

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG des Rates zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft

Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1612/68 und (EWG) Nr. 1408/71 des Rates

KOM(98) 394 endg.; Ratsdok. 12122/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 29. Oktober 1998 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 15. Oktober 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die von der Kommission 1989 vorgelegten Vorschläge KOM(88) 815 endg. und KOM(90) 108 endg. zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und der Richtlinie 68/360/EWG (vgl. Drucksache 214/89 = AE-Nr. 890825) werden mit der Unterbreitung der neuen Vorschläge zurückgezogen.

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

Da sich die Vorschläge auf Artikel 49 EGV stützen, findet das Mitentscheidungsverfahren Anwendung. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 980/97 = AE-Nr. 973781.

EINLEITUNG

Der vorliegende Vorschlag dient der Umsetzung der Maßnahmen, die von der Kommission in ihrem am 12. November 1997 angenommenen Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer¹ angekündigt wurden.

In diesem Aktionsplan hat die Kommission Maßnahmen angekündigt, mit denen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausgehend von einem zweifachen Ansatz verbessert werden soll:

- Zum einen soll dem **europäischen Bürger** ein wirksames und transparentes Instrument an die Hand gegeben werden, damit er eine durch den Vertrag vom Rom geschaffene und vor dreißig Jahren umgesetzte Grundfreiheit ausüben kann.
- Zum anderen soll die Freizügigkeit, die die Mobilität der Arbeitnehmer in rechtlicher Hinsicht erleichtert, auch einen Beitrag **zur Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken** leisten. In dieser Hinsicht erscheint die Mobilität als grundlegendes Instrument zur Erhöhung des gemeinschaftlichen Mehrwerts von beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Die Schaffung eines Raums, in dem berufliche Mobilität wirklich praktiziert wird, kann die Beschäftigungschancen für europäische Arbeitnehmer erhöhen. Den Arbeitnehmern wird ein großer europäischer Arbeitsmarkt offenstehen, und außerdem werden sie ihre Qualifikationen verbessern und ihren Erfahrungshorizont erweitern können, indem sie internationale Berufserfahrung erwerben und somit eine bessere Beschäftigungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit an den Arbeitsmarkt erlangen.

In diesem Zusammenhang wird im nachfolgenden Dokument ein Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und der Richtlinie 68/360/EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unterbreitet (**Teil 1**).

Darüber hinaus leisten die Sozialpartner, wie im vorgenannten Aktionsplan bekräftigt wurde, einen wertvollen Beitrag zu dieser Debatte, und es ist wichtig, die vorhandenen Strukturen zu vereinfachen und zu straffen. Daher schlägt die Kommission vor, entsprechend den Empfehlungen der Sozialpartner die beiden auf dem Gebiet der Freizügigkeit existierenden Beratenden Ausschüsse, nämlich den Beratenden Ausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und den Beratenden Ausschuß für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zusammenzulegen. Zu diesem Zweck wird ein Vorschlag für eine Entscheidung vorgelegt (**Teil 2**).

¹ KOM(97) 586 endg.

TEIL 1

Vorschlag für eine
VERORDNUNG (EG) DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates
über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft

(Text von Bedeutung für den EWR)

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG des Rates
zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der
Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft

(Text von Bedeutung für den EWR)

Begründung

A. ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Gründe für die vorgeschlagene Neufassung

Die Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind nun schon seit mehreren Jahrzehnten in Kraft. Die Freizügigkeit zählt zu den Bereichen, in denen das durch den Vertrag von Rom vorgesehene Instrumentarium zur Gewährleistung der Rechte der europäischen Bürger am weitesten entwickelt und fortgeschritten ist. In der Tat gewährt das Recht auf Freizügigkeit den Arbeitnehmern der Gemeinschaft unmittelbar und ohne weiteres Zugang zu den Arbeitsmärkten sämtlicher Mitgliedstaaten.

Die Umsetzung dieses Rechts hängt von der Wirksamkeit der Vorschriften ab, die eine ungehinderte Ausübung der Freizügigkeit ermöglichen. Diese Vorschriften sind aber dreißig Jahre alt. In der Zwischenzeit hatte der Europäische Gerichtshof vielfach Gelegenheit, zu diesen Rechtsakten Stellung zu nehmen und sie auszulegen. So entstand ein umfangreiches Rechtsprechungswerk mit Auslegungen der Rechtsakte. Um die Rechtssicherheit und die Transparenz für den Bürger zu erhöhen, ist es nunmehr erforderlich, die Rechtsakte an die existierende Rechtsprechung anzupassen.

Obwohl die Freizügigkeit in der Europäischen Union seit dreißig Jahren eine Realität ist, läßt die bei der Anwendung dieser Rechtsakte gewonnene Erfahrung nach 30 Jahren gewisse juristische Lücken erkennen, die es zu schließen gilt, sowie Schwachstellen, die korrigiert werden müssen.

Es wird allgemein anerkannt, daß die Schwachstellen der Rechtsakte über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie die Tatsache, daß gewisse Rechtsvorschriften und ihre Anwendung durch die nationalen Verwaltungsbehörden nicht mehr zeitgemäß sind, die Vollendung des Binnenmarkts behindern. Beispielsweise zeigen die Statistiken, daß die Mobilität in Europa im Vergleich zu den USA wenig ausgeprägt ist². So stellt die Erleichterung der Freizügigkeit für Europa ein wichtiges Ziel dar, dessen Verwirklichung aber zum Teil von der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften abhängt, die eine ungehinderte Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit ermöglichen.

Um dieser Frage einen neuen Impuls zu verleihen, hatte die Kommission 1996 eine hochrangige Sachverständigengruppe für Fragen der Freizügigkeit eingesetzt. Diese Gruppe unter Vorsitz von Simone Veil veröffentlichte im März 1997 einen Bericht, in dem auf besagte Schwachstellen und Lücken hingewiesen wird. Außerdem wird in dem Bericht der Gruppe die Notwendigkeit herausgestellt, die Rechtsvorschriften nicht nur an die Weiterentwicklung der Rechtsprechung, sondern auch an die demographische und soziologische Entwicklung in der Europäischen Union seit 1968 anzupassen.

Im übrigen hat sich das Europäische Parlament immer wieder für eine Verbesserung des rechtlichen Rahmens für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausgesprochen. So begrüßte³ es bereits die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission aus dem Jahr 1989 zur Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Richtlinie 68/360/EWG⁴. Im Rahmen des

² Siehe Kommissionsbericht "Beschäftigung in Europa 1997".

³ Stellungnahme des Parlaments vom 14. Februar 1989 (A3-0013/90).

⁴ KOM(88) 815 endg.

