

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer"
KOM(97) 586 endg.; Ratsdok. 12429/97

KEP-AE-Nr.: 973781

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 3. Dezember 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 14. November 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Sozialfragen" beraten.

INHALTSÜBERSICHT

ZUSAMMENFASSUNG

1. FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER: WARUM EIN AKTIONSPLAN?	6
1.1 Der Vertrag von Rom: Festlegung der Grundsätze	6
1.2 Bewertung: verschiedene Schwachstellen und Lücken	6
1.3 Die Vereinbarung von Amsterdam: Förderung anpassungsfähiger Arbeitsmärkte	7
2. FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER: WORIN BESTEHEN DIE HERAUSFORDERUNGEN?	8
2.1 Die Ausgangssituation: eine geringe Mobilität in der Vergangenheit	8
2.2 Bessere Perspektiven für die nahe Zukunft	9
2.3 Neue Möglichkeiten für junge Arbeitskräfte	9
2.4 Künftige Erweiterungen	10
2.5. Freizügigkeit: neue Perspektiven	10
3. FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER: EIN AKTIONSPLAN	11
3.1. Verbesserung und Anpassung der Vorschriften	12
3.1.1. Aufenthaltsrecht	12
3.1.2. Familienzusammenführung	12
3.1.3. Gleichbehandlung in bezug auf soziale und steuerliche Vergünstigungen	13
3.1.4. Gleichbehandlung und soziale Integration der Familie des Arbeitnehmers	13
3.1.5. Grenzgänger	14
3.1.6. Vereinfachung der Koordinierungsvorschriften im Bereich der sozialen Sicherheit	14
3.1.7. Einbeziehung Staatsangehöriger von Drittstaaten in das System zur Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit	15
3.1.8. Zusätzliche Altersversorgung	15
3.1.9. Allgemeine und berufliche Bildung	16
3.2. Erhöhung der Transparenz des Arbeitsmarktes	17
3.2.1. Bessere Information und besserer Zugang zur Beschäftigung	17
3.2.2. Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	18
3.3. Übernahme von Verantwortung und Ausbau der Zusammenarbeit	19
3.3.1. Modernisierung der verwaltungstechnischen Koordinierung und der Mechanismen zur Information von Bürgern und Unternehmen mit Einrichtung spezieller Kontaktstellen für Arbeitnehmer	19

3.3.2. Wirksamere Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern	20
3.4. Bessere Aufklärung über das Recht auf Freizügigkeit und Verstärkung der Außenwirkung	21
3.5. Förderung innovativer Projekte	22
4. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE	23

Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Mitteilung wird ein Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorgeschlagen, der unter anderem auf dem Abschlußbericht der hochrangigen Sachverständigengruppe für Fragen der Freizügigkeit basiert. Die hochrangige Gruppe gelangte zu dem Schluß, daß der für die Verwirklichung der Freizügigkeit erforderliche rechtliche Rahmen zwar im wesentlichen bereits besteht, dieser rechtliche Rahmen aber noch einige Schwachstellen und Lücken aufweist.

Das in Artikel 48 des Vertrags von Rom verankerte Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit schließt das Recht für jeden europäischen Bürger ein, in das Hoheitsgebiet eines beliebigen Mitgliedstaates einzureisen, um dort zu arbeiten oder Arbeit zu suchen. Ein großer geographischer Raum, in dem Mobilität praktiziert werden kann, bietet den Arbeitskräften eine Vielzahl von Möglichkeiten, eine Beschäftigung zu finden, und den Arbeitgebern eine Vielzahl von Möglichkeiten, Arbeitskräfte mit geeigneten Qualifikationen zu finden, wodurch auch ein Beitrag zum Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum geleistet wird.

Wie die hochrangige Sachverständigengruppe jedoch feststellte, stehen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer noch eine Reihe praktischer Probleme und Hindernisse im Wege. Bei der Anwendung der Vorschriften und Regelungen ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten. Außerdem fehlt es an der nötigen verwaltungstechnischen Flexibilität, wenn es um die spezielle Situation von Migranten geht; die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist vielfach unzureichend; und es ist ein Wissens- und Informationsdefizit in bezug auf die Rechte und Möglichkeiten von Arbeitnehmern zu beklagen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam darauf, die Beschäftigungspolitik zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu machen. Sie stimmten darüber hinaus einem Aktionsplan für die vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes zu. In der vorliegenden Mitteilung, die einen Aktionsplan für die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer enthält und sich auf die in Amsterdam getroffenen Vereinbarungen stützt, wird die Strategie der Kommission für eine Überwindung der nach wie vor bestehenden praktischen Probleme dargelegt, denen sich mobilitätswillige Arbeitnehmer gegenübersehen. Die Mitteilung knüpft auch an die von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998 an. Die Kommission hat sich für einen umfassenden, auf fünf Schwerpunkten basierenden Ansatz entschieden, bei dem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gesamtkontext der europäischen Integration gesehen wird.

1. Verbesserung und Anpassung der Vorschriften

Der grundlegende rechtliche Rahmen für die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurden bereits im Jahre 1968 geschaffen. Diesen Rahmen gilt es nun zu verbessern und anzupassen. In den Jahren 1989 und 1990 legte die Kommission Vorschläge für eine Verbesserung der Vorschriften zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer vor, die vom Rat jedoch nicht verabschiedet wurden. 1997 wurde im Abschlußbericht der hochrangigen Sachverständigengruppe für Fragen

der Freizügigkeit bestätigt, daß das rechtliche Instrumentarium im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer immer noch eine Reihe von Schwachstellen und Lücken aufweist. Daher wurden ein Ausbau und eine Präzisierung der einschlägigen Bestimmungen gefordert. Eine Anpassung der Vorschriften ist auch erforderlich, um der umfangreichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Thema "Freizügigkeit" Rechnung zu tragen. Gestützt auf die Schlußfolgerungen der hochrangigen Sachverständigengruppe sowie auf die früheren Kommissionsvorschläge wird die Kommission aktualisierte Vorschläge für eine Änderung der wichtigsten Rechtsakte zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer unterbreiten.

2. Erhöhung der Transparenz des Arbeitsmarktes

Die europäischen Bürger müssen ausreichend informiert werden über das Potential des europäischen Arbeitsmarktes, was Beschäftigungschancen, Qualifizierungsmöglichkeiten und die Gestaltung einer europäischen beruflichen Laufbahn betrifft. Die Arbeitgeber benötigen Informationen über das Angebot an multikulturellen, mehrsprachigen Arbeitskräften, die einen großen Wettbewerbsvorteil darstellen können, sowohl innerhalb Europas als auch weltweit. Im Hinblick auf die Behandlung bestimmter Themen, die für Grenzgänger von Interesse sind, wie z. B. Fragen der sozialen Sicherheit oder des Steuerrechts, wird der Information und Transparenz in Grenzregionen besondere Bedeutung beigemessen. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen müssen gestärkt werden, und die nationalen Systeme müssen für jedermann, unabhängig vom Wohnort, zugänglich sein. Die Kommission wird entsprechende Initiativen unterstützen.

3. Übernahme von Verantwortung und Ausbau der Zusammenarbeit

Die Kommission wird die Schaffung administrativer Strukturen in den Mitgliedstaaten fördern, die darauf abzielen, Wanderarbeitnehmern Hilfestellung zu geben und die Lösung von Problemen und Konflikten zu erleichtern. Darüber hinaus sollen spezifische Bereiche für eine Zusammenarbeit erforscht werden. Gedacht ist hier u. a. an eine Kooperation zur Erleichterung des Zugangs zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst oder an eine Kooperation zwischen den Arbeitsverwaltungen. Die Kommission wird auch für eine stärkere Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern Sorge tragen und durch Zusammenlegung der beiden zuständigen beratenden Ausschüsse (Beratender Ausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Beratender Ausschuß für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer) den institutionellen Rahmen hierfür verbessern.

