sicherstellen müssen, daß auch andere Personengruppen als die Erwerbstätigen durch diese Bestimmungen abgesichert werden. So sieht z. B. in Anbetracht der dringenden Notwendigkeit der sozialen Absicherung der Studenten, die am "ERASMUS"-Programm teilnehmen, eine Übergangsbestimmung vor, daß diese Studenten, sofern sie in einem Mitgliedsstaat versichert sind, das Gemeinschaftsformular E111⁽²⁾ verwenden können, auch wenn sie nicht den Status eines Erwerbstätigen oder eines Familienangehörigen eines Erwerbstätigen haben.

(1) Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, sowie die entsprechende Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 574/72.

(2) Formular, das zur Inanspruchnahme der unmittelbar erforderlichen medizinischen Versorgung in einem anderen Mitgliedsstaat als dem, in dem die betreffende Person versichert ist, berechtigt.

Im übrigen wäre es denkbar, daß das Formular E 111 auf eine Empfehlung des Rates der Europäischen Gemeinschaften hin zu gegebener Zeit durch eine europäische Notfallversorgungskarte ersetzt wird.

Gebietsansässige (Erwerbstätige bzw. deren Familienangehörige) können in einen anderen Mitgliedstaat als den, in dem sie versichert sind, reisen, um dort eine geeignete Behandlung zu erhalten, vorausgesetzt, daß dies durch den zuständigen Träger genehmigt wurde. Eine solche Genehmigung kann verweigert werden, wenn in den Rechtsvorschriften des zuständigen Staats die betreffende Behandlung nicht vorgesehen ist und wenn diese Behandlung ebenso innerhalb einer üblichen Frist im zuständigen Staat Wohnsitzland erfolgen kann.

Diese außerordentlich restriktive Bestimmung wird sowohl von den Patienten als auch von den Krankenhäusern stark kritisiert.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Grenzgänger, wie in den meisten Fällen auch ihre Familienangehörigen, die Leistungen entweder in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, oder im Hoheitsgebiet des zuständigen Staats (vgl. unter 11.3.) in Anspruch nehmen können.

Nun könnte in Betracht gezogen werden, die in Frage stehende Bestimmung dahingehend zu ändern, daß die Genehmigungspflicht abgeschafft und gleichzeitig eine Höchstgrenze für den Leistungsumfang eingeführt wird, wobei dieser Betrag den Betrag, der im zuständigen Staat vorgesehen ist, nicht übersteigen darf. Durch die Einführung einer solchen Höchstgrenze würden finanzielle Risiken, die bei einer solchen Regelung ansonsten für den zuständigen Träger entstehen könnten, entfallen.

Diese Änderung würde es insbesondere Grenzbewohnern, die in dem Mitgliedstaat arbeiten, in dem sie wohnen (also nicht den Status eines Grenzgängers haben), sowie ihren Familienangehörigen ermöglichen, sich in jedem beliebigen Mitgliedstaat behandeln zu lassen. Eine solche Maßnahme beträfe ebenso Grenzgänger, die in einem Mitgliedstaat A beschäftigt sind und in einem Mitgliedstaat B leben, der sich wiederum in der Nähe der Grenze zu einem Mitgliedstaat C befindet, in dem sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine medizinische Versorgung in Anspruch nehmen können.

In einer ersten Phase könnte die Möglichkeit der Wahrnehmung dieses Rechts auf einen bestimmten geographischen Raum beschränkt werden und ausschließlich für die Grenzbevölkerung gelten. Eine derartige Regelung könnte zu einem späteren Zeitpunkt letztlich dazu führen, daß jeder, der in einem Mitgliedstaat versichert ist, die Möglichkeit des freien Zugangs zur Gesundheitsfürsorge in jedem beliebigen anderen Mitgliedstaat hat.

Eine Alternativlösung geringerer Tragweite bestünde darin, sich darauf zu beschränken, allen Personen, auf die die Verordnung anwendbar ist und die in einem Grenzgebiet leben, durch den zuständigen Träger die geforderte Genehmigung ausstellen zu lassen, die dann regelmäßig zu verlängern wäre: tatsächlich muß eine solche Genehmigung gegenwärtig für jede einzelne Leistung gesondert beantragt werden.

In jedem Fall handelt es sich hier in Anbetracht der sowohl finanziellen als auch sozialen Implikationen um eine sehr schwierige Frage. Eine eingehende Analyse ist daher unumgänglich.

Für bestimmte Grenzgebiete existieren bilaterale Vereinbarungen oder in den jeweiligen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten zur Krankenversicherung enthaltene spezielle Bestimmungen⁽¹⁾, die eine Inanspruchnahme der medizinischen Versorgung auf der jeweils anderen Seite der Grenze zulassen. Im allgemeinen gelten diese Bestimmungen für die in einem ca. 20 km breiten Streifen beiderseits der Grenze wohnende Bevölkerung.

Hierzu einige Beispiele:

- In Belgien berechtigt die Krankenversicherung die Bewohner der Grenzgebiete dazu, sich in einem Umkreis von maximal 25 km von ihrem Wohnsitz behandeln zu lassen, vorausgesetzt, daß es in Belgien keine ähnliche Einrichtung in geringerer Entfernung gibt.
- Eine französische Vereinbarung aus dem Jahre 1961 genehmigt den Sozialversicherten im Bereich des französischen Moselgebiets Kuren im Kurort Mondorf-les-Bains in Luxemburg.
Eine französische Vereinbarung aus dem Jahre 1976 mit der medizinisch-pädagogischen Einrichtung St-Mard (Provinz Luxemburg in Belgien) genehmigt die Aufnahme behinderter Kinder vor allem aus den Grenzgebieten der Departments Ardennes, Meuse und Meurthe-et-Moselle.
Die Krankenkasse Caisse Primaire Maladie de Tourcoing übernimmt die Kosten für einen Aufenthalt in der Entbindungsstation des Krankenhauses in Menin (Belgien) sowie die Kosten für von belgischen Ärzten vorgenommene chirurgische Eingriffe im Falle von Komplikationen, die bei der Entbindung von Schwangeren, die ihren Wohnsitz in Hallouin (Frankreich) haben, auftreten.

(1) Studie zum Zugang zur Gesundheitsfürsorge in den Grenzgebieten,
1990 - Association Internationale de la Mutualité, Genf.

- In den Niederlanden gestattet der Algemeen Ziekenfonds voor West Brabant en Zeeuwsch Vlaanderen Personen, die in Seeländisch-Flandern wohnen, die Inanspruchnahme der medizinischen Versorgung in zwei belgischen Krankenhäusern (der Universitätsklinik Gent und dem Allgemeinkrankenhaus St-Jean in Brügge).
- In Spanien besteht eine Vereinbarung zwischen dem Krankenhaus in Vialla und einem französischen Krankenhaus über die Verlegung von Patienten für den Fall, daß das spanische Krankenhaus nicht in der Lage sein sollte, den Kranken die erforderliche Behandlung zukommen zu lassen.

Diese Beispiele zeigen, daß es auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene Möglichkeiten gibt, den Zugang der Bürger in den Grenzgebieten zu den Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge zu erleichtern. Diese Möglichkeiten könnten gewiß auch in anderen Regionen Anwendung finden.

1. 4. Verkehr (einschließlich Frage der indirekten Besteuerung und Führerscheinel Problematik)

Ein Bereich von grundlegender Bedeutung für das Leben der Bevölkerung in den Grenzgebieten und für eine Integration der Gebiete beiderseits einer Grenze ist der Verkehrsbereich.

Die geographische Nähe von Grenzgebieten bedingt einen hohen Bedarf der Grenzbewohner an grenzüberschreitender Mobilität. Hierfür gibt es verschiedene Gründe, die wirtschaftlicher Art sein können oder auch im Zusammenhang mit Bildung, Kultur oder Tourismus stehen können.

Die grenzüberschreitenden Transportdienste, ihrem Wesen nach international, sind durch das Gemeinschaftsrecht oder bilaterale Vereinbarungen geregelt. Gemäß den Gemeinschaftsvorschriften zur internationalen Beförderung von Personen auf dem Straßenweg unterliegt der Gelegenheits-(Touristen-)verkehr zum größten Teil keiner Genehmigungspflicht, wohingegen dies für den Pendel- und Linienverkehr jedoch der Fall ist. Was den Linienverkehr betrifft, dem für die in Grenzgebieten lebenden Menschen die größte Bedeutung zukommt, ist es nicht immer möglich, die Genehmigung für den Betrieb eines Transportdienstes zu erlangen. Die Kommission legte dem Rat 1987 einen Vorschlag betreffend die Freizügigkeit des Dienstleistungsverkehrs im Bereich der Bustransporte vor. Dieser Vorschlag könnte dazu beitragen, die Einrichtung von Transportdiensten zu erleichtern, und wäre damit für die Bewohner von Grenzgebieten von besonderem Interesse. Leider hat der Rat in dieser Angelegenheit noch keine Entscheidung getroffen.