Follow-up des Berichts der hochrangigen Sachverständigengruppe für Fragen der Freizügigkeit wies das Europäische Parlament vor kurzem erneut auf die Notwendigkeit hin, das rechtliche Instrumentarium im Bereich der Freizügigkeit auszubauen und seine effiziente Anwendung durch die Mitgliedstaaten zu verstärken.

Im Sinne des Parlaments und den Empfehlungen der hochrangigen Gruppe teilweise entsprechend hat die Kommission im November 1997 einen Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verabschiedet. In diesem Aktionsplan kündigte sie gesetzgeberische Vorschläge an, die darauf abzielen würden, die Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit zu verbessern.

Die nach wie vor bestehenden Hindernisse betreffen nicht nur administrative Schikanen bei der Bewilligung des Aufenthaltsrechtes (zum Beispiel bei Praktikanten oder Arbeitsuchenden), sondern auch Probleme bei der Anerkennung der in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Berufserfahrung und Qualifikationen. Verbesserungen auf diesen Gebieten sind demnach unerlässlich, wenn die Union den Arbeitnehmern auf europäischer Ebene einen funktionierenden Arbeitsmarkt bieten will.

In den **Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen**, die im Anschluß an den Europäischen Rat von Luxemburg im November 1997 verabschiedet wurden, wird die Bedeutung einer verbesserten Fähigkeit der Arbeitnehmer und insbesondere der Arbeitslosen zur beruflichen Eingliederung (**Beschäftigungsfähigkeit**) hervorgehoben. Zu diesem Zwecke sollten Arbeitslose, vor allem junge oder Langzeitarbeitslose, mehr Ausbildungsmöglichkeiten und Chancen zum Erwerb von Berufserfahrung erhalten. Mobilität bietet in dieser Hinsicht bessere Möglichkeiten und Chancen. Die von Arbeitnehmern, Arbeitslosen, Praktikanten oder Studenten in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Heimatland erworbene Erfahrung wird insoweit einen nicht zu unterschätzenden qualitativen Stellenwert haben, als sie das Erlernen einer Sprache oder das Kennenlernen einer Unternehmenskultur beinhalten kann, die sich von der des eigenen Landes unterscheidet. Damit können diese Personen ihre Beschäftigungsfähigkeit nicht nur in ihrem Heimatland sondern in der gesamten Europäischen Union verbessern.

Die europäischen Bürger haben zudem hohe Erwartungen im Hinblick auf die Chancen, die ihnen Europa bietet, wie es das Interesse der Bürger an Informationsmöglichkeiten über ihre Rechte belegt.

Gestützt auf Teil II der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und auf einen Beschluß aus dem Jahr 1993 hat die Kommission daher bereits in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern der Mitgliedstaaten sowie anderen Partnern, insbesondere den Sozialpartnern, das Netzwerk EURES entwickelt. Mit Hilfe von etwa 500 Euroberatern bieten die Partner Arbeitnehmern, Arbeitsuchenden und Arbeitgebern allgemeine Informationen sowie eine individuelle Beratung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer an; dies schließt den Zugang zu einer Datenbank mit Stellenangeboten ein.

Die zunehmende Nutzung dieses Angebots und die ersten Ergebnisse der Kampagne „Bürger Europas/Daheim in Europa“ zeugen vom Interesse der Bürger an Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Mitgliedstaaten. So haben zahlreiche Bürger den Wegweiserdienst im Rahmen der Initiative „Bürger Europas/Daheim in Europa“ in Anspruch genommen, der eingerichtet wurde, um ihnen dabei behilflich zu sein, Probleme auf neutrale und objektive Weise einzugrenzen und Lösungswege aufzuzeigen. Der Bericht zur Auswertung der von den Bürgern gestellten Fragen, der der zweiten

Nummer des Binnenmarktanzeigers vom Mai 1998 beigelegt ist, zeigt, daß eines der Hauptanliegen der Bürger darin bestand, Hilfestellung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat zu erhalten.

Im Rahmen des am 14. Juni 1998 als Folgemaßnahme zum Aktionsplan für den Binnenmarkt eingeleiteten „ständigen Dialogs mit Bürgern und Unternehmen“ wurde unter dem Titel "Wegweiser für Arbeitsuchende" auch ein praktischer Leitfaden veröffentlicht, der die Bürger darüber informiert, daß ihnen in Europa ein großer europäischer Arbeitsmarkt offensteht. Es ist daher unbedingt dafür Sorge zu tragen, daß die konkreten Rechtsvorschriften bzw. deren Anwendung die Umsetzung dieser Botschaft der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union an die Bürger nicht behindern.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß die **Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung** in Europa einen weiteren Grund darstellen, die Schranken, die der Mobilität der Arbeitskräfte in der Union im Wege stehen, zu beseitigen, um so demographischen Ungleichgewichten entgegenzuwirken, die in bestimmten Regionen auftreten könnten.

Auch der **industrielle Wandel und die neuen Technologien** werden in Zukunft eine größere Mobilität der Arbeitnehmer fördern. Den neuen Technologien kommt nämlich eine europäische oder gar weltweite Dimension zu. Sie erlauben es den Arbeitnehmern, ihre Berufstätigkeit innerhalb eines europäischen Markts auszuüben, in dem die technologischen Barrieren allmählich verschwinden. Außerdem kann der industrielle Wandel, der sich auch auf den Arbeitsmarkt auswirkt, zu einer zunehmenden Diskrepanz zwischen den beruflichen Kompetenzen und den Bedürfnissen des Marktes sowie zu einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Teilen der Union führen. In diesem Zusammenhang kann die Mobilität der Arbeitnehmer als wichtiges Korrektiv für diese Probleme dienen.

Daher ist eine Revision der Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer für Europa juristisch, gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch ein vordringliches Anliegen. Gleichzeitig fügt sie sich in den Rahmen der europäischen Initiativen zur Förderung moderner und effizienter beschäftigungspolitischer Maßnahmen in den Mitgliedstaaten ein.

Mit den in diesem Dokument enthaltenen gesetzgeberischen Vorschlägen wird diesem Kontext sowie dem neuen, im Aktionsplan angekündigten Ansatz Rechnung getragen. Die von der Kommission 1989 vorgelegten Vorschläge in bezug auf die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und die Richtlinie 68/360/EWG werden mit der Unterbreitung der neuen Vorschläge zurückgezogen. Die Kommission will sicherstellen, daß die nun unterbreiteten Vorschläge ihren Zweck erfüllen und die Bedingungen für die Wahrnehmung der Freizügigkeit im Sinne der Rechtsprechung weiter verbessern. Diese stellt für den europäischen Bürger eine wesentliche Errungenschaft dar, und die Kommission wird dafür Sorge tragen, daß die Ratsdebatten über diese Vorschläge nicht zu einem Rückschritt gegenüber dem in der Rechtsprechung Erreichten führen.