4. Bessere Aufklärung über das Recht auf Freizügigkeit und Verstärkung der Außenwirkung

Die Kommission wird im Rahmen der laufenden Informationsaktivitäten die Arbeitskräftemobilität stärker in den Mittelpunkt rücken und spezifische Aktionen wie z.B. das Organisieren von Seminaren und die Herausgabe eines Informationsbriefs einleiten, um Bürger, Juristen und nationale Behörden über das Recht auf Freizügigkeit und über Nutzen und Vorteile des entstehenden europäischen Arbeitsmarktes aufzuklären.

5. Förderung innovativer Projekte

Der Europäische Sozialfonds wird im Rahmen von Artikel 6 der ESF-Verordnung auch Projekte zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer finanzieren. Nähere Einzelheiten werden einer Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen zu entnehmen sein, die Anfang 1998 veröffentlicht wird.

Ziel des vorgelegten Aktionsplans ist es, alle Beteiligten – Bürger, nationale, regionale und lokale Behörden und Sozialpartner – in die Weiterentwicklung der Mechanismen zur Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer einzubinden. Dabei wird berücksichtigt werden, daß besondere Initiativen in Bezug auf andere Zielgruppen wie etwa Studenten, Lehrlinge, Praktikanten, Forscher, Rentner usw. ergriffen werden. Die Kommission fordert alle Beteiligten zu einer engen Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Aktionsplans auf.

1. FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER: WARUM EIN AKTIONSPLAN?

1.1 Der Vertrag von Rom: Festlegung der Grundsätze

Mit dem im Vertrag von Rom verankerten Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit wird jedem europäischen Bürger das Recht zuerkannt, in das Hoheitsgebiet eines beliebigen Mitgliedstaates einzureisen, um dort zu arbeiten oder Arbeit zu suchen.¹ Damit wird bezweckt, die europäischen Arbeitsmärkte für alle Arbeitnehmer in der EU zu öffnen und auf diese Weise zur Erreichung des übergeordneten Ziels, nämlich Frieden und Wohlstand zu sichern, beizutragen und die Entwicklung des Binnenmarktes für Waren, Dienstleistungen und Kapital zu ergänzen.

Das Recht auf Zugang zu den nationalen Arbeitsmärkten schließt ein Recht auf Gleichbehandlung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen wie auch ein Recht auf soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien im Gastland ein. Das Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit wird ergänzt und untermauert durch ein System zur Koordinierung der Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit und ein System zur Gewährleistung der gegenseitigen Anerkennung von Befähigungsnachweisen.

Zur Auslegung dieses Grundrechts existiert eine umfangreiche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Der Gerichtshof hat sich in seiner ständigen Rechtsprechung für die Förderung der Freizügigkeit eingesetzt und mit Nachdruck unterstrichen, daß es alle Hindernisse zu beseitigen gilt, die abschreckend wirken und der Freizügigkeit im Wege stehen könnten, sofern diese Hindernisse nicht aus zwingenden Gründen gerechtfertigt sind.²

1.2 Bewertung: verschiedene Schwachstellen und Lücken

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zählt zwar zu den Bereichen, in denen das zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Gewährleistung der Rechte der europäischen Bürger am weitesten entwickelt ist.³ Nichtsdestoweniger bestehen hier

¹ Durch Artikel 28 des EWR-Abkommens wurde dieses Recht auf alle Bürger des Europäischen Wirtschaftsraums ausgedehnt.

² Artikel 48 Absätze 3 und 4 des Vertrags von Rom in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof lassen Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit zu (Artikel 48 Absatz 3) oder bei Stellen, die eine Ausübung hoheitlicher Befugnisse mit sich bringen und auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates gerichtet sind.

³ Die wichtigsten Rechtsvorschriften sind in folgenden Rechtsakten enthalten: Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 257, 19.10.1968). Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 257, 19.10.1968). Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (aktualisierte Fassung: ABl. Nr. L 28, 30.01.1997) und Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben (ABl. Nr. L 142, 30.06.1970).

noch gravierende Schwachstellen und Lücken. Dies macht auch die Zahl von Rechtssachen deutlich, mit denen der Europäische Gerichtshof im Laufe der Jahre befaßt wurde.

Die von der Kommission im Jahre 1996 eingesetzte hochrangige Sachverständigengruppe für Fragen der Freizügigkeit unter Vorsitz von Simone Veil gelangte zu der Feststellung, daß die Freizügigkeit zwar rechtlich gesehen eine Realität ist und die Mehrzahl der erforderlichen Mechanismen bereits existieren, daß die geltenden Vorschriften aber auch effektiv angewandt werden müssen, und zwar nicht nur dem Buchstaben nach, sondern auch dem Geiste nach. Die Gruppe machte auf eine Reihe von Hindernissen aufmerksam, die der Freizügigkeit der Personen im Wege stehen, und unterbreitete der Kommission eine Vielzahl von Vorschlägen für einen Ausbau und eine Präzisierung der bestehenden Vorschriften, die alle das Recht auf Freizügigkeit genießende Unionsbürger betreffen.

Zusätzlich hat die Kommission in ihrem Grünbuch "Allgemeine und Berufliche Bildung - Forschung: Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität" Probleme angesprochen, die sich der Mobilität von Studenten, Forschern, Lehrlingen und jungen Praktikanten in den Weg stellen und dabei gleichzeitig einige Lösungsansätze aufgezeigt.

Die wesentlichen Empfehlungen der hochrangigen Sachverständigengruppe lauten wie folgt:

- ⇒ Es muß ein besseres Angebot an Informationen für und über Personen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, bereitgestellt werden.
- ⇒ Der Zugang zur Beschäftigung in den Mitgliedstaaten muß erleichtert werden.
- ⇒ Die Beschränkungen für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst müssen gelockert werden.
- ⇒ Die sozialen Rechte bedürfen einer Modernisierung.
- ⇒ Die Rechte von Familien sollten in einer Weise angepaßt werden, daß sie dem sozialen Wandel Rechnung tragen.
- ⇒ Der Zugang zu Ausbildungsmaßnahmen in anderen EU-Ländern (berufsbildende Maßnahmen, Erlernen von Fremdsprachen) muß erleichtert werden.
- ⇒ Es ist eine weitergehende Gleichbehandlung im steuerlichen Bereich anzustreben.
- ⇒ Die Situation der sich rechtmäßig in der Union aufhaltenden Staatsangehörigen von Drittländern muß verbessert werden.

1.3 Die Vereinbarung von Amsterdam: Förderung anpassungsfähiger Arbeitsmärkte

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam erzielten die Staats- und Regierungschefs Einigung über einen neuen Vertrag, mit dem die Beschäfti-

gungspolitik zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse gemacht wird und in dem eine koordinierte Strategie für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten gefordert wird. Zweck dieser koordinierten Strategie soll es sein, die Heranbildung qualifizierter, gut ausgebildeter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte zu fördern wie auch die Schaffung von Arbeitsmärkten, die in der Lage sind, auf den wirtschaftlichen Wandel zu reagieren.

Das Recht auf Freizügigkeit und das rechtliche Instrumentarium, das die Mobilität ermöglicht, sind auch im Kontext der Vereinbarung zu sehen, eine gemeinsame Beschäftigungsstrategie zu entwickeln und die Funktionsweise der Arbeitsmärkte in Europa zu verbessern, wie dies die Kommission in ihrem Vorschlag für die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998⁴ erläutert hat.