Abgesehen von dieser Aktion könnten entscheidende Fortschritte ebenso durch eine gemeinsame Organisation und bessere Koordination nationaler bzw. regionaler Transportdienste erzielt werden (Fahrpläne, Verbindungen, Fahrscheine usw.). Aus diesem Grund ist es wichtig, eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu erreichen.

Der internationale Straßengüterverkehr wird durch das Gemeinschaftsrecht und bilaterale Vereinbarungen geregelt. Eine EWG-Richtlinie aus dem Jahre 1963⁽¹⁾ trägt der grenzüberschreitenden Dimension Rechnung, indem sie bestimmte Grenzverkehrsbetriebe von der Genehmigungspflicht und Quotensystemen ausnimmt.

Die Verordnungen Nr. 3820/85⁽²⁾ und 3821/85⁽³⁾ zu den Arbeits- und Ruhezeiten der Fahrer von im Güter- und Personenverkehr eingesetzten Fahrzeugen und zur Verwendung von Fahrtenschreibern durch diese Fahrer sehen Abweichungen von den Gemeinschaftsvorschriften vor, von denen Grenzgänger profitieren können, die kurze Strecken zurücklegen.

(1) ABl. Nr. L 70 vom 6.8.1962, S. 2005

(2) ABl. Nr. L 370 vom 31.12.1985, S. 1

(3) ABl. Nr. L 370 vom 31.12.1985, S. 8

Frage der Indirekten Besteuerung im Transportbereich

Ein anderer Bereich, in dem auf dem Weg zur europäischen Integration Maßnahmen ergriffen werden könnten, die geeignet sind, die Lebensbedingungen der Bürger der Gemeinschaft und insbesondere der Grenzbevölkerung zu erleichtern, betrifft die Benutzung eines in einem Mitgliedstaat amtlich zugelassenen privaten Transportmittels in einem anderen Mitgliedstaat.

Die Kommission hat vorgeschlagen, daß während einer von 1993 bis 1996 dauernden Übergangszeit der Verkauf neuer Personenfahrzeuge je nachdem, von wem diese erworben werden, der Besteuerung in dem Mitgliedstaat unterliegen sollten, in dem sie benutzt werden und in dem die erste längerfristige amtliche Zulassung erfolgt (KOM(90)182 endg.).

So werden zumindest für diesen Zeitraum noch Bestimmungen benötigt, die es einem Bürger eines Mitgliedstaats gestatten, in seinem Wohnland ein vorübergehend eingeführtes und in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft amtlich zugelassenes Personenfahrzeug zu benutzen. Aus diesem Grund hat die Kommission vorgeschlagen, daß die Geltungsdauer der Richtlinie 83/182/EWG über Steuerbefreiungen innerhalb der Gemeinschaft bei vorübergehender Einfuhr bestimmter Verkehrsmittel von einem Mitgliedstaat in einen anderen erst am 31. Dezember 1996 auslaufen solle.

Dennoch legte die Kommission 1987 einen Vorschlag für eine Liberalisierung der Richtlinie 83/182/EWG vor, da sie die geltenden Vorschriften bezüglich einer vorübergehenden Einfuhr für zu restriktiv erachtet. Die wesentlichen Bereiche, in denen eine Liberalisierung vorgesehen ist, betreffen die Weltervermietung von Privatfahrzeugen, die Ausdehnung der beruflichen Bindungen in einen anderen Mitgliedstaat, die Ausdehnung der Befreiung auf andere Personen als diejenige, die das Fahrzeug vorübergehend eingeführt hat, die Benutzung von Firmenwagen, die Benutzung von Fahrzeugen durch Studenten, die Stilllegung von Fahrzeugen im Ausland und die kurzfristige Vermietung.

Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4060/89 betreffend die Beseitigung technischer Handelshemmnisse müssen ca. ein Dutzend (aufgrund gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Rechtsvorschriften durchgeführter) Kontrollen in Zukunft nicht mehr an den Grenzen vorgenommen werden.

Leider sah sich der Rat auch nach dem Urteil in der Rechtssache Ledoux⁽¹⁾ (Rechtssache 127/86) nicht in der Lage, diese Änderungen zu genehmigen. Acht Mitgliedstaaten haben jedoch erklärt, daß diese Änderungen gemäß einem Artikel der Richtlinie, der eine freizügigere Regelung gestattet, in ihre nationalen Rechtsvorschriften übernommen würden. Die Kommission hat angekündigt, daß sie in Wahrnehmung ihrer Zuständigkeit über die ordnungsgemäße Anwendung der im Gemeinschaftsrecht verankerten Grundsätze durch die Mitgliedstaaten wachen werde.

Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, daß es zum gegenwärtigen Zeitpunkt durchaus noch vorkommen kann, daß Taxen und Busse, die Personen befördern, an den Binnengrenzen der Gemeinschaft anzuhalten haben, um dort die Mehrwertsteuer auf den Teil der Transportleistung zu entrichten, der innerhalb des zu durchfahrenden Mitgliedstaats erfolgt. Diese Schwierigkeiten rühren daher, daß gemäß der Sechsten Richtlinie zur Mehrwertsteuer Transportleistungen nach Maßgabe der in jedem einzelnen Mitgliedstaat zurückgelegten Kilometer besteuert werden. Wenn einige Staaten keine Mehrwertsteuer erheben, geschieht dies lediglich aufgrund einer Übergangsbestimmung, die zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben werden wird (Artikel 28, Absatz 5, der obenerwähnten Richtlinie).

Im Bewußtsein der Schwierigkeiten, die sich bei der Beförderung durch Taxen und Busse aufgrund der Steuergrenzen und des Territorialitätsprinzips der Mehrwertsteuer im Transportbereich ergeben, hat die Kommission 1987 vorgeschlagen, alle Personentransporte ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem sich der Ausgangspunkt des Transportes befindet, zu besteuern, und dies in voller Höhe. Auf diese Weise wären in Zukunft weder Taxen noch Busse zu einem Halt an den Grenzen gezwungen. Der Vorschlag der Kommission wurde bereits im Hinblick auf eine endgültige Regelung der Besteuerung ausgearbeitet und sollte zum 1. Januar 1993 in Kraft treten.

Des weiteren schlägt die Kommission in Anerkennung der sozialen Bedeutung der Personenbeförderung vor, hier einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz (zwischen 4 und 9 %) anzuwenden.

(1) In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entschieden, daß es mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar ist, wenn ein Mitgliedstaat Mehrwertsteuer auf ein Kraftfahrzeug erhebt, das von einem in diesem Mitgliedstaat ansässigen Grenzgänger im Rahmen seines Arbeitsvertrags zur Erfüllung seiner beruflichen Aufgaben und darüber hinaus zu privaten Zwecken benutzt wird, wenn das betreffende Fahrzeug einem Arbeitgeber gehört, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, in dem auch die Mehrwertsteuer entrichtet wurde.

Führerscheine

Ein weiteres Problem, das zwar besonderer Art ist, aber dennoch eine wesentliche Rolle im Leben der Bewohner der Grenzgebiete spielt, ist die Frage der Anerkennung eines durch einen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins im Hoheitsgebiet der angrenzenden Staaten. Dieses Problem ist auf Gemeinschaftsebene durch die Richtlinie zur Einführung eines EG-Führerscheins⁽²⁾ geregelt. Diese Richtlinie sieht die gegenseitige Anerkennung einzelstaatlicher Führerscheine durch die Mitgliedstaaten vor, sowie den Umtausch von Führerscheinen, deren Inhaber ihren ordentlichen Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegen, wobei dieser Umtausch innerhalb eines Zeitraums von höchstens einem Jahr nach dem Wohnsitzwechsel zu erfolgen hat.

Der Definition des ordentlichen Wohnsitzes kommt eine besondere Bedeutung zu, insbesondere im Falle von Grenzgängern, ebenso jedoch im Falle von Studenten bzw. anderen Personen (z. B. Rentnern), die einen Teil des Jahres in einem anderen Staat verbringen. Es stellt sich somit die Frage, in welchem Staat diese Personen ihren ordentlichen Wohnsitz haben. Nach Ansicht der Kommission befindet sich ihr ordentlicher Wohnsitz in dem Staat, in dem sie ihre persönlichen Bindungen haben. Daraus ergibt sich, daß ein Grenzgänger keinen Antrag auf Umtausch seines Führerscheins im Beschäftigungsstaat stellen muß.

In diesem Zusammenhang ist der neue Vorschlag für eine Richtlinie über den Führerschein⁽³⁾ zu erwähnen, durch die alle denkbaren Fälle eine abschließende Lösung finden könnten. Bezeichnenderweise sieht diese Richtlinie eine Definition des Begriffs "ordentlicher Wohnsitz" vor und hebt die Verpflichtung zum Umtausch des Führerscheins im Falle der Verlegung des Wohnsitzes des Führerscheininhabers in einen anderen Mitgliedstaat auf.