Schließlich ist anzumerken, daß dieser Vorschlag insofern von Interesse für den Europäischen Wirtschaftsraum ist, als die Bürger des EWR gemäß Artikel 28 EWR-Abkommen die Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen.

2. Bedeutung der Revision im Hinblick auf die Unionsbürgerschaft

Die Änderungsvorschläge beziehen sich auf Rechtsakte, die die Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen betreffen. Diese Regelungen finden auf alle europäischen Bürger Anwendung, die innerhalb der Europäischen Union zu- und abwandern, um einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis nachzugehen oder Arbeit zu suchen.

Daher sind - mit Ausnahme der Familienangehörigen von abhängig beschäftigten Gemeinschaftsangehörigen - EU-Bürger, die einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen oder die nicht erwerbstätig sind, von der Revision nicht betroffen. Nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts gelten für diese EU-Bürger andere Rechtsinstrumente⁵.

Allerdings stellt dieser Vorschlag nach Ansicht der Kommission eine Grundlage dar, die noch im Sinne einer Angleichung der Behandlung aller Unionsbürger und ihrer Familien in den Mitgliedstaaten erweitert werden muß. Dazu hat die Kommission in ihrem Aktionsplan für den Binnenmarkt angekündigt, daß sie Vorschläge für eine Aktualisierung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Aufenthaltsrechts ins Auge faßt, um dieses Aufenthaltsrecht mit der Unionsbürgerschaft in Einklang zu bringen.

Es muß jedoch hervorgehoben werden, daß die Vorschläge für eine Revision der Rechtsvorschriften, die nur Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen betreffen, eine Ergänzung zu den Initiativen im Hinblick auf die Unionsbürgerschaft darstellen. Nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts ist nämlich der materielle Gehalt der Rechte der verschiedenen Kategorien von EU-Bürgern (Arbeitnehmer, Studenten, Nichterwerbstätige, Rentner, Dienstleistungserbringer bzw. -empfänger usw.) bei weitem nicht gleich. Dieser materielle Unterschied rechtfertigt die Unterbreitung von Vorschlägen zur materiellrechtlichen Stellung der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.

Zudem besteht wegen der großen Bedeutung der Arbeitnehmermobilität für die Anstrengungen der Union zur Stärkung der nationalen Beschäftigungspolitiken hier ein punktueller und dringender Handlungsbedarf, bei dem die weiterreichende Debatte über die Unionsbürgerschaft teilweise ausgeklammert werden muß. Die vorliegenden Vorschläge betreffen insbesondere die Rechtsstellung von Arbeitsuchenden und Praktikanten sowie die Frage der beruflichen Anerkennung in allen Mitgliedstaaten von persönlichen und beruflichen Umständen, die für die Beschäftigungsbedingungen von Wanderarbeitnehmern von Bedeutung sind. Bei diesen Fragen, die auf die Vollendung eines europaweiten Raumes beruflicher Mobilität abzielen, ist folglich ein eigens auf die Arbeitnehmer abgestimmter Ansatz erforderlich.

So ist zwar eine Fortentwicklung des rechtlichen Status der verschiedenen im Sekundärrecht vorgesehenen Kategorien von Bürgern wünschenswert, es müssen aber gleichfalls bessere Bedingungen für die Wahrnehmung der Freizügigkeit durch die

⁵ Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 (ABl. L 172 vom 28.6.1973), Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. L 180 vom 13.7.1990), Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen (ABl. L 180 vom 13.7.1990), Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht von Studenten (ABl. L 317 vom 18.12.1993).

Arbeitnehmer geschaffen werden. Die für den Arbeitnehmer in der Gemeinschaft geltenden Rechte und Regelungen stellen einen Eckstein der Unionsbürgerschaft dar und sind eines der Ziele, die es für eine wirkliche Integration aller europäischen Bürger im Aufnahmemitgliedstaat zu erreichen gilt.

Die Änderung der Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist somit in engem Zusammenhang zu sehen mit einer möglichen Änderung der Bestimmungen zum Einreise- und Aufenthaltsrecht, die sich auf Artikel 8a EG-Vertrag in der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung stützen könnte und auf die Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Status für alle Unionsbürger abzielen würde. Die nachfolgenden Vorschläge fügen sich nahtlos in die Strategie der Kommission zugunsten der Unionsbürgerschaft ein, wobei gleichzeitig dem Beitrag der Gemeinschaft zur Beschäftigungspolitik Rechnung getragen wird.

3. Rechtsgrundlage

Da die Änderungen Rechtsakte zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer betreffen, bildet Artikel 49 EG-Vertrag die Rechtsgrundlage sowohl in bezug auf die Richtlinie 68/360/EWG als auch auf die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68. Nach Artikel 49 trifft der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 189b nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die erforderlichen Maßnahmen.

4. Ziel der Änderungen

Die Änderungen betreffen die Aufenthaltsbedingungen für Arbeitnehmer sowie die Modalitäten der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit.

Die wichtigsten Ziele sind:

- Erleichterungen beim Aufenthaltsrecht für Arbeitsuchende, Praktikanten und für Arbeitnehmer, die in einem Mitgliedstaat nacheinander in mehreren befristeten Arbeitsverhältnissen stehen.
- Ausdehnung des Kreises der vom Gemeinschaftsrecht begünstigten Personen auf alle Verwandten des Arbeitnehmers oder seines Ehegatten in aufsteigender oder absteigender Linie sowie auf die anderen Familienangehörigen, denen er Unterhalt gewährt oder mit denen er in seinem Herkunftsmitgliedstaat in häuslicher Gemeinschaft lebt.
- Stärkung der Rechtsstellung der Familienangehörigen, um ihre Integration im Aufnahmemitgliedstaat insbesondere für den Fall der Auflösung der Ehe zu erleichtern.
- Bekräftigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der europäischen Arbeitnehmer durch gesetzgeberische Verankerung des Prinzips der Vergleichbarkeit der Situationen in beruflicher Hinsicht unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Grenzgängern.
- Vereinfachungen bei den administrativen Verfahren, die bei der tatsächlichen Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zur Anwendung kommen

In Abschnitt II wird der Umfang der vorgesehenen Revision näher erläutert.

B. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN VORSCHLÄGEN FÜR EINE ÄNDERUNG DER VERORDNUNG (EWG) NR. 1612/68 UND DER RICHTLINIE 68/360/EWG

I. ÄNDERUNGEN DER VERORDNUNG (EWG) Nr. 1612/68

1. Nichtdiskriminierungsklausel

Der vorgeschlagene neue Artikel 1a verbietet im Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 jede Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Religion, des Geschlechts, des Alters oder einer Behinderung. Dieser Artikel bietet also allen von der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 begünstigten Personen einen unmittelbaren und erweiterten Schutz gegen Diskriminierungen, die die persönlichen Grundrechte verletzen.

Artikel 1 a trägt dem Anliegen der Europäischen Union Rechnung, bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs den Schutz der Menschenrechte zu stärken. Dieses Anliegen kommt auch in der Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Rassismus⁶ zum Ausdruck.

Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die im neuen Artikel 1a genannten Formen von Diskriminierung schon an sich die Freizügigkeit behindern und daher Artikel 48 des Vertrages entgegenstehen. In der Tat soll die Freizügigkeit zu einer vollständigen Integration des Wanderarbeitnehmers und seiner Familienangehörigen führen. Angesichts der kulturellen, sozialen, religiösen und ethischen Vielfalt Europas ist der derzeit vorgesehene Schutz gegen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit nicht ausreichend, um eine tatsächliche Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit zu ermöglichen. Daher ist es wichtig, zu präzisieren, daß jede Form von Diskriminierung dem Ideal der europäischen Integration zuwiderläuft, die Artikel 48 des Vertrages anstrebt.

Der neue Artikel trägt auch der Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts Rechnung, das mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam eine neue Nichtdiskriminierungsklausel (Artikel 13) beinhalten wird.

2. Räumlicher Geltungsbereich

Der Europäische Gerichtshof hat wiederholt klargestellt, daß die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer keineswegs vom Ort der Ausübung der Tätigkeit abhängt⁷. Dieser kann sogar außerhalb des Gebiets der Europäischen Union liegen, ohne daß die Anwendung des Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen wäre, sofern das Arbeitsverhältnis trotzdem eine hinreichend enge Verbindung mit diesem Gebiet behält.

Eine solche Verbindung kann etwa darin bestehen, daß ein Arbeitnehmer aus einem EU-Mitgliedstaat bei einem Unternehmen eines anderen Mitgliedstaates angestellt und dem Sozialversicherungssystem dieses Staates angeschlossen ist und daß er seine Tätigkeit auch während seiner Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einen Drittstaat für dieses Unternehmen ausgeübt hat.

⁶ KOM(1998) 183 endg. vom 25.3.1998.

⁷ Siehe z. B. Urteil vom 12. April 1984, Prodest (Rs. C-237/83, Slg. 3153) und Urteil vom 30. April 1996, Boukhalfa (Rs. C-214/94, Slg. 2253).

Der Gleichbehandlungsgrundsatz kann jedoch auch außerhalb des Tatbestands der Entsendung zur Anwendung kommen, wenn das Arbeitsverhältnis eine hinreichende Verbindung zum Recht eines Mitgliedstaates und folglich zu den einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts aufweist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Arbeitsvertrag eines Arbeitnehmers der Gemeinschaft, der an einem Ort außerhalb der Europäischen Union eingestellt wurde, nach dem Recht eines Mitgliedstaates geschlossen wurde und der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaates unterliegt⁸. In einem solchen Fall muß es dem EU-Arbeitnehmer möglich sein, sich auf den Grundsatz der Irländerbehandlung zu berufen. Es geht hier also nicht darum, ein neues Recht für außerhalb der Europäischen Union arbeitende Arbeitnehmer der Gemeinschaft einzuführen, sondern darum, ihnen, wenn sie dem Recht eines Mitgliedstaates unterliegen, obwohl sie in einem anderen Staat arbeiten, die gleiche Behandlung wie den Angehörigen dieses Mitgliedstaates zu gewähren.

Es wird daher vorgeschlagen, einen Artikel 9a aufzunehmen, um innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union entsandte Arbeitnehmer sowie Arbeitnehmer zu erfassen, die außerhalb der Union arbeiten, deren Arbeitsverhältnis aber eine hinreichend enge Verbindung zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates beibehält.

Dieser neue Artikel wird unbeschadet der Richtlinie 96/71/EWG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen⁹ für notwendig erachtet, da der Geltungsbereich dieser Richtlinie enger ist als derjenige der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68.

3. Persönlicher Geltungsbereich

Arbeitsuchende und Praktikanten

Der Europäische Gerichtshof hat bereits klar anerkannt, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch für Arbeitsuchende sowie für Personen gilt, die ein Berufspraktikum absolvieren¹⁰. Daher wird in Artikel 1 nunmehr auf Arbeitsuchende und Praktikanten Bezug genommen.

Dieser Vorschlag stellt nicht auf eine Erweiterung des persönlichen Geltungsbereichs ab, sondern spiegelt vielmehr die bestehende Rechtsprechung wider. Entsprechende Änderungen sind für die Richtlinie 68/360/EWG vorgesehen.

Es wird vorgeschlagen, in Artikel 5 in den Gleichbehandlungsgrundsatz auch Einstellungshilfen für Beschäftigungen oder Praktika einzubeziehen. Dies sollte die Möglichkeiten für Arbeitslose verbessern, Arbeit zu finden oder auch ein Praktikum zu absolvieren, wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, um dort zu arbeiten. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Bezugnahme auf Arbeitsuchende die Rechtsprechung des Gerichtshofs grundsätzlich nicht berührt, der zufolge Arbeitslose nicht unter Titel II der Verordnung fallen¹¹. Hingegen sind Praktikanten für die Anwendung von Titel II als

⁸ Siehe Urteil Boukhalfa, a.a.O., Fußnote 2.

⁹ ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1-6.

¹⁰ Zu Arbeitsuchenden siehe Urteil vom 26. Februar 1991, Antonissen (Rs. C-292/89, Slg. 745) und vom 20. Februar 1997, Kommission/Belgien (Rs. C-344/95, Slg. 1035). Zu Praktikanten siehe z. B. Urteil vom 3. Juli 1986, Lawrie-Blum (Rs. C-66/85, Slg. 2121) und vom 21. November 1997, Le Manoir (Rs. C-27/91, Slg. 5531).

¹¹ Siehe Urteil vom 18. Juni 1987, Lebon (Rs. C-316/85, Slg. 2811).

Arbeitnehmer anzusehen, insoweit sie eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben, ganz unabhängig davon, ob diese Ausbildungscharakter hat¹².

Die Familienzusammenführung

Die Verordnung räumt derzeit dem Ehegatten eines in einem Mitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmers, ihren Kindern, die unter 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird, sowie ihren unterhaltsberechtigten Verwandten in aufsteigender Linie das Recht ein, beim Arbeitnehmer Wohnung zu nehmen, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Auch den Zuzug der übrigen Familienangehörigen müssen die Mitgliedstaaten begünstigen, sofern der Wanderarbeitnehmer **ihnen Unterhalt gewährt** oder im Herkunftsland mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft lebt.