Die vorliegende Mitteilung enthält einen kurzen Abriß des Themas "Freizügigkeit der Arbeitnehmer" vor dem Hintergrund der europäischen Integration (Teil 2), einen Aktionsplan für eine Verbesserung der bestehenden Vorschriften, für eine Förderung der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und einen Ausbau der Zusammenarbeit, für die Förderung von Transparenz und für die Entwicklung innovativer Projekte (Teil 3). Schließlich wird aufgezeigt, wie die nächsten Schritte aussehen sollten (Teil 4).

2. FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER: WORIN BESTEHEN DIE HERAUSFORDERUNGEN?

2.1 Die Ausgangssituation: eine geringe Mobilität in der Vergangenheit

Historisch betrachtet war die grenzüberschreitende Mobilität in der EU gering. Derzeit leben etwa 5 Millionen europäische Bürger in einem anderen Mitgliedstaat. Weniger als 2% der EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter arbeiten in einem anderen Land als ihrem Herkunftsland. Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen hier jedoch erhebliche Unterschiede. Jährlich sind es lediglich 0,2 % der Bevölkerung, die Mobilität praktizieren.

Es gibt jedoch eine beträchtliche Anzahl von Menschen, die in einem anderen Land arbeiten als dem, in dem sie wohnen. 1995 belief sich ihre Zahl unionsweit auf etwa 600.000. Die Hälfte dieser Menschen war in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt, die andere Hälfte in Ländern außerhalb der Union. Die große Mehrheit pendelt täglich. Andere arbeiten eine gewisse Zeit in einem anderen Land, ohne ihren Wohnort zu verlegen. Eine genauere Analyse der Arbeitskräftemobilität findet sich im Bericht der Kommission "Beschäftigung in Europa 1997"⁵.

Die geringe Mobilität ist eine Konsequenz aus mehreren Faktoren. Zu diesen Faktoren zählen hohe Arbeitslosenraten, verschiedene soziale und kulturelle Schranken, praktische Mobilitätshindernisse und auch das Defizit an Information über die bestehenden Möglichkeiten.

⁴ KOM(97) 497 endg. vom 01.10.1997.

⁵ Bericht der Kommission "Beschäftigung in Europa 1997".

2.2 Bessere Perspektiven für die nahe Zukunft

- ⇒ Die zugrundeliegenden Bedingungen, welche für ein anhaltendes Wachstum der Produktion und der Beschäftigung in der EU notwendig sind, sind jetzt geschaffen. Die Verwirklichung der Europäischen Währungsunion wird zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes und zu besseren Aussichten auf eine anhaltende Preisstabilität und auf ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum beitragen.
- ⇒ Die Umsetzung des von den Mitgliedstaaten in Amsterdam gebilligten Binnenmarkt-Aktionsprogramms wird auch der Freizügigkeit der Arbeitnehmer als zentralem Element im Prozeß der europäischen Integration förderlich sein.
- ⇒ Die Nachfrage der Arbeitgeber nach Arbeitskräften aus anderen Mitgliedstaaten dürfte in dem Maße zunehmen, in dem diese ein tieferes Verständnis für den europäischen Markt - in Anbetracht der steigenden Wichtigkeit des grenzüberschreitenden Handels innerhalb der EU - entwickeln. Dies wird die Einstellung von Personal unterschiedlicher Nationalität erforderlich machen, das mehrere Sprachen abdeckt und einen unterschiedlichen kulturellen, sprachlichen und beruflichen Background aufzuweisen hat.
- ⇒ Der Erwerb neuer, übertragbarer Qualifikationen durch die Arbeitskräfte, insbesondere von Qualifikationen im Bereich der Technologie (die universell einsetzbar sind), von sprachlichen Qualifikationen (die die Aufnahme einer Arbeit in einem anderen Mitgliedstaaten erheblich erleichtern) und von Erfahrungen mit Teamarbeit (durch die allgemein die Flexibilität gefördert wird), werden die Wahl des Arbeitsplatzes beeinflussen.
- ⇒ Ein weiterer wichtiger Faktor, der sich auf die Mobilität der Arbeitskräfte auswirkt, ist die Integration von Wirtschaftsregionen in Grenznähe. Hier werden wahrscheinlich verschiedene "Euroregionen" entstehen, da die Arbeitskräfte in Grenzregionen besonders schnell auf Veränderungen im Nachbarland reagieren. Die Einführung einer einheitlichen Währung mit dem Euro wird eine Mobilität noch weiter erleichtern, denn sie macht Preis- und Lohnniveaus transparenter und vereinfacht wirtschaftliche Transaktionen. Dies wird sich insbesondere in den Grenzregionen entsprechend auswirken.
- ⇒ Die genannten Faktoren könnten relativ schnell zur Entwicklung bedeutender europaweiter Arbeitsmärkte über viele Qualifikations- und Berufsgruppen hinweg führen, auf denen sich die Arbeitskräfte - im lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Raum - während ihres gesamten Erwerbslebens mit zunehmender Selbstverständlichkeit bewegen. Damit wird es um so wichtiger, die immer noch vorhandenen Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu beseitigen.

2.3 Neue Möglichkeiten für junge Arbeitskräfte

Die neuen Bedingungen für die Inanspruchnahme des Rechts auf Freizügigkeit werden für junge Leute von besonderer Bedeutung sein. Junge Menschen sind im allgemeinen wesentlich mobiler als Arbeitnehmer, die sich mit Familie und Kindern fest niedergelassen haben. Die Mobilität der jungen Arbeitskräfte könnte dazu beitragen, daß Arbeitsmarktungleichgewichten zwischen Regionen und

zwischen Mitgliedstaaten künftig besser entgegenwirkt werden kann, insbesondere auch deswegen, weil die neue Generation besser ausgebildet ist, über bessere Sprachkenntnisse verfügt und mehr Reisen in andere europäische Länder unternommen hat. Die Population der jungen Arbeitskräfte im Alter von 20 bis 30 Jahren wird jedoch zwischen 1995 und 2005 um 9 Millionen abnehmen, wobei der größte Rückgang vor Ende der neunziger Jahre eintreten wird.⁶

Der Rückgang der Zahl der jungen Menschen innerhalb der Erwerbsbevölkerung und die Tatsache, daß mehr junge Menschen eine Hochschulausbildung beginnen, wird sich entsprechend auf das Arbeitskräfteangebot auswirken. Diese Generation wird sich einer ganz anderen Arbeitsmarktsituation gegenübersehen als die jungen Menschen in den vergangenen zwanzig Jahren: es werden sich mehr Möglichkeiten bieten, einen Arbeitsplatz zu finden, und sie werden zwischen verschiedenen Möglichkeiten wählen können. Für diese Generation wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer damit eine größere Bedeutung haben als für frühere Generationen. Darüber hinaus wird die in anderen Mitgliedstaaten erworbene Arbeitserfahrung ein wichtiger Pluspunkt sein: vom Standpunkt der Arbeitgeber aus betrachtet, sind Arbeitskräfte, die Berufserfahrung in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben, attraktiver. Eine effektive Freizügigkeit ist ein wesentliches Element für die Heranbildung eines multikulturellen, mehrsprachigen Arbeitskräftepotentials, das Europa komparative Vorteile auf globalen Märkten sichern kann.

2.4 Künftige Erweiterungen

Die Auswirkungen künftiger Erweiterungen der Union auf die Mobilität der Arbeitskräfte sind schwer vorauszusagen. In vielen der beitrittswilligen Staaten ist die demographische Entwicklung mit der in den derzeitigen Mitgliedstaaten vergleichbar und durch einen Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gekennzeichnet. Diese Fragen werden eingehender in der "Agenda 2000" behandelt.⁷

2.5. Freizügigkeit: neue Perspektiven

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird in den kommenden 10 bis 20 Jahren wichtiger werden, als dies in den vergangenen 30 Jahren der Fall war, und zwar sowohl vom Standpunkt des einzelnen als auch vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus betrachtet. Die Hauptgründe hierfür sind der demographische Wandel und der sich verändernde Charakter des Arbeitslebens. Darüber hinaus werden sich die zu erwartenden Wanderungen von Arbeitskräften auch in qualitativer Hinsicht von den Wanderungsbewegungen der 60er und 70er Jahre unterscheiden. Künftig werden vor allem qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte Mobilität praktizieren, wohingegen ungelernte Arbeitskräfte weniger gefragt sein werden.