(2) Richtlinie 80/1263/EWG vom 4.12.80

(3) KOM (88) 705 endg. vom 13.1.89, ABl. C 48 vom 27.2.89.

1. 5. Steuer- und Zollbefreiungen

Die ab dem 1.1.1993 wirksame Aufhebung der gegenwärtig in allen Mitgliedstaaten geltenden Beschränkungen für den steuerfreien Wareneinkauf durch Reisende, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, wird beträchtliche Auswirkungen für den freien Personenverkehr innerhalb der Gemeinschaft haben. Tatsächlich erfolgt ab diesem Datum die Besteuerung solcher Käufe – mit Ausnahme des Kaufs neuer Pkws – durch den Verkäufer zu den im Herkunftsland der Güter geltenden Steuersätzen und Bedingungen. Dieser Liberalisierung sollte eine progressive Anhebung der bestehenden Freigrenzen vorangehen, was, entsprechend dem Vorschlag der Kommission, auf dem Wege einer Verdoppelung der gegenwärtig vorgesehenen Höchstmengen für Produkte, auf die Verbrauchssteuern und Mehrwertsteuer erhoben werden, wie Alkohol, Tabakerzeugnisse usw., sowie einer Anhebung der für mehrwertsteuerpflichtige Waren gültigen Freibeträge auf das Vierfache erfolgen sollte. Eine solche Liberalisierung ist auch hinsichtlich der niedrigeren Freigrenzen für die Bewohner der Gebiete an den Grenzen zu einem Mitgliedstaat geplant.

Für die Bewohner der Gebiete an den Grenzen zu Drittländern sind ebenfalls – wenn auch in geringerem Umfang als für die obenerwähnten Fälle – Steuer- und Zollbefreiungen auf in diesen Ländern gekaufte Waren vorgesehen.

Außerdem kommen sowohl den Bewohnern der Gebiete an den Grenzen zu Mitgliedsländern als auch denen der Gebiete an den Grenzen zu Drittländern bereits verschiedene Bestimmungen des allgemeinen Systems der bei der endgültigen Einfuhr von Waren wirksamen Steuer- und Zollbefreiungen zugute, von denen einige speziell für sie erlassen wurden⁽¹⁾.

Allerdings werden die Maßnahmen zur Liberalisierung und Vereinfachung, die im Zuge der mittelfristig vorzunehmenden Anpassung der gesamten Zoll- und Steuerbefreiungen für endgültige Wareneinfuhren möglicherweise zur generellen Übernahme vorgeschlagen werden, Auswirkungen auf diese Bestimmungen haben.

(1) Zum Beispiel Zoll- und Steuerbefreiungen für Saatgut, Düngemittel usw., die von Landwirten zur Verwendung in Betrieben, die sich in unmittelbarer Nähe der Grenze befinden, importiert oder exportiert werden.

I. 6. Allgemeine und berufliche Bildung und Berufsberatung

Ein weiterer Bereich von grundlegender Bedeutung für die Bevölkerung der Grenzgebiete sind Aus-/Weiterbildung und Berufsberatung. Berufliche Bildung und Berufsberatung tragen nicht nur wesentlich zur Entwicklung von Humanressourcen sowie zur regionalen Entwicklung bei, sondern fördern auch in beträchtlichem Maße die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer. Will man die "Beschäftigungsreviere" beiderseits der Grenzen nutzen, so setzt dies voraus, daß in Kenntnis der Bedürfnisse der Grenzgebiete Strukturen und Programme in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung in geeigneter Weise miteinander verbunden und gemeinsam geplant werden. Darüber hinaus ist es wichtig, daß die in den Grenzgebieten lebenden Menschen Zugang zu den Bildungseinrichtungen der benachbarten Länder haben.

Im Hinblick auf diese Zielsetzung wurde auf bilateraler Ebene eine Reihe von Initiativen zur Schaffung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Behörden ergriffen. In Grenzprogrammen wie dem für die Region HAINAUT/NORD-PAS-DE-CALAIS wurde deutlich, wie wichtig ein konzertiertes Vorgehen des gesamten Sektors unter Einbeziehung der verschiedenen Partner (Arbeitsvermittlung, Aus- und Weiterbildung, Schule, Sozialpartner) ist, will man die Bildungs- und Ausbildungsprogramme an die technologische Entwicklung der regionalen Unternehmen anpassen.

Ein innerhalb der Euregio Rhein-Maas durchgeführtes Projekt unterstrich darüber hinaus die Notwendigkeit eines "gemeinsamen Zentrums für berufliche Bildung", dessen Aufgabe es u. a. sein sollte, "dazu beizutragen, daß die Lehranstalten besser über die neuen technologischen Entwicklungen informiert werden, an die sie sich schließlich ständig anpassen müssen".

Andere Aktionen betreffen die Einrichtung einer sozialen Beobachtungsstelle für Aus- und Weiterbildung sowie die Schaffung eines grenzüberschreitenden Bildungsraums (Pacte), die Ausstellung gemeinsamer Diplome sowie eines interregionalen Studentenausweises (Regio), die Gründung eines supraregionalen Bildungsinstituts (Euregio), die Einrichtung eines dreijährigen Kurses zur Ausbildung der in den Bereichen berufliche Bildung und Berufsberatung tätigen Fachkräfte (Rhône-Alpes - Piemont), usw.

Die Aktionsprogramme zeigen ebenso die Notwendigkeit, Austauschprogramme zum Erlernen von Sprachen sowie sprachlich motivierte Einsätze von Arbeitnehmern in grenznahen Unternehmen zu organisieren (Nord-Pas-de-Calais - Region Kent, Rhône-Alpes - Baden-Württemberg).

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft solche Formen der Kooperation in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung unterstützt, insbesondere durch ihre Strukturfonds.

Gemäß den Leitlinien des ESF, die die bildungs- und beschäftigungspolitischen Schwerpunktbereiche betreffend die Ziele Nrn. 3 und 4 festlegen, gelten transnationale Maßnahmen, die vor allem auf grenzüberschreitender Ebene stattfinden, als vorrangig. Diese transnationalen Maßnahmen umfassen Maßnahmen, die von Trägern der Berufsbildung zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten oder auf Gemeinschaftsebene anerkannten Trägern gemeinsam durchgeführt werden und einen Austausch von Ausbildungsprogrammen, Lehrkräften oder Lehrgangsteilnehmern umfassen. Es handelt sich hier um Aktionen, die auf Gemeinschaftsebene einen Multiplikatoreffekt haben (Mittteilung der Kommission über die Leitlinien des ESF 89/C 45/04, Kapitel V, Punkt b).

Es ist ebenso darauf hinzuweisen, daß das INTERREG-Programm u.a. auf eine Förderung von Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung abzielt und Projekten mit grenzüberschreitender Dimension Priorität einräumt.

Auch auf Gemeinschaftsebene wurden einige wichtige Aktionen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung durchgeführt. Die Programme der Europäischen Gemeinschaft richten ihr besonderes Augenmerk darauf, inwieweit transnationale Partnerschaften, Austauschaktionen, gemeinsame Programme, Möglichkeiten der Anrechnung von im Studium erbrachten Leistungen, die akademische Anerkennung von Diplomen und Studienzeiten im Ausland, das Erlernen von Sprachen der Gemeinschaft usw. eine gemeinschaftliche Dimension haben. Dennoch enthalten solche Programme keine spezifischen Maßnahmen oder Prioritäten im Hinblick auf eine Zusammenarbeit in Grenzgebieten.

Im Zusammenhang mit dem FORCE-Programm zum Aufbau eines Systems einer kontinuierlichen beruflichen Aus- und Weiterbildung hat die Kommission vorgeschlagen, grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. In diesem Programm ist geplant, Projekte für regionale Zusammenschlüsse mit besonderem Bezug zur Grenzgängerfrage zu begründen. Außerdem ist in diesem Programm vorgesehen, Vorhaben zu fördern, die sich an das Personal kleiner Unternehmen richten und das Ziel verfolgen, eine Strategie der Partnerschaft im Rahmen grenzüberschreitender Zusammenschlüsse zu entwickeln.

Im Rahmen der Zielsetzung, die Mobilität der Arbeitnehmer in Europa zu fördern, hat die Kommission ebenfalls eine Reihe von Anstrengungen zur Verbesserung des Berufsberatungsangebots unternommen. Dieses Bemühen fand seinen Ausdruck einerseits in der Unterstützung mehrerer Studien zum Thema Berufsberatung und andererseits in bestimmten Programmen (Programme TRANSITION, PETRA), durch die kooperative Beziehungen in Grenzgebieten aufgebaut werden.