Diese Regelung ist jedoch unzureichend und für die Arbeitnehmer mit Schwierigkeiten verbunden. Die hochrangige Sachverständigengruppe hat darauf hingewiesen, daß "diese Schwierigkeiten nicht mit dem doppelten Ziel der Wahrung des familiären Zusammenhalts und der Integration der Familie im Aufnahmestaat vereinbar [sind], die mit der Freizügigkeit untrennbar verknüpft ist".

Um diese Schwierigkeiten zu beheben, wird eine Erweiterung des persönlichen Geltungsbereichs der Verordnung vorgeschlagen, um eine Familienzusammenführung zu ermöglichen, die der heutigen demographischen und soziologischen Entwicklung innerhalb der Europäischen Union gerecht wird. In der Tat scheint es mit der tatsächlichen Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit unvereinbar zu sein, wenn man zuläßt, daß die von einem Arbeitnehmer der EU in seinem Herkunftsmitgliedstaat gegründete Familie daran zerbrechen könnte, daß er eine Grundfreiheit in Anspruch nimmt, wie sie die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union darstellt. Andererseits ist zu bemerken, daß die Einreise von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union weiterhin in den nationalen Kompetenzbereich fällt.

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 10 Absatz 1 wird direkten Verwandten in absteigender und aufsteigender Linie – ohne Bedingungen hinsichtlich einer Unterhaltspflicht oder Altersgrenze – sowie allen anderen Familienangehörigen, denen ein Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsmitgliedstaat in häuslicher Gemeinschaft lebt, das Recht zuerkannt, bei dem betreffenden Arbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat Wohnung zu nehmen.

Die Aufhebung der Altersgrenze (unter 21 Jahre) und der Bedingung der Unterhaltsgewährung soll verhindern, daß die Kinder oder Eltern des Arbeitnehmers oder seines Ehegatten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, der Familie nicht unter denselben Bedingungen nachfolgen können wie die anderen Familienmitglieder.

Die derzeit geltende Regelung ist darüber hinaus insofern in sich widersprüchlich, als die Familienangehörigen, denen gegenüber der Arbeitnehmer nicht unterhaltspflichtig ist und bei denen daher die Wahrscheinlichkeit, daß sie dem Aufnahmeland zur Last fallen, geringer ist, nach der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 keinen Anspruch auf

¹² Siehe Urteil Lawrie-Blum, a.a.O.

Familienzusammenführung haben. Hingegen genießen die Familienangehörigen des Arbeitnehmers, denen er Unterhalt gewährt und für die er gegebenenfalls im Gastland Sozialleistungen wird in Anspruch nehmen müssen, sämtliche Vorteile der Familienzusammenführung.

So ist es zum Beispiel nach der heutigen Regelung Kindern, die das 21. Lebensjahr vollendet haben und denen die Eltern keinen Unterhalt gewähren, nicht gestattet, der Familie nachzuziehen. Wollen sie zu ihren Eltern ziehen, müssen diese Kinder eine eigene Aufenthaltserlaubnis beantragen. Daher müßten etwa die studierenden Kinder eines Arbeitnehmers, für die er nicht aufkommt, eine Aufenthaltserlaubnis nach der Richtlinie 93/96/EWG¹³ beantragen, wenn sie ihrer Familie in einen anderen Mitgliedstaat nachfolgen wollen. Für diese Kinder gilt also eine auf die Dauer ihres Studiums begrenzte Aufenthaltserlaubnis, sie müssen eine Krankenversicherung abschließen und erklären, daß sie über ausreichende Existenzmittel verfügen. Sollten sie diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllen, können sie ausgewiesen werden, obwohl die anderen Familienmitglieder über eine ohne weiteres verlängerbare fünfjährige Aufenthaltserlaubnis verfügen, mit der sie im Aufnahmemitgliedstaat bleiben und sich integrieren können. Darüber hinaus würden Kinder, die nicht unter die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 fallen, im Gegensatz zu Kindern unter 21 Jahren hinsichtlich der sozialen Vergünstigungen nicht in den Genuß des Gleichbehandlungsgrundsatzes kommen.

Die Situation von nicht unterhaltsberechtigten Kindern kann noch schwieriger sein, falls sie nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind; die Familienzusammenführung könnte in diesem Fall durch nationale Einwanderungsgesetze stark eingeschränkt werden, da für diese Kinder die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zum Aufenthaltsrecht nicht gelten.

Wie bereits dargelegt, schließt der neue Artikel 10 Absatz 1 auch ein Recht auf Familienzusammenführung für Angehörige des Arbeitnehmers oder seines Ehegatten ein, denen der Arbeitnehmer im Herkunftsmitgliedstaat Unterhalt gewährte oder mit denen er in häuslicher Gemeinschaft lebte (neuer Artikel 10.1.c). Es geht dabei um die unterhaltsberechtigten Familienmitglieder und die Mitglieder des Familienhaushalts, die der Arbeitnehmer in dem Land gegründet hatte, in dem er beschäftigt war, bevor er sein Recht auf Freizügigkeit wahrgenommen hat. Diese Ausweitung der Familienzusammenführung ist nicht völlig neu. Nach dem bisherigen Artikel 10 Absatz 2 mußten die Mitgliedstaaten bereits den Zugang dieser Familienangehörigen begünstigen. Im Hinblick auf die Stärkung der Rechte der Familienangehörigen erscheint es nunmehr gerechtfertigt, ein neues Recht einzuführen, anstatt den früheren Wortlaut in bezug auf die unterhaltsberechtigten Familienmitglieder und die Mitglieder desjenigen Familienhaushalts, der innerhalb der Europäischen Union gegründet wurde, beizubehalten. Für den Fall, daß der Arbeitnehmer aus einem Drittstaat einreist, erhält der neue Vorschlag die bereits in der gegenwärtig gültigen Verordnung enthaltene Forderung aufrecht, die Familienzusammenführung dieser Familienmitglieder zu begünstigen.

Der vorgeschlagene Artikel 10 Absatz 1 sieht ferner vor, daß der einem Ehegatten gleichgestellte Lebensgefährte des Arbeitnehmers diesem nachziehen kann, sofern der Aufnahmemitgliedstaat nichteheliche Lebensgemeinschaften bei seinen eigenen

¹³ Richtlinie 93/96/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht von Studenten (ABl. L 317 vom 18.12.1993, S. 59).