Die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Abbau der geschlechtsbedingten Ungleichgewichte werden sich ebenfalls auf die geographische Mobili-

⁶ Siehe "Bericht über die demographische Lage 1997", vorgelegt von der Kommission, KOM(97) 361 vom 09.07.1997.

⁷ "AGENDA 2000: Die Erweiterung der Union – eine Herausforderung", [KOM(97)2000, VOL II].

tät auswirken, da von der Mobilität in vielen Fällen zwei Personen und zwei beruflichen Laufbahnen betroffen sind. Die Beseitigung der noch bestehenden Beschränkungen der Arbeitskräftemobilität, eine bessere Information über Beschäftigungsmöglichkeiten und verstärkte Mobilitätsanreize könnten zur Überwindung des sich abzeichnenden Qualifikationsdefizits und zur Förderung von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum beitragen. Im übrigen würden diese Maßnahmen dazu beitragen, einige Hindernisse, die einer europaweiten Mobilität in einigen Fällen - so wenn beide Partnern eine berufliche Tätigkeit anstreben - im Wege stehen könnten, zu beseitigen.

Die Kommission vertieft ihre Arbeiten zur Analyse der Faktoren, die sich auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auswirken werden um die Kenntnis und das Verständnis des Phänomens der geographischen Mobilität im Kontext des Binnenmarktes, der einheitlichen Währung und der technologischen, wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Darüber hinaus ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten und Sozialpartner, einen Beitrag zu den in der EU angestellten Überlegungen zum Thema Arbeitskräftemobilität zu leisten.

3. FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER: EIN AKTIONSPLAN

Mit dem vorliegenden Aktionsplan wird die im Binnenmarkt-Aktionsplan eingegangene Verpflichtung eingelöst, ein Bündel von Maßnahmen zur Überwindung der nach wie vor bestehenden Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorzuschlagen und die Perspektiven für eine Mobilität in der Europäischen Union zu verbessern.

Ausgangspunkt für einen Ausbau der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist der "gemeinschaftliche Besitzstand", der bereits die wesentlichen Elemente enthält, die die Freizügigkeit zu einer Realität machen. Die tatsächliche Durchsetzung der bestehenden Vorschriften war und ist eine der Prioritäten in diesem Politikbereich. Darüber hinaus hat die Kommission im Anschluß an den Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe, in dem auch die Frage der Freizügigkeit für Nichterwerbstätige angesprochen wird, bereits ihre Absicht angekündigt, im Jahre 1998 Vorschläge für eine Vereinfachung und Aktualisierung des abgeleiteten Rechts vorzulegen und damit sämtliche Konsequenzen zu ziehen, die erforderlich sind, um der Unionsbürgerschaft volle Geltung zu verschaffen.

Der Aktionsplan sieht fünf Aktionsschwerpunkte vor:

- ⇒ Verbesserung und Anpassung der Vorschriften
- ⇒ Erhöhung der Transparenz des Arbeitsmarktes
- ⇒ Ausbau der Zusammenarbeit und Übernahme von Verantwortung
- ⇒ Bessere Aufklärung über das Recht auf Freizügigkeit und Verstärkung der Außenwirkung
- ⇒ Förderung innovativer Projekte

3.1. Verbesserung und Anpassung der Vorschriften

Bei der Anpassung der Vorschriften ist dem neuen Umfeld Rechnung zu tragen, das auf die Schaffung eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes abstellt. Zu diesem Zweck sollte weiter auf die gegenseitige Anerkennung von Nachweisen über in verschiedenen Mitgliedstaaten erworbene Berufserfahrung sowie anderer Nachweise (Befähigungsnachweise, Nachweis über die Ableistung des Militärdienstes, Nachweise über die Teilnahme an berufsbildenden Maßnahmen usw.) hingearbeitet werden. Außerdem sollten die Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit klarer gefaßt und vereinfacht werden. Vorschläge für Änderungen der geltenden Bestimmungen werden – auf der Grundlage der Schlußfolgerungen der hochrangigen Gruppe – im Jahre 1998 vorgelegt. Dabei wird es um folgende Aspekte gehen:

3.1.1. Aufenthaltsrecht

Das Aufenthaltsrecht für Arbeitsuchende muß verbessert werden. Einem Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates, der eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat sucht, sollte für die Arbeitssuche ein angemessener Zeitraum zur Verfügung stehen. Die derzeit geltende Richtlinie 360/68⁸ weist hier eine Rechtslücke auf, da die Situation von Arbeitsuchenden nicht abgedeckt wird. Das bedeutet, daß Arbeitsuchende nicht von jenen Maßnahmen profitieren können, die ihr Recht auf Niederlassung verbessern wollen und deshalb ihre verwaltungsrechtliche Situation unklar bleibt, da sie kein Anrecht auf ein aufenthaltsrechtliches Dokument haben. Daher sollte diese Richtlinie dahingehend geändert werden, daß die für Arbeitsuchenden geltenden verwaltungstechnischen Regelungen anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Aufenthaltsrecht für Arbeitsuchende klarer gefaßt werden.

Von Arbeitnehmern, die nacheinander in mehreren befristeten Arbeitsverhältnissen stehen, dürfen die zuständigen Mitgliedstaaten aufgrund der derzeit geltenden Rechtsvorschriften jedes Mal eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verlangen. Die Richtlinie 360/68 sollte eine Zusammenrechnung der im Rahmen befristeter Arbeitsverträge zurückgelegten Aufenthaltszeiten vorsehen, so daß Arbeitnehmer bei einer Gesamtaufenthaltsdauer von über einem Jahr Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis längerer Gültigkeitsdauer haben.

Die hochrangige Sachverständigengruppe hat vorgeschlagen, die Visumpflicht für Familienangehörige eines EU-Arbeitnehmers, die Staatsangehörige eines Drittlandes sind, aufzuheben. Dies ist - als erster Schritt - allerdings ein sehr ehrgeiziges Ziel. Es könnten jedoch zumindest die Verfahren für die Erteilung von Visa in derartigen Fällen weiter vereinfacht werden, insbesondere, was den Ausstellungsort anbelangt, damit ein Visum auch an dem Ort ausgestellt werden kann, wo sich der Arbeitnehmer mit seiner Familie niederläßt.

3.1.2. Familienzusammenführung

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist nicht vollständig verwirklicht, solange Arbeitnehmer in der EU nicht den Anspruch auf Familiennachzug haben, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Familienangehörigen. Die Verordnung

⁸ Siehe Fußnote 3.

1612/68 sieht derzeit vor, daß der Ehegatte des Arbeitnehmers, Kinder unter 21 Jahren und unterhaltsberechtigter Kinder über 21 Jahre sowie Verwandte des Arbeitnehmers oder seines Ehegatten in aufsteigender Linie, denen er Unterhalt gewährt, nachziehen dürfen. In Übereinstimmung mit den Schlußfolgerungen der hochrangigen Sachverständigengruppe und den Vorschlägen der Kommission aus dem Jahre 1989 sollte das Recht auf Familienzusammenführung auf folgende Personengruppen ausgedehnt werden:

- * nicht unterhaltsberechtigter Kinder über 21 Jahre sowie nicht unterhaltsberechtigter Verwandter in aufsteigender Linie;

- * unverheirateter Partner von EU-Arbeitnehmern, vorausgesetzt, daß die Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaates auch den unverheirateten Partner des inländischen Arbeitnehmers in gleicher Weise behandeln.