Die Kommission hat ferner die Erstellung eines Handbuchs unterstützt, das die wesentlichen Informationen über die Beratungsdienste in der gesamten Gemeinschaft enthält. Diese Initiative ist Teil eines weitergehenden Vorschlags der Kommission zur Schaffung eines europäischen Netzes nationaler Kontaktstellen, durch die verschiedene Zentren miteinander verbunden werden. Die Aufgabe dieser Stellen soll in der Erfassung und Aktualisierung von Daten bestehen, die darin den Beratungsstellen in allen Mitgliedstaaten zur Benutzung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wurden kürzlich unter der Leitung des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsausbildung mehrere Fallstudien zur Zusammenarbeit von Beratungsdiensten in Grenzgebieten durchgeführt.

1. 7. Sozialpartner in den Grenzgebieten

Im allgemeinen halten Gewerkschaftsorganisationen und Arbeitgeberverbände regelmäßig Konferenzen über die Probleme der Grenzbewohner ab oder nehmen an solchen Konferenzen teil.

Im Rahmen des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene haben die Sozialpartner im Juli 1990 eine gemeinsame Stellungnahme zu den "Perspektiven eines Europäischen Arbeitsmarktes" erarbeitet. Diese gemeinsame Stellungnahme setzt sich mit den Fragen der Schaffung eines europäischen Raums beruflicher und geographischer Mobilität und eines besseren Funktionierens des Arbeitsmarktes in Europa auseinander. Eine besondere Bedeutung messen die Sozialpartner den Fragen im Zusammenhang mit den Grenzgebieten bei, und sie stimmen darin überein, daß die Arbeitsgruppe "Arbeitsmarkt" eine eingehendere Analyse der Themenbereiche vornehmen soll, die die Modernisierung der Strukturen und des Funktionierens der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen, insbesondere in Grenzgebieten, betreffen. Im Hinblick auf diese Zielsetzung erklären sie sich dazu bereit, an der praktischen Umsetzung der in ihrer gemeinsamen Stellungnahme formulierten Leitlinien mitzuwirken, und fordern gleichzeitig einen grenzüberschreitenden Lösungsansatz der von vornherein sowohl den Bedarf als auch das zur Verfügung stehende Potential an Stellen und Qualifikationen mit einbezieht.

Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern kann in einem beträchtlichen Maße zur Lösung der Probleme der Grenzbevölkerung beitragen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) im Jahre 1976 Interregionale Gewerkschaftsräte (IGR) ins Leben gerufen hat, um die Kooperation der Gewerkschaftsvertreter in den Grenzgebieten zu verstärken. Der erste von ihnen war der IGR Saarland-Lothringen-Luxemburg. Seitdem wurden ca. 10 weitere Räte geschaffen.

Hauptaufgabe der IGR bleibt die Beschäftigung mit den Problemen der Grenzgänger. Gleichzeitig haben die IGR ihren Willen zum Ausdruck gebracht, sich ebenso mit dem gesamten Fragenkomplex der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der betreffenden Grenzgebiete auseinanderzusetzen.

So hat der IGR Nord-Pas-de-Calais-Hainaut-Westflandern ein Seminar über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Baus des Eurotunnels abgehalten. Der IGR des PED hat sich vor allem auf die Einrichtung des Europäischen Entwicklungspools (PED) konzentriert, der 1985 mit dem Ziel der wirtschaftlichen Umstellung der Stahlstandorte und Kohlenreviere gegründet wurde.

1. 8. Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Behörden

Dank der Unterstützung durch die Gemeinschaft wurde die Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Behörden über nationale Grenzen hinweg innerhalb des letzten Jahrzehnts zunehmend intensiver.

Eine Vereinbarung hinsichtlich eines gemeinsamen Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen Grenzgebieten wurden durch gemeinsame, durch die Europäische Gemeinschaft finanzierte Studien gefördert. Solche Rahmenvorgaben wurden für Gebiete entlang den Grenzen Deutschland-Niederlande, Niederlande-Belgien, Belgien-Frankreich, Frankreich-Luxemburg-Deutschland und Frankreich-Spanien festgelegt. In einigen Fällen wurde von den lokalen und regionalen Behörden im Anschluß an die Rahmenvereinbarung ein gemeinsames Entwicklungsprogramm beschlossen, wie z. B. die Programme Ems-Dollart (NL-D), Euregio (NL-D), Regio Rhein-Waal (NL-D), Euregio Rhein-Maas (NL-D-B), Saarland-Lothringen-Luxemburg (F-D-L), Pyrenäen (F-E), COTRAO (F-CH-I). Im allgemeinen waren die Rahmenvorgaben und gemeinsamen Programme Gegenstand informeller Vereinbarungen zwischen den betreffenden regionalen und lokalen Behörden beiderseits der jeweiligen Grenzen.

1981 beschloß der Europarat ein Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Behörden. Die Mitgliedstaaten haben formelle Rechtsvereinbarungen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens nur zögernd getroffen, was in einigen Fällen die weitere Entwicklung einer Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene in der Praxis behinderte.

1988 setzte die Kommission den Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ein, dem eine beratende Funktion aus der lokalen und regionalen Perspektive bei der Entwicklung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik zukommt. Dieser Beirat hat erklärt, daß er in jedem Fall die Idee der Schaffung eines gemeinschaftlichen Rechtsinstruments zur Förderung von Kooperationsvereinbarungen zwischen regionalen und lokalen Behörden nicht nur in Grenzgebieten, sondern innerhalb der gesamten Gemeinschaft befürworte. Die Kommission ist gegenwärtig mit der Prüfung dieser Frage befaßt und wird nach Erörterung der politischen, rechtlichen und verwaltungsmäßigen Aspekte möglicherweise konkrete Vorschläge zu dieser Frage unterbreiten.

II. GRENZGÄNGER

II. 1. Aufenthaltsrecht

Das Gemeinschaftsrecht sieht bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Aufenthaltsrecht für Angehörige der Mitgliedstaaten vor, die einer abhängigen Beschäftigung oder selbständigen Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes nachgehen. Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zieht zwangsläufig das Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffende Person arbeitet, nach sich. Dieses Prinzip gilt selbstverständlich auch für Grenzgänger.

Das abgeleitete Gemeinschaftsrecht⁽¹⁾ enthält hierzu einige spezifische Bestimmungen. Grundsätzlich müssen abhängig Beschäftigte und selbständige Erwerbstätige bei den Behörden des Aufnahmemitgliedstaates eine Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Für Grenzarbeitnehmer gilt jedoch aufgrund von Artikel 8, Absatz 1 der Richtlinie 68/360 folgende Regelung: "Die Mitgliedstaaten gewähren das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis: ... b) Arbeitnehmern, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt sind, ihren Wohnort jedoch im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats haben und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehren. Die zuständige Behörde des Beschäftigungsstaats kann diesen Arbeitnehmern eine Sonderbescheinigung erteilen, die eine Geltungsdauer von fünf Jahren hat und ohne weiteres verlängert werden kann". Für Grenzgänger, die einer selbständigen Beschäftigung nachgehen, existiert keine vergleichbare Bestimmung: sie müssen die übliche Aufenthaltserlaubnis beantragen, um sich für die Dauer der Ausübung ihrer selbständigen Tätigkeit rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates aufhalten zu können, auch wenn sie ihren Hauptwohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat beibehalten.

(1) Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 13).

Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (ABl. Nr. L 172 vom 28.6.1973, S. 14).

Außerdem enthält Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben⁽²⁾, in Artikel 2, Absatz (1) c) folgende Bestimmung:

- (1) Folgende Arbeitnehmer haben das Recht, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben:
- c) der Arbeitnehmer, der nach drei Jahren Beschäftigung und ständigem Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ausübt, seinen Wohnsitz jedoch im ersten Mitgliedstaat beibehält und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehrt.

Hier könnte in Betracht gezogen werden, die geforderte Mindestdauer der Beschäftigung und des Wohnsitzes zu verkürzen und den Geltungsbereich der Bestimmung auf Arbeitnehmer, die einer abhängigen Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Drittstaates nachgehen, auszuweiten.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts ein Angehöriger eines Mitgliedstaats sich nicht mit seiner Familie im Grenzgebiet eines zweiten Mitgliedstaats mit der Absicht, einer abhängigen Beschäftigung in einem dritten Mitgliedstaat oder einem Drittland nachzugehen, niederlassen kann. In der Tat sehen die geltenden Gemeinschaftstexte zur Freizügigkeit in einem solchen Fall ein Aufenthaltsrecht im zweiten Mitgliedstaat nicht vor.

Für diese Situation, die unzumutbar erscheinen mag, wurde vor kurzem eine Lösung gefunden. Am 28. Juni 1990 hat der Rat den Richtlinienenvorschlägen zum Aufenthaltsrecht zugestimmt. Es genügt also, daß der betreffende Arbeitnehmer die in den genannten Texten festgelegten Voraussetzungen hinsichtlich Einkommen und sozialer Absicherung erfüllt. Hierzu ist jedoch anzumerken, daß den Mitgliedstaaten zur Inkraftsetzung der erwähnten Richtlinien eine Frist bis zum 30. Juni 1992 eingeräumt wurde.