Staatsangehörigen anerkennt. Diese Möglichkeit, die lediglich den gesellschaftlichen Wandel in bestimmten Mitgliedstaaten widerspiegelt, ist von der Rechtsprechung bereits anerkannt worden und entspricht der Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes¹⁴. Die vorgeschlagene Regelung beinhaltet für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung, nichteheliche Lebensgemeinschaften anzuerkennen und kommt nur dann zur Anwendung, wenn eine solche Anerkennung bereits durch die nationale Gesetzgebung erfolgt ist.

In dem gleichen Bestreben, die Familienzusammenführung und somit auch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familie in einem einheitlichen europäischen Raum zu erleichtern, wurde in der neuen Fassung die Bedingung, wonach der Arbeitnehmer für seine Familie über eine normalen Anforderungen entsprechende Wohnung verfügen muß, nicht übernommen.

Die Rechte der Familienangehörigen

Wie bereits dargelegt, beinhaltet nach Auffassung der hochrangigen Sachverständigen-gruppe die Familienzusammenführung auch die Integration der Familienangehörigen im Gastland. Diese vollständige und tatsächliche Integration muß mit einer juristischen Integration einhergehen.

Nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts verfügen Familienangehörige über keine unmittelbaren Rechte. Vielmehr hängen diese von ihrer Eigenschaft als Familienangehörige ab.¹⁵

Daher müssen den Familienangehörigen eigene Rechte zugesprochen werden, wobei der Bezug zwischen diesen Rechten und der Eigenschaft als Familienangehörige gewahrt bleiben muß.

Artikel 10 Absatz 3 soll den in den vorhergehenden Absätzen genannten Familienangehörigen ein Recht auf Gleichbehandlung im Hinblick auf alle wirtschaftlichen, steuerlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen Vergünstigungen zusichern. In seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof deutlich gemacht, daß der Arbeitnehmer ein Recht auf Gleichbehandlung seiner Familienangehörigen hat¹⁶. Um jedoch die Rechtssicherheit zu verbessern und es den Familienangehörigen zu ermöglichen, ihre eigenen Interesse gegenüber der Verwaltung und vor Gericht geltend zu machen und zu verteidigen, sollte ihnen dieses Recht unmittelbar zuerkannt werden.

Artikel 11 der Verordnung sowohl in der bisherigen als auch in der nunmehr vorgeschlagenen Fassung enthält bereits ein eigenes Recht des Ehegatten und der Kinder, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben. In der neuen Fassung wird nunmehr klargestellt, daß dies auch das Recht einschließt, einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Für diese Lücke gab es im übrigen keinerlei Rechtfertigung.

¹⁴ Urteil vom 17. April 1986, Reed (Rs. C-59/85, Slg. 1283).

¹⁵ Urteil Lebon, a.a.O.

¹⁶ ebd.

Außerdem wird entsprechend der Ausweitung des Rechts auf Familienzusammenführung das durch Artikel 11 gewährte Recht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, auf alle von Artikel 10 begünstigten Personen ausgedehnt.

Ebenso muß das in Artikel 12 niedergelegte Recht auf Zugang zu Bildung und Ausbildung auf alle Personen ausgedehnt werden, die in den Genuß der Familienzusammenführung kommen. Das Recht auf Bildung schließt selbstverständlich auch Hochschulausbildung ein.

Wohlgemerkt knüpfen diese eigenen Rechte auch weiterhin unmittelbar an die Eigenschaft als Familienangehörige an. Der neue Wortlaut von Artikel 10 erlaubt es den Familienangehörigen, ihre Rechte unmittelbar geltend zu machen, doch müssen sie nach wie vor den Nachweis ihrer Eigenschaft als Familienangehörige erbringen. So gehen diese Rechte etwa bei Wegfall der Eigenschaft als Familienangehörige verloren.

Die vom bestehenden Gemeinschaftsrecht in seiner Auslegung durch den Gerichtshof gewollte und durch die neuen Vorschläge bekräftigte Integration wäre aber sinnlos, wenn die Auflösung der Ehe sie jäh vollkommen beenden könnte. Ein Ehegatte, der alle seine Rechte aus seiner Ehe herleitet, könnte durch eine Scheidung, durch die er alle Rechte verlöre, in eine seelisch, rechtlich und wirtschaftlich dramatische Lage geraten.

Von dieser unsicheren Lage können auch die übrigen Familienangehörigen in Mitleidenschaft gezogen werden, da eine Scheidung häufig zum Zerwürfnis zwischen ihnen führt. Für diejenigen, die hinsichtlich ihrer Rechte ganz vom Arbeitnehmer abhängen, kann dies rechtlich schwerwiegende Konsequenzen haben.

Aus all diesen Gründen wurde es für notwendig erachtet, dieser juristisch prekären Lage nach einer angemessenen Aufenthaltsdauer, nach der vermutet werden kann, daß die Familienangehörigen und insbesondere der geschiedene Ehegatte weitgehend integriert sind, ein Ende zu setzen.

Artikel 10 Absatz 4 soll Familienangehörigen nach dreijährigem Aufenthalt im Falle der Auflösung der Ehe ein eigenständiges Aufenthaltsrecht einräumen. Ebenso sollen nach Artikel 11 letzter Absatz die Familienangehörigen bei Auflösung der Ehe weiterhin das Recht haben, einer Arbeit nachzugehen. Diese Vorschriften betreffen ausschließlich Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen. Familienangehörige, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, kommen nämlich im Falle der Auflösung der Ehe unmittelbar in den Genuß der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht.

Die Voraussetzungen für die Ausübung des Aufenthaltsrechtes werden im Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG aufgeführt.

Diese Rechtsentwicklung stützt sich auf Artikel 48 und 49 des Vertrages und ergibt sich zwangsläufig aus der Freizügigkeit. In der Rechtsprechung wurde die Bedeutung der Integration der Familie für die tatsächliche Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit unmißverständlich anerkannt¹⁷.

¹⁷ Urteil vom 15. März 1989, Echternach und Moritz, (Rs. C-389/87 und 390/87, Slg. 723) und vom 13. November 1990, Di Leo (Rs. C-308/89, Slg. 4185).

Die Integration muß zum Vorteil der Familienangehörigen in ihrer eigenen Dimension betrachtet werden. Diese Auslegung ist im übrigen insofern nicht neu, als die Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben, den Familienangehörigen seit über 25 Jahren aufgrund von Artikel 49 des Vertrages im Falle des Todes des Arbeitnehmers ein Verbleiberecht zuerkennt. In einem solchen Fall zieht die Auflösung der Ehe infolge des Ablebens des Arbeitnehmers für seine Familienangehörigen, die Angehörige eines Drittstaates sind, keinen Verlust ihrer Rechte nach sich.¹⁸ Das derzeit geltende System hingegen ist in gewisser Weise inkonsequent, da Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, im Falle des Todes ihres Ehegatten, der Staatsangehörige(r) eines Mitgliedstaates war, weiterhin ein Aufenthaltsrecht beanspruchen können, im Falle einer Scheidung dieses Recht jedoch verlieren. Darüber hinaus ist anzumerken, daß im Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe auch auf diese Situation hingewiesen wird, mit der Empfehlung an die Kommission, Maßnahmen zugunsten des geschiedenen Ehegatten zu ergreifen.