3.1.3. Gleichbehandlung in bezug auf soziale und steuerliche Vergünstigungen

Der Europäische Gerichtshof hat eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt, durch die Wanderarbeitnehmern eine Gleichbehandlung in bezug auf soziale und steuerliche Vergünstigungen garantiert wird. Laut dem Gerichtshof geht es dabei um die verschiedensten Arten von Vergünstigungen. Zur Gewährleistung der Rechtsklarheit muß diese Rechtsprechung in den Rechtsvorschriften kodifiziert werden. Die Verordnung 1612/68 sollte daher klarstellen, daß ein Wanderarbeitnehmer Anspruch auf Gleichbehandlung mit inländischen Arbeitnehmern in bezug auf alle Vorteile sozialer, wirtschaftlicher, steuerlicher oder anderer Art genießt, um seine umfassende Eingliederung in den Aufnahmemitgliedstaat zu ermöglichen.

Dabei sollte auch präzisiert werden, daß, wenn eine Vergünstigung von spezifischen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, die Mitgliedstaaten vergleichbare Voraussetzungen, die in anderen Mitgliedstaaten erfüllt wurden, berücksichtigen sollten (Prinzip der Entsprechung der Situationen). Diese Änderung wird von entscheidender Bedeutung für den öffentlichen Dienst sein, wo eine Vielzahl sozialer und beruflicher Vorteile nur dann gewährt wird, wenn entsprechende Ansprüche im Rahmen des nationalen öffentlichen Dienstes erworben wurden (so kann beispielsweise das Dienstalter im öffentlichen Dienst erhebliche Konsequenzen für die berufliche Laufbahn haben; im öffentlichen Dienst eines anderen Mitgliedstaates zurückgelegte Dienstzeiten werden allerdings nicht anerkannt).

3.1.4. Gleichbehandlung und soziale Integration der Familie des Arbeitnehmers

Der Gerichtshof hat wiederholt bestätigt, daß soziale Vergünstigungen auch den Familienangehörigen eines Wanderarbeitnehmers zustehen müssen, wenngleich dies in den einschlägigen Rechtsakten nicht ausdrücklich erwähnt ist. Zur Gewährleistung der Rechtsklarheit sollten diese Ansprüche in den Rechtsvorschriften festgeschrieben werden. Im übrigen sollte in der Verordnung 1612/68 ausdrücklich festgelegt werden, daß der Ehegatte des Arbeitnehmers das Recht hat, einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, was bisher nicht der Fall ist.

3.1.5. Grenzgänger

Die grenzüberschreitende Mobilität in den Grenzregionen spielt eine sehr wichtige Rolle für die Mobilität der Arbeitskräfte in Europa. Die Grenzgänger sehen sich jedoch mit einer Reihe spezifischer Probleme konfrontiert, die ihren Grund in den Unterschieden zwischen den nationalen rechtlichen Bestimmungen in den Bereichen soziale Sicherheit (vor allem pensionierte Grenzgänger und deren Familienmitglieder), Besteuerung, soziale Vergünstigungen, Gesundheitsversorgung usw. haben. Zur Überwindung dieser Probleme sollten spezielle Vorschriften für Grenzgänger eingeführt werden. Es ist wichtig, daß es hier klare Regelungen gibt, damit die Bemühungen um eine Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität nicht durch Bürokratie und rechtliche Diskrepanzen zunichte gemacht werden.

3.1.6. Vereinfachung der Koordinierungsvorschriften im Bereich der sozialen Sicherheit

Durch die Verordnung 1408/71 werden die Vorschriften im Bereich der sozialen Sicherheit für Personen, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, koordiniert. Dieses Koordinierungssystem ist eine Voraussetzung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die Entwicklung der geographischen Mobilität und die gewaltigen Veränderungen in den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit machen eine Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit noch wichtiger und nötiger als je zuvor. Eine Modernisierung und Vereinfachung der Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist unbedingt erforderlich, damit diese effizienter und benutzerfreundlicher werden. Daher wird die Kommission bis Ende 1998 einen Vorschlag für eine Reform und eine Vereinfachung der Verordnung 1408/71 vorlegen.

Darüber hinaus wird die Kommission weiterhin auf eine Annahme der vom Rat blockierten Vorschläge für eine Aktualisierung und Überarbeitung der Verordnung 1408/71 dringen.⁹

Schließlich hat die Kommission im Dezember 1991 einen Vorschlag für eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung 1408/71 auf Sondersysteme für Beamte vorgelegt, die derzeit aus dem Geltungsbereich der Verordnung ausgeschlossen sind, sowie auf Studenten und andere noch nicht erfaßte Personengruppen.¹⁰ Im Anschluß an das in der Rechtssache C-443/93 (Vougioukas) – betreffend Sondersysteme für Beamte – ergangene Urteil des Gerichtshofs wird die Kommission die notwendigen Maßnahmen einleiten, um eine volle Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen.

⁹ Siehe KOM(95) 735 – Vorschlag für eine Änderung der Verordnung 1408/71 zugunsten der Personen mit Anspruch auf Vorruhestandsleistungen (ABl. Nr. C 62 vom 01.03.1996) und KOM(95) 734 – Vorschlag für eine Änderung der Verordnung 1408/71 zugunsten Arbeitsloser (ABl. Nr. C 68 vom 06.03.1996).

¹⁰ Siehe KOM(91) 528 (ABl. Nr. C 46 vom 20.02.1992).

3.1.7. Einbeziehung Staatsangehöriger von Drittstaaten in das System zur Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit

Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung 1408/71 auf Drittstaatenangehörige ist Teil der bereits seit geraumer Zeit von der Kommission verfolgten Politik zur Verbesserung der rechtlichen Stellung der sich legal in der Gemeinschaft aufhaltenden Staatsangehörigen von Drittländern. Es ist nicht länger vertretbar, daß ein einem nationalen Sozialversicherungssystem angeschlossener Arbeitnehmer nur deshalb nicht den durch das gemeinschaftliche Koordinierungssystem garantierten Schutz genießt, weil er nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzt.¹¹ Diese Frage sollte auch im Kontext des Europäischen Jahres gegen Rassismus und des Follow-up der Arbeiten der hochrangigen Sachverständigengruppe gesehen werden. Drittstaatenangehörige genießen derzeit kein Recht auf Freizügigkeit aufgrund des Gemeinschaftsrechts, und der Vorschlag zielt auch nicht auf die Zuerkennung eines solchen Rechts ab. Die geplante Ausweitung des personellen Geltungsbereichs der Verordnung wird jedoch erheblich zu einem besseren sozialen Schutz von Drittstaatenangehörigen beitragen, wenn diese das Recht erwerben, in einem anderen Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union zu arbeiten und zu leben. Zudem wird sie auch zu einer wesentlichen rechtlichen und administrativen Vereinfachung führen, denn die Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten – soweit es um Drittstaatenangehörige geht – wird derzeit durch zahlreiche bilaterale und multilaterale Abkommen geregelt. Der entsprechende Vorschlag wird gleichzeitig mit dieser Mitteilung vorgelegt.