(2) ABl. Nr. L 142 vom 30.6.1970

11. 2. Arbeitsmarkt - SEDOC - Zeitarbeitnehmer

Die Information der Erwerbstätigen über den Arbeitsmarkt beruht auf den Stellenangeboten und -gesuchen, die durch Presse und andere Medien, öffentliche Arbeitsverwaltungen, private Arbeitsvermittlungsdienste und Zeitarbeitsunternehmen bekanntgegeben werden.

Es ist festzustellen, daß diese Informationen bei den Grenzgängern nur wenig bekannt sind und daß hier Bedarf an zusätzlichen Informationsmitteln besteht. Die Verordnung 1612/68/EWG sieht in ihrem zweiten Teil die Schaffung eines gemeinschaftlichen Systems zum Austausch von Stellengesuchen und -angeboten (SEDOC) vor.

Dieses in den siebziger Jahren eingeführte System ist der gegenwärtigen Situation des europäischen Arbeitsmarktes nicht mehr angepaßt. Daher hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften seine Überarbeitung in Angriff genommen. Im Zusammenhang mit diesen Arbeiten wurde ein spezifisches Instrument für die Grenzgebiete, JET (Job Euro Transfer) entwickelt, das einen Austausch von Stellen- und Bewerbungsangeboten zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Grenzgebieten ermöglicht.

Im Rahmen dieses Projekts, das auf Initiative der Deutschen Bundesanstalt für Arbeit und des Ministeriums für Soziales und Arbeit der Niederlande mit Unterstützung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften ins Leben gerufen wurde, war es möglich, fünf lokale Arbeitsämter beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze in der Euregio miteinander zu verbinden.

Die wesentlichen Funktionen des im Rahmen dieses Projekts geschaffenen Datenverarbeitungssystems sind:

- Erfassung von Stellenangeboten und -gesuchen
- Aktualisierung der Informationen
- Systematische Suche aufgrund mehrerer Kriterien
- Computergestützte Datenverknüpfung
- Erstellung verschiedener Ausdrücke, die für Betreiber, Stellensuchende und Arbeitgeber von Interesse sind
- Automatische Übertragung von Dateien
- Vergleichende Gegenüberstellung der Definitionen der einzelnen Berufe.

Im Hinblick auf eine allgemeinere Zielsetzung hat die Kommission die Veranstaltung zahlreicher Seminare und Treffen mit Arbeitsämtern in den Grenzgebieten veranlaßt. Seit diesen Treffen hat sich die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsverwaltungen in den Grenzgebieten der Mitgliedstaaten wesentlich verbessert. Immer häufiger werden die Arbeitsämter von Arbeitgebern oder anderen Ämtern auf der anderen Seite der Grenze angesprochen, wenn es um die Bearbeitung von Stellenangeboten und -gesuchen geht. Welchen Umfang solche Aktivitäten erreichen, hängt allerdings weitgehend von den persönlichen Kontakten zwischen den in den betreffenden Dienststellen tätigen Beamten ab.

In Anbetracht des zeitlich befristeten bzw. saisonalen Charakters einiger Arbeitsplätze in Grenzgebieten engagieren sich gegenwärtig verschiedene Zeltarbeitsunternehmen auf dem Arbeitsmarkt in den Grenzregionen. Es stellt sich folglich zunächst die Frage, inwieweit solche grenzüberschreitenden Aktivitäten mit den nationalen Rechtsvorschriften bestimmter Mitgliedstaaten und dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, und darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Rechtsvorschriften auf die Arbeitsverhältnisse der bei diesen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer anwendbar sind. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften sah sich bereits veranlaßt, zu bestimmten Aspekten dieser Problematik Stellung nehmen (vgl. Urteil vom 3.2.1982, SECO, Rechtssache 62-63/81, Slg. 1982, S. 223; Urteil vom 17.12.1981, WEBB, Rechtssache 279.80, Slg. 1981, S. 3305).

Da die Europäische Kommission die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsregelung in diesem Bereich erkannte, hat sie in ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer zwei einschlägige Gemeinschaftsinitiativen aufgenommen:

- 1) Richtlinienvorschlag betreffend die Arbeitsbedingungen im Falle von anderen Arbeitsverhältnissen als vollzeitlichen und unbefristeten Arbeitsverträgen. Hierzu ist anzumerken, daß die Kommission dem Rat kürzlich drei entsprechende Richtlinienvorschläge⁽¹⁾ unterbreitet hat.
- 2) Es ist vorgesehen, ein Gemeinschaftsinstrument zu schaffen, das die Arbeitsbedingungen für Erwerbstätige der Mitgliedstaaten, die im jeweiligen Aufnahmeland arbeiten im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ausführen, regeln soll. Dies schließt im Dienst eines Zeltarbeitsunternehmens stehende Arbeitnehmer ein.

(1) KOM(90)228 - SYN 280, SYN 281 vom 13.06.1990.

II. 3. Soziale Sicherheit - Sozialleistungen

Soziale Sicherheit

Die Gemeinschaftsverordnungen im Bereich der sozialen Sicherheit⁽¹⁾ haben in erster Linie die Grenzgänger im Blick, die Gegenstand sowohl allgemeiner Bestimmungen (entsprechend den Koordinationsprinzipien: Gleichbehandlung, Aufhebung der Wohnortklauseln, Einheitlichkeit der anwendbaren Rechtsvorschriften und Zusammenrechnung der Versicherungszeiten für die Gesamtheit der Wanderarbeitnehmer) als auch besonderer Vorschriften sind.

Was die besonderen Vorschriften anbelangt, so handelt es sich hier im einzelnen um folgende Bestimmungen:

1) Krankenversicherung

- Grundsätzlich erhalten Erwerbstätige, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem zuständigen Staat (Beschäftigungsstaat) haben - was bei Grenzgängern per definitionem der Fall ist -, die medizinische Versorgung in dem Mitgliedstaat, in dem sie wohnen. Dasselbe gilt für ihre Familienangehörigen.
- Im Gegensatz zu anderen Erwerbstätigen können Grenzgänger sich wahlweise auch in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihre Tätigkeit ausüben, behandeln lassen. Die Leistungen werden in diesem Fall von dem Träger, der nach den Rechtsvorschriften dieses Staates zuständig ist, gewährt, als ob der Betreffende hier seinen Wohnsitz hätte.
- Familienangehörige von Grenzgängern können ebenfalls die Leistungen im Wohnsitzgebiet des zuständigen Staates in Anspruch nehmen, doch ist in diesem Fall die Gewährung der Leistungen, abgesehen von Notfällen, davon abhängig, ob zwischen den betreffenden Staaten oder zwischen den zuständigen Behörden dieser Staaten eine entsprechende Vereinbarung getroffen wurde oder ob, wenn dies nicht zutrifft, der zuständige Träger vorab eine Genehmigung erteilt hat.

(1) Verordnungen 1408/71 und 574/72, vgl. II.3.

- Um eine umfassendere soziale Absicherung der Familienangehörigen der Grenzgänger zu gewährleisten, könnte in Betracht gezogen werden, diese letzte Voraussetzung zu streichen, was dann konkret bedeuten würde, daß die Familien der Grenzgänger frei wählen könnten, in welchem Mitgliedstaat - Wohnsitzstaat oder Beschäftigungsstaat - sie die Leistungen in Anspruch nehmen wollen.
- Im Gegensatz zu den noch erwerbstätigen Grenzgängern können die in den Grenzregionen lebenden Rentner und deren Familienangehörige, abgesehen von dringenden Fällen, die Leistungen ausschließlich in dem Land, in dem sie ihren Wohnsitz haben, erhalten. Der Grund hierfür ist, daß der Rentner im allgemeinen keine Veranlassung mehr hat, sich in das frühere Beschäftigungsland zu begeben; folglich wird er wie alle anderen Rentner behandelt, die in mehreren Mitgliedstaaten beschäftigt waren.

Nichtsdestoweniger muß davon ausgegangen werden, daß die Betroffenen Beziehungen zum ehemaligen Beschäftigungsland aufrechterhalten haben. Es wäre also angezeigt, ihnen zu gestatten, sich in diesem Land auch behandeln zu lassen. Zu diesem Zweck könnte eine ähnliche Bestimmung wie die für Erwerbstätige geltende eingeführt werden.