4. Die materiellen Rechte der Arbeitnehmer

Von der Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 bleiben die materiellen Rechte der Arbeitnehmer unberührt. Es ist klar, daß die Arbeitnehmer im aufnehmenden Mitgliedstaat das Recht auf Gleichbehandlung genießen. Folglich sind ihre materiellen Rechte dieselben wie diejenigen der inländischen Arbeitnehmer.

Da aber das Gleichbehandlungsgebot in den Mitgliedstaaten nicht immer vollkommen beachtet wird, muß der Wortlaut der Artikel von Titel II verstärkt werden. Die nachfolgenden Vorschläge greifen im wesentlichen die Rechtsprechung des Gerichtshofes auf.

Die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 7 wirken sich nicht materiell auf die von der Rechtsprechung anerkannten Rechte aus, bringen aber wichtige Präzisierungen.

In Artikel 7 Absatz 1 werden Aspekte wie das Recht auf Gleichbehandlung in bezug auf Sicherheit am Arbeitsplatz und auf Arbeitshygiene aufgenommen, desgleichen Maßnahmen zur Wiedereingliederung in das Berufsleben bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

Artikel 7 Absatz 2 wird exakter gefaßt, um der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Rechnung zu tragen, die eine vollständige Integration des Arbeitnehmers in jeder Hinsicht anstrebt - wirtschaftlich, kulturell, in der Freizeit, gesellschaftlich usw. Für den Gerichtshof sind unter "»sozialen Vergünstigungen«" alle Vergünstigungen zu verstehen, die - ob sie an ein Arbeitsverhältnis anknüpfen oder nicht - den inländischen Arbeitnehmern wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland allgemein gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern"¹⁹. Mit dem neuen Wortlaut von Artikel 7 Absatz 2 soll diese Definition des Gerichtshofs abgedeckt werden.

¹⁸ Urteil vom 30. September 1975, Cristini (Rs. C-32/75, Slg. 1085).

¹⁹ Urteil vom 27. Mai 1993, Schmid (Rs. 310/91, Slg. 3011) und vom 27. November 1997, Meints (Rs. 57/96, Slg. 6689).

In Artikel 7 Absatz 3 wird das Wort "Berufsschulen" durch den Ausdruck "berufliche Bildung" ersetzt, der der derzeitigen Ausbildungssituation in den Mitgliedstaaten entspricht. Diesem Artikel kommt heute, da das lebenslange Lernen für die ständige Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandlungsprozeß und die technologische Entwicklung so wichtig ist, eine zentrale Bedeutung zu.

Artikel 7 Absatz 3 deckt nämlich die Fälle ab, in denen der Arbeitnehmer sein Erwerbsleben unterbricht, um seine Ausbildung und seine Qualifikationen zu verbessern oder zu ergänzen. Möglicherweise entschließt er sich auch wegen des industriellen Wandels und seiner Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu einer beruflichen Umorientierung. Daher trägt der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung und damit auch zu Fort- und Weiterbildung jederzeit entscheidend zur Beschäftigungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer bei. Somit fügt sich diese Bestimmung vollkommen in die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen und in die Schlußfolgerungen der Konferenz der G8 über die Beschäftigungsfähigkeit²⁰ ein. Außerdem wird damit die Rechtsprechung des Gerichtshofes übernommen, der im Hinblick auf das Recht zur beruflichen Bildung anerkannt hat, daß "bestimmte mit der Arbeitnehmereigenschaft zusammenhängende Rechte den Wanderarbeitnehmern auch dann garantiert sind, wenn diese nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis stehen"²¹.

Schließlich wird im vorgeschlagenen Artikel 8 Absatz 1 der Begriff der "Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes" ersetzt durch den Passus "Funktionen, die die Ausübung hoheitlicher Befugnisse und die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates und der Gebietskörperschaften mit sich bringen", um die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Artikel 48 Absatz 4 zu übernehmen²². Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft dürfen nämlich nicht allgemein von der Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts ausgeschlossen werden, wie es sich aus der bisherigen Formulierung von Artikel 8 Absatz 1 ergab. In Zukunft wird es nur aufgrund des spezifischen Charakters der innerhalb einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu erfüllenden Aufgaben möglich sein, Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft von deren Ausübung auszuschließen.

Der Grundsatz der Vergleichbarkeit der Situationen

In Artikel 7 wird ein neuer Absatz 5 eingefügt. Mit diesem Absatz soll der Grundsatz der Vergleichbarkeit der Situationen in beruflicher Hinsicht gesetzlich festgeschrieben werden, der für die tatsächliche Schaffung eines Raums beruflicher Mobilität grundlegend ist. Nach diesem Grundsatz kann der Arbeitnehmer nämlich mit "seinem persönlichen und beruflichen Gepäck" umziehen, ohne wirtschaftliche oder berufliche Nachteile oder Verluste hinnehmen zu müssen.

Die bei der Anwendung der Verordnung gewonnene Erfahrung hat gezeigt, daß es für Arbeitnehmer schwierig ist, einen Anspruch auf bestimmte soziale oder berufliche Vergünstigungen zu erwerben, da die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nur diejenigen anspruchsbegründenden Tatsachen oder Ereignisse berücksichtigen, die im Inland eingetreten sind.

²⁰ Konferenz von London, Februar 1998.

²¹ Urteil Cristini, a.a.O. (Rz. 11) und Urteil vom 21. Juni 1988, Lair (Rs. C-39/86, Slg. 3161).

²² Siehe Urteil Lawrie-Blum, a.a.O.

So werden zum Beispiel gewisse steuerliche Freibeträge für unterhaltsberechtigte Kinder nur dann gewährt, wenn die Kinder tatsächlich im Inland aufwachsen; im öffentlichen Dienst richtet sich die Beförderung auch nach der Dauer des für diesen Staat abgeleisteten Wehrdienstes; die endgültige Einstufung eines Beamten in der von ihm eingeschlagenen Laufbahn hängt von seinem Dienstalter ab, wobei nur die Beschäftigungszeiten im öffentlichen Dienst des jeweiligen Staates berücksichtigt werden.