3.1.8. Zusätzliche Altersversorgung

Während die gesetzlichen Renten durch die bereits erwähnten Gemeinschaftsvorschriften auf europäischer Ebene koordiniert werden, gibt es im Bereich der ergänzenden Altersversorgung keinen vergleichbaren Koordinierungsmechanismus. Dies hat Probleme für diejenigen zur Folge, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. Daher hat die Kommission kürzlich einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates angenommen, der darauf abzielt, bestimmte Hindernisse im Bereich der zusätzlichen Altersversorgung, die der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmern in der Europäischen Union entgegenstehen, zu beseitigen.¹² Der Vorschlag deckt zunächst einmal drei Aspekte ab: Wahrung erworbener Ansprüche, Gewährleistung grenzüberschreitender Zahlungen und Möglichkeit für zeitweilig entsandte Arbeitnehmer, weiterhin Mitglied im Rentensystem des Staates zu bleiben, in dem sie zuvor gearbeitet haben. Im übrigen werden die nach wie vor vorhandenen Freizügigkeitshindernisse, die aus der Unterschiedlichkeit der ergänzenden Versorgungssysteme erwachsen, im Grünbuch der Kommission über die zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt¹³ im einzelnen aufgezeigt.

¹¹ Siehe Mitteilung der Kommission zur "Modernisierung und Verbesserung des sozialen Schutzes in der Europäischen Union", KOM(97) 102, angenommen am 12.03.1997.

¹² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die sich innerhalb der Europäischen Union bewegen [KOM(97) 486 vom 08.10.1997].

¹³ Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt: Grünbuch [KOM(97) 283 vom 10.06.1997].

3.1.9. Allgemeine und berufliche Bildung

Das individuelle Recht auf Freizügigkeit ist auch im Zusammenhang zu sehen mit der Schaffung besserer Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Insbesondere die Bedeutung des lebenslangen Lernens in einem sich wandelnden Umfeld macht klarere Vorschriften über den transnationalen Erwerb und die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen erforderlich, vor allem, wenn solche Qualifikationen nicht vom EU Recht abgedeckt sind. Die Investition in die Humanressourcen stellt heutzutage eine der größten Herausforderungen für die europäischen Unternehmen dar. Die tatsächliche Schaffung eines Raums beruflicher Mobilität ist von entscheidender Bedeutung, wenn wir diese Herausforderung meistern wollen. Diese Fragen wurden im Grünbuch "Allgemeine und berufliche Bildung - Forschung: Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität"¹⁴ eingehend analysiert. In Reaktion auf die zahlreichen Rückmeldungen zu diesem Grünbuch beabsichtigt die Kommission in diesen Bereichen Anfang 1998 Vorschläge vorzulegen. Ein Maßnahmenkatalog, rechtlicher und anderer Natur, wird die verschiedenen Arten der Hindernisse (wie auf Grund von sprachlichen, kulturellen, verwaltungsrechtlichen oder rechtlichen Gegebenheiten) und jene Bereiche, in den Probleme entstehen können (Befähigungsnachweise und Zuständigkeiten, soziale Sicherheit, Besteuerung, Aufenthaltsrechte, Arbeitserlaubnisse) abdecken. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Kommission weiters einen Vorschlag zur europaweiten Mobilität der Auszubildenden vorzulegen.

Ziel:

Anpassung, Aktualisierung und Vereinfachung der bestehenden Vorschriften und Regelungen zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

Maßnahmen:

- ⇒ Zur Ergänzung und Aktualisierung der wichtigsten Rechtsakte über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und im Hinblick auf die Kodifikation der Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Rechtsvorschriften werden im ersten Halbjahr 1998 Vorschläge für eine Änderung der Verordnung 1612/68, der Richtlinie 360/68 und der Verordnung 1251/70 vorgelegt.
- ⇒ Im zweiten Halbjahr 1998 wird dem Rat ein Vorschlag für eine Vereinfachung der Verordnung 1408/71 vorgelegt.
- ⇒ Vorlage eines Vorschlags für eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung 1408/71 auf Drittstaatenangehörige, die einem System der sozialen Sicherheit in einem Mitgliedstaat angeschlossen sind. Der Vorschlag wird gleichzeitig mit der vorliegenden Mitteilung unterbreitet.
- ⇒ Auf eine Verabschiedung der vom Rat blockierten Vorschläge für eine Aktualisierung und Überarbeitung der Verordnung 1408/71 dringen.

¹⁴ KOM(96) 462.

⇒ Auf eine Verabschiedung des Vorschlags für eine Richtlinie zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche dringen.

3.2. Erhöhung der Transparenz des Arbeitsmarktes

Die Verbreitung von Informationen über freie Stellen und über Arbeitsuchende ist eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die Unionsbürger müssen genau unterrichtet werden über das Potential des europäischen Arbeitsmarktes, was Beschäftigungschancen, Qualifizierungsmöglichkeiten und die Gestaltung einer internationalen beruflichen Laufbahn anbelangt. Auch die Unternehmen in der EU benötigen genaue Informationen über das Angebot an multikulturellen, mehrsprachigen Arbeitskräften, die einen wichtigen Wettbewerbsvorteil auf einem globalen Markt bieten.

3.2.1. Bessere Information und besserer Zugang zur Beschäftigung

Der Europäische Rat von Dublin hat den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht begrüßt und die Mitgliedstaaten aufgefordert, unverzüglich eine Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Angriff zu nehmen. Eine neuere Untersuchung zeigt, daß die öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Durchschnitt für 20 % aller Vermittlungen in der Gemeinschaft verantwortlich zeichnen, was Millionen von Arbeitsplätzen pro Jahr entspricht. Die Unterstützung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen durch Informations- und Kommunikationstechnologien wurde in den vergangenen Jahren wesentlich verbessert. Einige nationale und regionale Arbeitsverwaltungen bieten ihre Dienste inzwischen im Internet an, u. a. Informationen über die Arbeitsbehörden selbst, über Ausbildungsangebote, Beschäftigungsprogramme und freie Stellen (Belgien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich). Auf diese Weise werden nicht nur Informationen über den lokalen oder nationalen Arbeitsmarkt verfügbar, sondern auch für Menschen in anderen Ländern. Private Arbeitsvermittler nutzen ebenfalls das Internet, um Stellenangebote bekanntzugeben und Lebensläufe zugänglich zu machen.

Außerdem sind die Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten kürzlich erstmals zusammengekommen (Juni 1997) und haben vereinbart, zur Förderung der Mobilität neue Formen der Zusammenarbeit zu erproben. Entsprechende Initiativen werden die bereits bestehenden Kooperations- und Informationsmechanismen zusätzlich stärken ebenso wie den Austausch von vorbildlichen Verfahren zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

Auf europäischer Ebene wurde im Rahmen des EURES-Netzwerks (European Employment Services), das seine Tätigkeit im Jahre 1994 aufgenommen hat, ein informationstechnologisches System entwickelt, das es den öffentlichen Arbeitsverwaltungen ermöglicht, sich gegenseitig über offene Stellen zu informieren und auf diese Weise die in allen Mitgliedstaaten tätigen über 450 Euroberater bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Das System ist auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Arbeitsverwaltungen zugeschnitten. Einige Grenzregionen sind übereingekommen, sämtliche Stellenangebote in ihrem Zuständigkeitsbereich über EURES auszutauschen. Die Datenbank wird auch im Hinblick auf Ausbildungsplatzvermittlung ausgeweitet. EURES arbeitet derzeit auch an der Bereitstellung eines Internet-gestützten Dienstleistungsangebots – als europäisches Pendant zu dem von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen auf nationaler Ebene

bereitgestellten Dienstleistungsangebot. Die Kommission wird alle Mitgliedstaaten ermutigen, ihre Stellenangebotsdatenbanken mit dem Internet zu verknüpfen und auf diese Weise Arbeitskräfte in ganz Europa bei der Arbeitssuche zu unterstützen und den Unternehmen dabei behilflich zu sein, Personal mit geeigneten Qualifikationen zu finden.