2) Arbeitslosenversicherung⁽¹⁾

Die Verordnung hat spezifische Bestimmungen für arbeitslose Grenzgänger vorgesehen: so erhalten Grenz Arbeitnehmer, die von Kurzarbeit oder betriebsbedingter Arbeitslosigkeit betroffen sind, Arbeitslosenhilfe nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates, als ob sie im Hoheitsgebiet dieses Staates wohnten (die Leistungen werden vom zuständigen Träger gewährt), wohingegen sie bei Vollarbeitslosigkeit Leistungen nach den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats erhalten, als ob während der letzten Beschäftigung die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats für sie gegolten hätten (die Leistungen werden vom Träger des Wohnorts zu seinen Lasten gewährt). In diesem letzten Fall dient gemäß dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 67/79 (Fellinger) das tatsächliche Gehalt, das der Arbeitnehmer für die von ihm zuletzt ausgeübte Tätigkeit bezogen hat, als Berechnungsgrundlage (und nicht ein fiktives, nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzlandes festgesetztes Gehalt).

(1) Art. 71 der Verordnung 1408/71.

Koordinationsprobleme

Im Laufe der Jahre - und der Entwicklung im Bereich der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene - traten einige Schwierigkeiten zutage: Schwierigkeiten bei der Anwendung oder Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder auch Schwierigkeiten, die auf Lücken innerhalb dieser Rechtsvorschriften zurückzuführen sind.

- Eine erste Reihe grundlegender und bereits mehrfach aufgeworfener Probleme ergibt sich aus den Diskrepanzen zwischen den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten. Betroffen sind hiervon in erster Linie die Grenzgänger, darüber hinaus jedoch ebenso die übrigen Wanderarbeitnehmer: so kann der entsprechend den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats für eine bestimmte Leistung festgesetzte Betrag im Vergleich zu dem entsprechend den Rechtsvorschriften des benachbarten Mitgliedstaats festgesetzten Betrag sehr gering sein.

Die Ungleichheiten, die zwischen den Gebieten beiderseits einer Grenze bestehen, sind häufig erschreckend. Weitere Probleme ergeben sich insbesondere in Bezug auf das für die Bewilligung der Altersrente festgesetzte Mindestalter: in Belgien liegt es z. B. bei 65 Jahren, in Frankreich hingegen bei 60 Jahren. Die Gemeinschaftsregelung sieht eine Berechnung der Altersrente im Verhältnis zu den in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils abgeleisteten Beschäftigungszeiten vor. Wenn die betreffende Person fast ihr gesamtes Erwerbsleben in Belgien, und den Rest in Frankreich verbracht hat, erhält sie aufgrund des Gemeinschaftsrechts fünf Jahre lang eine sehr geringe, anteilig berechnete französische Rente, die zum Leben nicht ausreicht.

Die hier angesprochenen - und bereits eingehend erörterten - Probleme ergeben sich unmittelbar aus der mangelnden Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften: die in Frage stehenden Verordnungen beschränken sich auf eine Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.

Eine - wenn auch nur teilweise - Annäherung könnte bereits zu einer Verbesserung der bestehenden Situation führen. Eine Empfehlung zur Annäherung der Ziele der Sozialversicherungssysteme ist im Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zur Durchführung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vorgesehen.

- Außerdem ist festzustellen, daß gegenwärtig bestimmte Regelungen aus dem sachlichen Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ausgeschlossen sind: dies gilt insbesondere für tarifvertragliche Regelungen. Dies bedeutet z. B., daß sich ein Vorruheständler in zahlreichen Fällen nur in dem Mitgliedstaat niederlassen kann, der ihm seine Rente zahlt, wenn diese aufgrund des nationalen Rechts nicht "exportiert" werden kann und einer tarifvertraglichen Regelung unterliegt.

Besonders bedauerlich ist diese Situation für Vorruheständler in Grenzgebieten, die gezwungen sind, ihren Wohnsitz in das Hoheitsgebiet des zuständigen Staats zu verlegen (es sei denn, daß die innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Staats oder gegebenenfalls ein bilaterales Abkommen einen "Rentenexport" vorsehen), obwohl sie schon lange in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind.

Ein Vorschlag für eine Verordnung "Arbeitslosigkeit und Vorruhestand"⁽¹⁾, der vor allem zum Ziel hat, den Fall der sich im Vorruhestand befindlichen ehemaligen Grenzgänger zu regeln, liegt dem Rat seit 1980 vor, konnte jedoch bislang mangels der im Gründungsvertrag geforderten Einstimmigkeit nicht angenommen werden. Es wurde bereits eine Studie mit dem Ziel erstellt, den Umfang des Problems zu analysieren. Diese Studie könnte als Grundlage für die Ausarbeitung eines neuen, aktualisierten Vorschlags für eine Verordnung dienen.

- Schließlich erscheint es erforderlich, die Frage nach dem Geltungsbereich der von Mitgliedstaaten mit Drittländern geschlossenen bilateralen Abkommen zu stellen, zumal diese Abkommen vor allem zahlreiche Grenzgänger betreffen.

Nach Ansicht der Europäischen Kommission sind bilaterale Abkommen als Teil der "Rechtsvorschriften" des betreffenden Mitgliedstaats im Sinne der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 anzusehen. Dies bedeutet, daß ein Mitgliedsstaat, der Vertragspartei bei einem solchen Abkommen ist, auf Angehörige eines anderen Mitgliedstaats, die rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet wohnen, den Gleichbehandlungsgrundsatz anzuwenden hat. Die Kommission wird gegen diejenigen Mitgliedstaaten, die die Verordnung nicht in der beschriebenen Weise anwenden, ein Verstoßverfahren einleiten.

(1) ABl. C 169 vom 9.7.1980.

II. 4. Direkte Steuern

Die Besteuerung stellt stets eines der größten Probleme dar, mit denen Grenzgänger konfrontiert werden. Gegenwärtig wird dieser Bereich immer noch durch zahlreiche bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedstaaten oder mit Drittländern geregelt, durch die die Doppelbesteuerung aufgehoben wird. Gemäß diesen Abkommen erfolgt die Besteuerung der Arbeitseinkünfte der Grenzgänger entweder in dem Land, in dem sie ihren Wohnsitz haben oder in dem Land, in dem sie ihre Tätigkeit ausüben.

Der dem Rat am 21. Dezember 1979 von der Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf⁽¹⁾ strebt eine Lösung dieses Problems auf Gemeinschaftsebene an. Tatsächlich würden nach Artikel 4 dieses Vorschlags Grenzgänger ausschließlich einer Besteuerung in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, unterliegen. Sollte der Mitgliedstaat, in dem sie beschäftigt sind, einen Steuerabzug an der Quelle vornehmen, so würde die auf diesem Wege einbehaltene Steuer auf die im Wohnsitzmitgliedstaat zu entrichtende Steuer angerechnet und, soweit sie diese übersteigt, zurückerstattet.

Dieser Vorschlag liegt allerdings seit 1986 immer noch beim Rat. Der Grund hierfür ist vor allem, daß die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten die Auffassung vertritt, das Problem der Besteuerung der Grenzarbeitnehmer sei auf bilateralem Weg zwischen den betreffenden Staaten, und nicht durch eine Gemeinschaftsrichtlinie zu regeln. Ihrer Ansicht nach sind die Probleme von einer bilateralen Beziehung zur anderen tatsächlich sehr unterschiedlich, und die jeweiligen Lösungen müßten an die Besonderheiten der einzelnen Zweierbeziehungen angepaßt sein. Dies würde erklären, warum ein und derselbe Staat sich dazu veranlaßt sehen kann, entsprechend den jeweiligen Umständen einmal das Prinzip der Besteuerung im Wohnland und ein anderes Mal das der Besteuerung im Beschäftigungsland anzuwenden.

(1) ABl. C 21 vom 26.1.1980, S. 6.

Es muß ebenfalls erwähnt werden, daß trotz der breiten positiven Aufnahme von seiten aller im Wirtschafts- und Sozialausschuß vertretenen Gruppen und der Unterstützung der auf Gemeinschaftsebene organisierten Gewerkschaften der Richtlinienvorschlag bei einigen Regionalverbänden, die die Interessen einer großen Zahl von Grenzgängern vertreten, aus Opportunitätsgründen auf Widerstand gestoßen ist. Diese Verbände vertreten nämlich die Ansicht, daß die Anwendung des Prinzips des Wohnsitzlands im Falle der Beziehungen zwischen bestimmten Staaten, vor allem zwischen Belgien und Luxemburg und zwischen Deutschland und Dänemark, für die Grenzgänger, verglichen mit ihrer gegenwärtigen Situation, zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führen würde.

Die im Rat geführten Diskussionen zeigen deutlich, daß weitere Verzögerungen nur dann vermieden werden können, wenn die dem Richtlinienvorschlag zugrunde liegende Betrachtungsweise sich radikal ändert.

Die Kommission wird hier die verschiedenen Möglichkeiten prüfen und die Ergebnisse ihrer Überlegungen so bald wie möglich bekanntgeben.

Da im Rat kein Fortschritt erkennbar ist, hat die Kommission, nachdem sie mit mehreren Beschwerden befaßt wurde, gegen einzelne Mitgliedstaaten Verstoßverfahren wegen diskriminierender Behandlung Gebietsfremder gegenüber Ansässigen eingeleitet.

Tatsächlich ist in einigen Fällen die Anwendung bestimmter Steuerbestimmungen oder die Gewährung gewisser Steuervorteile gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die Voraussetzung gebunden, daß die betreffende Person einen Wohnsitz in dem jeweiligen Staat unterhält (z. B. Steuerfreibeträge, bestimmte Ermäßigungen - Ermäßigungen für Behinderte, für unterhaltsberechtignte Kinder; so werden z. B. Gebietsfremde unabhängig von ihrer persönlichen Situation steuerlich als Ledige behandelt).

In diesem Zusammenhang ist jedoch hervorzuheben, daß für Grenzgänger das Prinzip der Nichtdiskriminierung von Erwerbstätigen, die aus einem anderen Staat der Gemeinschaft kommen, gegenüber Erwerbstätigen, die die Staatsangehörigkeit des Beschäftigungslandes haben, selbstverständlich bereits gültig ist. Diese Arbeitnehmer kommen als Angehörige eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft aufgrund von Artikel 7 (2) der Verordnung 1612/68 in den Genuß derselben Sozialleistungen und Steuervorteile wie Arbeitnehmer, die Angehörige des Beschäftigungsstaats sind. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften untersagen die Vorschriften zur Gleichbehandlung nicht nur offenkundige Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern ebenfalls Formen versteckter Diskriminierung, die zwar auf anderen Unterscheidungskriterien wie Herkunftsort oder Wohnsitz beruhen, aber im Endeffekt zum gleichen Ergebnis führen. Diese Aussage ist für die Grenzgänger, die per definitionem ihren Wohnsitz in einem anderen Staat als dem, in dem sie beschäftigt sind, haben, von großer Bedeutung. Der Grundsatz der Gleichbehandlung wird also möglicherweise bei der Lösung bestimmter Probleme der Grenzgänger im steuerlichen Bereich eine wichtige Rolle spielen.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat kürzlich in einem Urteil⁽¹⁾ für Recht erkannt, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung auch im Bereich der Einkommensteuer anzuwenden ist. Seitdem ist es mit dem Gemeinschaftsrecht nicht mehr vereinbar, daß eine eventuelle Rückerstattung der zuviel einbehaltenen Einkommenssteuer an die Bedingung geknüpft wird, daß die betreffende Person einen ständigen Wohnsitz im Hoheitsgebiet des jeweiligen Staats unterhält.

(1) Urteil vom 8. Mai 1990, Rechtssache 175/88.

11. 5. Währungsfragen

Grenzgänger leben in zwei Währungsräumen. Sie erarbeiten ihr Einkommen in der Währung des Beschäftigungslandes und geben es zum größten Teil in ihrem Wohnsitzland aus. Dies bedeutet, daß zusätzlich anfallende Kosten von den Grenzgängern getragen werden müssen. Solche zusätzlichen Kosten können währungsbedingt sein und sich aus Schwankungen der Wechselkurse ergeben (was unter Umständen zu einer Neuorientierung der Wechselkurse führen kann) oder können auf die für Geldmarktgeschäfte erhobenen Bankgebühren zurückzuführen sein. Zusätzliche Kosten können ebenso die Folge einer unterschiedlichen Entwicklung des Lohnniveaus im Beschäftigungsland einerseits und der Preise im Wohnsitzland sein.

Es ist festzustellen, daß sich die größten Grenzgängerströme in die Währungsgebiete bewegen, die als relativ stabil gelten. So wurde 1987 der Grenzgängerstrom von Frankreich in die Bundesrepublik auf 35 000 Personen und der von der BRD nach Frankreich auf 1 000 Personen geschätzt. Die Schätzungen für die Grenzgängerbewegungen von den Niederlanden nach Belgien belaufen sich auf 4 000 und die für die Bewegungen von Belgien in die Niederlande auf 16 000.

Dies bedeutet jedoch keinesfalls, daß die entsprechenden Geldbewegungen für den Großteil der Grenzgänger von Vorteil wären. Tatsächlich kann eine Änderung des Wechselkurses häufig als Korrektur der abweichenden Preisentwicklung im Beschäftigungs- und im Wohnsitzland angesehen werden. Selbst wenn der Grenzgänger seine Kaufkraft infolge einer Abwertung im Wohnsitzland oder einer Aufwertung im Beschäftigungsland zunehmen sieht, darf man nicht aus den Augen verlieren, daß dies die Folge einer beschleunigten Preiserhöhung im Wohnsitzland oder auch einer langsameren Lohnentwicklung im Beschäftigungsland sein kann.

Obwohl von selten der Regierungen nur geringe Anstrengungen unternommen wurden, um die Grenzgänger für diese Risiken zu entschädigen, gelten in einigen Ländern entsprechende Bestimmungen. Hier kann als Beispiel die von der belgischen Regierung im Jahre 1978 eingeführte Entschädigung angeführt werden, die in Frankreich beschäftigten belgischen Grenzgängern gewährt wird. Die entsprechende Regelung wird am 31.3.1991 auslaufen.

Ein wichtigerer Faktor als zusätzliche Kosten und Kursrisiken ist für die Grenzgänger das unterschiedliche Lohnniveau. Es ist interessant festzustellen, daß es in den 80er Jahren in bestimmten Wirtschaftsbereichen (Textilindustrie, Eisen- und Stahlindustrie, Metallurgie, Bauwirtschaft u. a.) grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen französischen Arbeitgebern und belgischen Gewerkschaftsorganisationen gab. Bei diesen Vereinbarungen wurde bis zum 31.12.1989 ein Berichtungskoeffizient (Kursausgleichsentschädigung) angewandt: ein Beispiel für Lösungen, die überregional von den Sozialpartnern eines bestimmten Wirtschaftsbereichs praktiziert wurden.

Die Stabilisierung der Wechselkurse (Währungsschlange) der im Europäischen Währungssystem zusammengeschlossenen Staaten seit Mitte der 80er Jahre hat offenbar dazu beigetragen, daß spezifische Maßnahmen für die Grenzgebiete auslaufen konnten. Die 1990 vom Europäischen Rat beschlossene schrittweise Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion wird für die Grenzgänger eine endgültige Lösung ihrer Währungsprobleme bringen.

Allein die Einführung fester Wechselkurse zwischen allen Staaten der Europäischen Gemeinschaft, die schließlich zu einer europäischen Währung führen wird, wird diese Probleme der Grenzgänger beseitigen und somit einen wichtigen psychologischen und realen Beitrag zur Grenzmobilität darstellen.

Ein weiteres Problem, mit dem die Grenzgänger konfrontiert werden, betrifft Bankkonten und Geldtransfer. Ursprünglich wurde diese Frage im Rahmen bilateraler Abkommen zwischen den betreffenden Staaten geregelt. Teilweise wird dieses Problem durch die Verwirklichung des freien Kapitalverkehrs gelöst werden. Die für Kapitalbewegungen geltenden Beschränkungen wurden für die meisten Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988 aufgehoben. Es können jedoch auch weiterhin Probleme im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr auftreten. Hier sind insbesondere die bisweilen hohen Kosten eines Geldtransfers zu erwähnen. Die Kommission hat in diesem Bereich Arbeiten in Angriff genommen, die in der Mitteilung KOM(90) 447 endg. vom 26. September 1990 umrissen werden. Die Probleme an den äußeren Grenzen der Gemeinschaft werden jedoch auch in Zukunft bestehenbleiben.

11. 6. Die Wohnungsfrage in Grenzgebieten

Im Zuge der Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb des Binnenmarktes dürften der Kauf bzw. die Anmietung von Wohnraum nicht mehr mit Problemen beim Geldtransfer zur Zahlung der Miete oder der Hypothekenzinsen, oder bei der Aufnahme von Hypotheken in einer der beiden Grenzgebiet-Währungen verbunden sein. Dies gilt jedoch nicht für finanzielle Transfers von Grenzgängern, die innerhalb der Gemeinschaft wohnen, aber in einem Drittland arbeiten. Im Zuge der Verwirklichung des freien Kapitalverkehrs im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWG-EFTA) könnte allerdings auch dieses Problem gelöst werden.

In einem anderen Bereich von offenkundiger Bedeutung, und zwar dem des sozialen Wohnungsbaus, scheint es keine Probleme zu geben. In diesem Bereich gewähren die Regierungen auf unterschiedliche Weise Subventionen, die unter bestimmten Bedingungen für Ansässige erhältlich sind.

Die Verordnung 1612/68 sieht die Gleichbehandlung von Erwerbstätigen, die in demselben Mitgliedstaat beschäftigt sind, vor. Gemäß Artikel 9 genießen Erwerbstätige, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind, in bezug auf ihre Wohnung die gleichen Rechte und Vergünstigungen, die den inländischen Erwerbstätigen gewährt werden. Diese Verordnung enthält jedoch keine Vorschriften, die die Situation eines solchen Erwerbstätigen in seinem Wohnsitzland, wenn dieses nicht gleichzeitig das Beschäftigungsland ist, regeln.