3.2.2. Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitskräfte ist ein wesentliches Element der Arbeitskräftemobilität. Es müssen spezielle Impulse gegeben werden, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Grenzregionen in speziellen Fragen, wie soziale Sicherheit und Steuerrecht, zu forcieren. In einigen Grenzregionen wurden grenzübergreifende EURES-Partnerschaften zwischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Sozialpartnern und anderen Partnern (lokalen Behörden, Forschungseinrichtungen usw.) aufgebaut, die für die Bevölkerung der betreffenden Regionen bereits ein umfassendes Dienstleistungsangebot bereitstellen. Bei der Erbringung der beiden zentralen EURES-Dienstleistungen (Information und Beratung zu Stellenangeboten und zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen) werden die in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen tätigen Euroberater von Euroberatern bei den Gewerkschaften und anderen Partnern in den Grenzregionen unterstützt, die ebenfalls detaillierte Auskünfte zu Lebens- und Arbeitsbedingungen erteilen. Darüber hinaus sind die grenzübergreifenden EURES-Partnerschaften in zwei weiteren Bereichen tätig:

- ⇒ Austausch von Informationen über berufsbildende Maßnahmen: An den EURES-Partnerschaften sind auch Einrichtungen beteiligt, die in den Grenzregionen im Bereich der beruflichen Bildung tätig sind; angestrebt wird, die Teilnahme von Grenzgängern an berufsbildenden Maßnahmen zu fördern oder spezielle Maßnahmen für Grenzgänger zu entwickeln. In diesem Bereich werden auch Arbeiten im Rahmen des Leonardo da Vinci Programmes für berufsbildende Maßnahmen durchgeführt.
- ⇒ Förderung der Konzertierung in Arbeitsmarktfragen im Rahmen der Kontakte zwischen den verschiedenen Partnern beiderseits der Grenze.

Einige dieser Partnerschaften bestehen bereits seit mehreren Jahren und praktizieren eine effiziente Zusammenarbeit auf grenzüberschreitender Ebene. Die Entwicklung des Netzwerks sollte auf europäischer Ebene weiter vorangetrieben werden.

Ziel:

Bis zum Jahr 2000 Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen mit dem Ziel, Arbeitssuchenden, unabhängig von ihrem Wohnort, Informationen über freie Stellen und Arbeitsbedingungen in jedem beliebigen Zielland zu liefern.

Maßnahmen:

- ⇒ Die Kommission fördert die Bereitstellung eines Internet-gestützten Dienstleistungsangebots – als europäisches Pendant zu dem von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen auf nationaler Ebene bereitgestellten Dienstleistungsange-

bot. Die Kommission ermutigt alle öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Mitgliedstaaten, sich an diesem System zu beteiligen.

- ⇒ Die Kooperation zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen wird gefördert mit dem Ziel, für eine größere Transparenz des europäischen Arbeitsmarktes zu sorgen und den Austausch von vorbildlichen Verfahren zwischen den Arbeitsbehörden zu fördern.
- ⇒ Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Grenzregionen wird verstärkt, um spezifische Themen anzugehen, die für Grenzgänger von Interesse sind, wie z. B. soziale Sicherheit und Steuerrecht.

3.3. Übernahme von Verantwortung und Ausbau der Zusammenarbeit

Von entscheidender Bedeutung für eine effektive Verwirklichung der Freizügigkeit ist eine Mitwirkung der nationalen Behörden, da diese schließlich die geltenden Vorschriften anzuwenden haben. Wie die hochrangige Sachverständigengruppe feststellte, "könnte eine Vielzahl praktischer Probleme auf einen Schlag gelöst werden, wenn es für die einzelstaatlichen Verwaltungen gängige Praxis wäre, miteinander zu kommunizieren und Informationen über die von ihnen bearbeiteten Fälle auszutauschen. Derzeit sieht es jedoch so aus, daß die von Einzelpersonen berichteten Verstöße in den meisten Fällen eigentlich nur die Folge der Schwierigkeiten sind, auf die spezielle Situation von Migranten flexibel einzugehen."

3.3.1. Modernisierung der verwaltungstechnischen Koordinierung und der Mechanismen zur Information von Bürgern und Unternehmen mit Einrichtung spezieller Kontaktstellen für Arbeitnehmer

Alle Mitgliedstaaten haben den Binnenmarkt-Aktionsplan gebilligt, zu dessen Schwerpunkten die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden bei der Rechtsdurchsetzung und Problemlösung zählt, insbesondere:

- ⇒ Strategisches Ziel 1, Aktion 2 des Binnenmarkt-Aktionsplans sieht in jedem Mitgliedstaat die Einrichtung einer Koordinierungsstelle vor, die dafür sorgt, daß die von einem Mitgliedstaat oder der Kommission vorgebrachten Probleme von den unmittelbar zuständigen Behörden gelöst werden.
- ⇒ Strategisches Ziel 2, Aktion 3 des Binnenmarkt-Aktionsplans sieht die Einrichtung von Kontaktpunkten vor, wo Bürger und Unternehmen einschlägige Informationen in Binnenmarktfragen erhalten können. Diese Aktion wird Ratschläge zur Überwindung von Schwierigkeiten an Bürgern und Unternehmen geben.

Nach Auffassung der Kommission sind spezifische Schritte für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wirklich notwendig, wenn die politischen Zusagen der Mitgliedstaaten in wirksame Maßnahmen umgesetzt und bestehende Hindernisse flexibler angegangen werden sollen. Daher wird die Kommission die Mitgliedstaaten über den Fach- und den Beratenden Ausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer dazu ermutigen, in ihren Behörden Kontaktpunkte einzurichten, die bestimmte "heiße Eisen" im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeit-

nehmer anpacken. Solche Kontaktpunkte werden der Kommission als bevorzugte Gesprächspartner dienen und sollten in der Lage sein, bei der Lösung einschlägiger Probleme zu helfen, die für die Arbeitnehmer dringend geregelt werden müssen, beispielsweise: Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst, wo starre Beschäftigungsstrukturen möglicherweise der Freizügigkeit im Wege stehen; Verweigerung von Sozialleistungen für Arbeitnehmer oder deren Familienangehörige oder Anspruch auf Familienzusammenführung.

3.3.2. Wirksame Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern

Den Sozialpartnern kommt bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Maßnahmen, durch die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausgebaut werden soll, eine wichtige Rolle zu. Der Kommission stehen zwei verschiedene dreigliedrige, unmittelbar mit der Freizügigkeit befaßte beratende Ausschüsse zur Seite – der eine für die Freizügigkeit und der andere für die soziale Sicherheit. Die Kommission wird sich dieser Ausschüsse bedienen, um die Standpunkte und Meinungen der Sozialpartner über Entwicklung und Zukunftsaussichten der Freizügigkeit zusammenzutragen. Auf Wunsch der Sozialpartner wird die Kommission die Effizienz der beratenden Ausschüsse dadurch verbessern, daß sie deren Zusammenlegung zu einer umfassenderen Einrichtung mit besserem Kosten-Nutzen-Verhältnis vorschlägt.

Spezifische Maßnahmen im Bereich der Information und der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern werden sich auf Themen wie Bedingungen für den Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Systeme und Methoden für mehr Transparenz bei der gegenseitigen Anerkennung von beruflicher Qualifikation, Ausbildung oder Erfahrung, soweit keine EU-Regeln vorhanden sind, und die Berücksichtigung von Familienfragen (Mobilität von Partnern) erstrecken.

Allgemein wirken die Sozialpartner in Debatten wie denjenigen über neue Formen der Arbeitsorganisation und die nötigen Investitionen in die Humanressourcen mit. Ihr Beitrag zur Bewertung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter diesen Aspekten wird sehr wertvoll sein. Außerdem sind die Sozialpartner bereits einbezogen – in Grenzregionen als Mitglieder der für die Gestaltung der grenzübergreifenden EURES-Partnerschaften verantwortlichen Lenkungs Ausschüsse. Sie beteiligen sich auch an der Ausführung der von den verschiedenen Partnerschaften angenommenen Arbeitspläne. Die Kommission wird die Sozialpartner auffordern, die in dieser Mitteilung enthaltenen neuen Herausforderungen im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf die Tagesordnung für den sozialen Dialog zu setzen und zur Ausgestaltung der öffentlichen Maßnahmen mit Auswirkung auf die Freizügigkeit beizutragen.