Unterliegt ein Grenzgänger der Einkommenssteuer im Beschäftigungsland, so hat das Wohnsitzland, das die Infrastruktur zur Verfügung stellt, einen "Verdienstausfall". Aus diesem Grund haben z. B. die regionalen Behörden des Kantons Genf und der beiden französischen Departements Ain und Haute Savoie eine Vereinbarung getroffen, gemäß der fast die Hälfte der erhobenen Lohn- und Einkommensteuer der in der Schweiz tätigen Grenzgänger an die französischen Behörden zur Finanzierung der Infrastruktur, die u. a. die Wohnungen dieser Grenzgänger umfaßt, weitergeleitet wird.

Dieses Beispiel zeigt, daß in besonderen Fällen für konkrete Probleme Lösungen gefunden werden können, denen ein Modellcharakter für andere Grenzgebiete zukommen könnte. Eine Bestandsaufnahme solcher Vereinbarungen, die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bestehen, könnte den Grenzregionen dabei helfen, Lösungen für ihre spezifischen Probleme zu finden.

11.7. Berufliche Bildung und Anerkennung von Zeugnissen und Qualifikationen

Eines der wichtigsten Elemente im Zusammenhang mit den Problemen und Forderungen der Grenzgänger ist die berufliche Bildung. Eine unzureichende Ausbildung bewirkt, daß diese Erwerbstätigen besonders unter Konjunkturumschwüngen zu leiden haben. Im Gemeinschaftsrecht ist der Grundsatz verankert, daß ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, im Hinblick auf eine berufliche Wiedereingliederung, eine Wiederbeschäftigung sowie die Inanspruchnahme des Angebots der berufsbildenden Schulen und der Umschulungs- und Rehabilitationszentren aufgrund seiner Nationalität nicht anders behandelt werden darf als ein inländischer Arbeitnehmer.

In jedem Fall profitieren die Grenzgänger von allen Aktionen, die in diesem Bereich zugunsten der Bewohner der Grenzgebiete im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Regionen eingeleitet werden (vgl. Punkt 1.6.).

Ein weiteres Problem, mit dem sich die Grenzgänger konfrontiert sehen, betrifft die Anerkennung ihrer Diplome und beruflichen Qualifikationen im Beschäftigungsland.

Dieses Problem stellt sich vor allem im Falle der reglementierten beruflichen Tätigkeiten, die insbesondere hinsichtlich der Qualifikationen der Erwerbstätigen bestimmten Bedingungen unterliegen. Die Ausübung dieser Tätigkeiten wurde durch zahlreiche Richtlinien zur Anerkennung der beruflichen Qualifikationen wesentlich erleichtert. Die letzte diesbezügliche Richtlinie war die des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Ausbildung abschließen⁽¹⁾.

Außerdem muß noch auf die im Bereich der Entsprechung der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften erzielten Fortschritte hingewiesen werden. Dies kann zu einer größeren Mobilität der Arbeitskräfte für alle im vorgegebenen Rahmen analysierten Berufe beitragen, indem geeignete Informationen über die Qualifikationen derjenigen, die diese Berufe ausüben, verfügbar werden.

Schließlich ist anzumerken, daß außer den von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften unternommenen Anstrengungen von einigen Mitgliedstaaten Programme ausgearbeitet wurden, die ebenfalls die Gleichwertigkeit der in benachbarten Staaten absolvierten Berufsausbildung anstreben.

So gibt zum Beispiel ein im deutsch-niederländischen Grenzgebiet durchgeführtes Modellvorhaben den an diesen Berufsbildungsprogrammen teilnehmenden Personen die Möglichkeit, im Textil- und Metallbereich Abschlüsse zu erwerben, die durch die betreffenden Bildungseinrichtungen in den jeweiligen Grenzgebieten als gleichwertig anerkannt sind.

(1) Richtlinie 89/48/EWG. ABl. Nr. L 19 vom 24.1.1989.

11.8. Information

Der Informationsbedarf in den Grenzregionen betrifft nicht nur Bereiche wie Arbeitsmarkt, Tätigkeit der Unternehmen, Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern ebenso hiermit verbundene Aspekte wie allgemeine und berufliche Bildung, Äquivalenz von Diplomen und Berufsausbildung, Anforderungsprofile der Arbeitgeber sowie die allgemeinen Lebensbedingungen.

Es besteht ein großer Bedarf an Informationen über Kommunikationsmittel und Verkehr im grenznahen Bereich sowie über Sozialversicherung und Steuern.

Viele dieser Informationen können in Zukunft im Informationsteil des SEDOC-Systems verfügbar sein, das von Grund auf neu gestaltet wird. In dem Teil, der speziell die Grenzgebiete betrifft, wird mit der Programmierung des JET-Systems (vgl. 11.2.) die Möglichkeit geschaffen, zu den Informationen zur Beschäftigung problemlos weitere Informationen zu verschiedenen Bereichen hinzuzufügen.

Die im Rahmen der Überarbeitung des SEDOC-Systems durchgeführten Studien und Konsultationen haben auch gezeigt, daß ein Mangel an "menschlichen Schnittstellen" besteht. Wenn der Bedeutung von Beratung und Orientierung auch innerhalb der jeweiligen nationalen Systeme zur Personalvermittlung und Arbeitskräftebeschaffung bereits Rechnung getragen wurde, so wurde dies (abgesehen von einzelnen Ausnahmen) auf Gemeinschaftsebene noch nicht weiter verfolgt. Es ist folglich unbedingt notwendig, "Euro-Berater" für die Arbeitsämter jedes einzelnen Mitgliedstaats auszubilden. Diese Berater sollen nicht nur in der Lage sein, Stellenangebote und -gesuche innerhalb der Gemeinschaft zu koordinieren, sondern auch Stellensuchende wie Arbeitgeber in Fragen, die - wie die zuvor genannten - im Hinblick auf die Mobilität von besonderem Interesse sind, zu beraten und zu informieren.

Neben der Europäischen Gemeinschaft betätigen sich auf unterschiedlichen Ebenen auch andere Organisationen auf dem Gebiet der Information der Grenzbevölkerung. Die Kommission unterstützt diese Aktionen und ist der Ansicht, daß die stärkere Kooperation der nationalen, regionalen und lokalen öffentlichen Verwaltungen, der verschiedenen Berufsverbände und gesellschaftlichen Gruppen und der Gewerkschaften in diesem Bereich eine wesentliche Rollen spielen kann.

In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, daß im Rahmen des PACTE-Programms (Euregio "Nord-Pas-de-Calais-Hainaut") Überlegungen betreffend die Schaffung eines Instruments zur Information und Unterstützung der Grenzgänger im Gange sind. Ein solches Instrument würde verschiedene Funktionen erfüllen und auf einer erweiterten Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, Sozialpartnern usw. basieren.

Den Gewerkschaften kann im Hinblick auf die Information der Grenzbevölkerung eine wichtige Rolle zukommen. In Anbetracht der Tatsache, daß die Weitergabe korrekter Informationen eine spezielle Ausbildung voraussetzt, schließt sich die Kommission der Position des EGB an, der Maßnahmen für erforderlich hält, um eine adäquate Ausbildung der Gewerkschaftsvertreter sicherzustellen.

11. 9. Spezifische Probleme der in Drittländern beschäftigten Grenzgänger

Die rechtliche Stellung der in Drittländern arbeitenden Grenzgänger, die Angehörige eines Mitgliedstaats sind, unterscheidet sich von der der Grenzgänger, die innerhalb der EWG beschäftigt sind. Die Gemeinschaftsvorschriften zum freien Personenverkehr gelten grundsätzlich für Personen, die einer Erwerbstätigkeit im Gebiet der Gemeinschaft nachgehen.

In den vorangehenden Kapiteln wurde eine gewisse Anzahl von Problemen, denen die in Drittländern beschäftigten Arbeitnehmer der Gemeinschaft begegnen (z. B. Aufenthaltsrecht, soziale Sicherheit usw.) angesprochen.

Die meisten Probleme der Grenzgänger können vor allem auf dem Wege bilateraler Vereinbarungen zwischen den jeweils zuständigen Behörden der betreffenden Staaten gelöst werden.

An dieser Stelle sei nochmals auf die geplante Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWG-EFTA) verwiesen, in dessen Rahmen möglicherweise für einige Probleme eine geeignete Lösung gefunden werden könnte. Auch wenn auf diese Weise eine große Zahl der betroffenen Erwerbstätigen erfaßt wird (sogar Angehörige der Gemeinschaft, die in der Schweiz beschäftigt sind), gilt dies nicht für die Grenzgänger in der Gemeinschaft, die in Polen oder Jugoslawien arbeiten und für die folglich eine entsprechende gesetzliche Regelung noch aussteht.