Ziel:

Es soll sichergestellt werden, daß die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Aufgaben wahrnehmen und aktiv dazu beitragen, daß der bestehende rechtliche Rahmen wirksam funktioniert, und die Sozialpartner sollen einbezogen werden.

Maßnahmen:

- ⇒ Die Kommission schafft die im Binnenmarkt-Aktionsplan vereinbarten Koordinationseinrichtungen, um den Informationsfluß zu verbessern und die Lösung von Problemen und Konflikten zu vereinfachen.
- ⇒ Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Kontaktpunkten für Wanderarbeitnehmer, die bestimmte "heiße Eisen" der Freizügigkeit anpacken.
- ⇒ Die Kommission schlägt 1998 eine Zusammenlegung der beiden Beratenden Ausschüsse (Freizügigkeit der Arbeitnehmer, soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer) vor, um die Zusammenarbeit effizienter zu gestalten.
- ⇒ Die Kommission fordert die Sozialpartner auf, über den sozialen Dialog dazu beizutragen, daß Maßnahmen für eine wirksame Umsetzung des Rechts auf Freizügigkeit zustande kommen.

3.4. Bessere Aufklärung über das Recht auf Freizügigkeit und Verstärkung der Außenwirkung

Um Bekanntheitsgrad und Außenwirkung der Freizügigkeit zu verbessern wird die Kommission im Rahmen der bevorstehenden Binnenmarkt Informationskampagnen die Leistungsmöglichkeiten des europäischen Arbeitsmarkts, hinsichtlich der Verbesserung und des Zugangs zu Fachkenntnissen, der Ausbildungsmöglichkeiten welche übernationale Lehrlingsausbildungspläne beinhalten und schließlich in Bezug auf die Gestaltung einer europäischen Berufslaufbahn hervorheben. Aufbauend auf der ersten Initiative "Bürger Europas/Daheim in Europa", welche die Notwendigkeit der praktischen Information der Bürger über deren Rechte aufgezeigt hat, plant die Kommission deren Wirkung zu verstärken indem die Kenntnis des Rechts, Arbeit in anderen Mitgliedstaaten aufzunehmen, unter den Bürgern und Unternehmen verbessert wird. Dieses Ziel soll mittels der derzeitigen und zukünftigen Informationskanäle- und Maßnahmen, wie durch die EURO-Info Center, den Nationalen Zentren für Berufsberatung und vorallem durch die permanenten Aktionen "Dialog mit den Bürgern" und "Besserer Zugang der Unternehmen zu richtiger Information", wie im Binnenmarkt Aktionsplan dargestellt, erreicht werden. Des weiteren soll eine enge Zusammenarbeit mit den Aktivitäten von EURES sichergestellt werden.

Außerdem werden gegenwärtig spezifische Aktionen wie Seminare gestartet, um Bürger, Juristen und nationale Behörden über die Reichweite der Freizügigkeit aufzuklären. Für Mitte 1998 plant die Kommission die Veranstaltung einer großen europäischen Konferenz zum 30. Jahrestag der Verordnung 1612/68.

Ziel:

Größerer Bekanntheitsgrad des Rechts auf Freizügigkeit unter den am Arbeitsmarkt Beteiligten.

Maßnahme:

⇒ Die Kommission nutzt ihre bestehenden Informationskampagnen, um die Freizügigkeit und das Potential eines europäischen Arbeitsmarkts in den Mittelpunkt zu rücken.

3.5. Förderung innovativer Projekte

Eines der Hauptziele des Europäischen Sozialfonds ist es, "innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die geographische und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern" (Artikel 123 des Vertrags von Rom).

Näher umschrieben sind die Aufgaben des ESF in der Verordnung 2084/93, wobei die Unterstützung folgender Maßnahmen vorgesehen ist: berufliche Ausbildung und Umschulung, Erleichterung der beruflichen Eingliederung junger Menschen und Förderung der Beschäftigung. Solche Maßnahmen tragen zu einer besseren Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer bei und werden sie in die Lage versetzen, eine größere geographische und berufliche Mobilität wahrzunehmen. Hierfür gibt es bereits spezifische Instrumente des Fonds, insbesondere die Ziele 3 und 4 der Gemeinschaftsinitiative ADAPT.

Aus dem ESF werden nach Artikel 6 der Fondsverordnung auch Maßnahmen zur besseren Planung der Regelförderung sowie Gemeinschaftsinitiativen gefördert. Zu diesen Maßnahmen zählen: innovative Projekte, Studien und technische Hilfe. In Zusammenhang mit Artikel 6 der ESF-Verordnung wird die Kommission innovative Projekte finanzieren, die eine Vorreiterrolle für "Mainstream"-Maßnahmen spielen können. 1998 sollen dabei besonders Projekte zur Förderung der Arbeitskräftemobilität berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund sollen die Sozialpartner aufgefordert werden, Projekte einzureichen, die darauf abzielen, die noch bestehenden Freizügigkeitshindernisse abzubauen und/oder die durch industriellen Wandel und Umstrukturierung bedingte geographische und berufliche Mobilität zu unterstützen. Näheres zu derartigen Maßnahmen wird einer Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen zu entnehmen sein, die spätestens Anfang 1998 bekannt gegeben wird.

Eine weitere Neuerung ist auch der Leonardo da Vinci Aktions Plan für berufliche Ausbildung, der Pilotprojekte und Vermittlungs- und Austauschprojekte finanziert. Letztere helfen mit, Neuerungen in verschiedenen Gebieten, wie der geographischen Arbeitnehmermobilität zu entwickeln.

Ziel:

Der Input von ESF-Instrumenten für Maßnahmen zur Erleichterung der Arbeitskräftemobilität soll hervorgehoben werden.

Maßnahmen:

⇒ Der ESF finanziert im Rahmen von Artikel 6 Projekte zur Förderung der Arbeitskräftemobilität. Eine Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen wird Anfang 1998 veröffentlicht.

4. Die nächsten Schritte

Die Kommission ist verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die Freizügigkeit der Arbeitskräfte voll und wirksam verwirklicht wird; auf diese Weise werden die Rechte der EU-Bürger gefestigt, der europäische Arbeitsmarkt ausgebaut und die neuen in dieser Mitteilung geschilderten Herausforderungen angenommen.

Der Binnenmarkt-Aktionsplan enthält eine Reihe von Maßnahmen, die auf dieses Ziel ausgerichtet sind. Bis Ende 1998 wird die Kommission dem Rat die angekündigten Vorschläge für Rechtstexte vorlegen. Die Kommission bittet das Europäische Parlament und den Rat, sie durch rasche Annahme dieser Vorschläge zu unterstützen. Außerdem wird die Kommission die Sozialpartner im Zusammenhang mit dem Aktionsplan informieren und konsultieren, um so die Bedeutung ihres Beitrags zu unterstreichen und ihre Mitwirkung bei den dargelegten Maßnahmen sicherzustellen.

Entsprechend den Zielen im Aktionsplan und den vorgeschlagenen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998 wird die Kommission dafür sorgen, daß der Freizügigkeit der Arbeitskräfte eine Schlüsselrolle bei der Durchführung der koordinierten europäischen Beschäftigungspolitiken zukommt. Darüber hinaus wird die Kommission die Sozialpartner dazu ermutigen, in verschiedenen Gremien die europäische Dimension des Arbeitsmarkts unter dem Aspekt der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu bewerten.

Die Kommission wird den Stand der Umsetzung des Aktionsplanes genau im Auge behalten.