Bei den genannten Beispielen wie auch in anderen von der Rechtsprechung behandelten Fällen hat sich der Europäische Gerichtshof klar für die Anerkennung der gleichen persönlichen oder beruflichen Tatsachen und Umstände ausgesprochen, die in anderen Mitgliedstaaten eingetreten sind.²³

Hierbei ist anzumerken, daß der Grundsatz der Vergleichbarkeit der Situationen insbesondere bei Beschäftigungen im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen wird. Gerade bei derartigen Beschäftigungsverhältnissen, die in bestimmten Mitgliedstaaten einer starken und strikten Reglementierung unterliegen, hängen die Beschäftigungsbedingungen von einer Reihe von Voraussetzungen ab, die in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften und dem Beamtenrecht genau abgesteckt sind.

In einigen Fällen legen jedoch Tarifverträge die Kriterien fest, die für die Festlegung der Beschäftigungsbedingungen von Angestellten im öffentlichen Dienst maßgeblich sind. Diese Tarifverträge stellen im allgemeinen genau wie das Beamtenrecht nur auf inländische Sachverhalte ab (z. B. auf inländische Diplome, eine Ausbildung im Inland oder den nationalen Wehrdienst). In geringerem Maße können auch Tarifverträge in der Privatwirtschaft für Anstellung und Entlohnung der Arbeitnehmer an inländische Sachverhalte anknüpfen.

Im öffentlichen Dienst kann sich zum Beispiel der Wehrdienst auf die berufliche Einstufung eines Beamten auswirken, da die Dauer des Wehrdienstes zu den Dienstjahren hinzugezählt wird. Ferner fördert und belohnt der öffentliche Dienst sehr oft diejenigen Beamten, die während ihrer Laufbahn Ausbildungslehrgänge absolviert oder einen Hochschulabschluß erworben haben. Dieser Hochschulabschluß kann Gehalt oder Beförderung der Beamten mitbestimmen. Schließlich können ein Hochschulabschluß oder berufliche Qualifikationen des Bewerbers oft schon für die Zulassung zu einer Aufnahmeprüfung von Bedeutung sein.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer kann jedoch nicht tatsächlich verwirklicht werden, wenn Wanderarbeitnehmern ihre in anderen Mitgliedstaaten erworbenen akademischen Abschlüsse und beruflichen oder persönlichen Qualifikationen (Wehrdienst) nicht genau wie Inländern für ihre Karriere angerechnet werden. In dieser Hinsicht sind die Richtlinien über die Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise nicht ausreichend. Zum einen sind diese Richtlinien nur für den Zugang zu reglementierten Berufen einschlägig, zum anderen sind sie nicht auf die Anerkennung von beruflichen (oder persönlichen) Qualifikationen anwendbar, die keine Voraussetzung für den Zugang

²³ Urteil vom 15. Oktober 1969, Ugliola (Rs. C-15/69, Slg. 363), vom 23. Februar 1994, Scholz (Rs. C-419/92, Slg. 505), vom 22. November 1995, Vougioukas (Rs. C-443/93, Slg. 4033), vom 15. Januar 1998, Schöning (Rs. C-15/96, noch nicht veröffentlicht), vom 12. März 1998, Kommission/Griechenland (noch nicht veröffentlicht).

zu einem Beruf bilden, aber die Bedingungen der Berufsausübung verbessern können. So kann sich ein Arbeitnehmer zwar für den Zugang zu einem reglementierten Beruf auf eine Richtlinie über die berufliche Anerkennung seiner Befähigungsnachweise berufen, nicht aber für eine Beförderung innerhalb der eingeschlagenen Laufbahn, wenn er weitere berufliche oder akademische Qualifikationen besitzt.

Der vorgeschlagene Artikel 7 Absatz 5 soll dieser Situation abhelfen, die im übrigen immer wieder Anlaß zu Klagen bei der Kommission und zu Eingaben beim Europäischen Parlament gibt. Sein Wortlaut muß notwendigerweise allgemein gehalten werden, denn die in Frage kommenden praktischen Situationen sind sehr unterschiedlich. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß die tatsächliche Umsetzung dieses Grundsatzes vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängt. Gegenseitiges Vertrauen kann schwerlich in einer Verordnung auferlegt werden. Es ist Sache der nationalen Behörden und – bei den Tarifverträgen – der Sozialpartner, im Hinblick auf Wanderarbeitnehmer und die persönlichen und beruflichen Voraussetzungen, die in einem anderen Mitgliedstaat erfüllt wurden, eine offene und flexible Haltung einzunehmen.

Diese Technik der Gleichsetzung der Situationen ist für die Mitgliedstaaten nicht neu, da sie im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71²⁴ über die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme oft angewandt wird (Zusammenrechnung der Versicherungs-, Beschäftigungs- bzw. Aufenthaltszeiten für die Begründung eines Anspruchs und die Berechnung der Leistungen der sozialen Sicherheit).

Die Grenzgänger

Die Problematik der Grenzgänger geht über diejenige der Wanderarbeitnehmer im allgemeinen hinaus, da Grenzgänger häufig zwei Rechtssystemen unterliegen und nicht nur einem einzigen wie Arbeitnehmer, die im Beschäftigungsland ansässig sind. Es steht jedoch außer Frage, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 auf Grenzgänger anwendbar ist. Dies wird in den Erwägungsgründen der Verordnung anerkannt und der Gerichtshof hat sich klar in diesem Sinne ausgesprochen²⁵.

Der steuerliche und soziale Status der Grenzgänger wirft jedoch besondere Probleme auf, von denen die anderen von der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 begünstigten Arbeitnehmer, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, nicht betroffen sind. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat es sicherlich erlaubt, die Rechtsstellung der Grenzgänger insbesondere in steuerlicher Hinsicht²⁶ und in bezug auf soziale Vergünstigungen²⁷ und die soziale Absicherung²⁸ zu präzisieren. Dennoch ist die Rechtslage aber insofern unklar, als die Mitgliedstaaten rechtlich und verwaltungstechnisch nicht immer in der Lage sind, die Situation von Arbeitnehmern zu berücksichtigen, die in einem anderen Staat ansässig sind und dort den Mittelpunkt ihrer persönlichen und familiären Lebensverhältnisse haben.

²⁴ ABl. L 149 vom 5.7.1971.

²⁵ Urteil Meints, a.a.O.

²⁶ Urteil vom 8. Mai 1990, Biehl (Rs. C-175/88, Slg. 1779), vom 14. Februar 1995, Schumacker (Rs. C-279/93), vom 11. August 1995, Wielockx (Rs. C-80/94, Slg. 2493).

²⁷ Urteil Meints, a.a.O.

²⁸ Urteil vom 12. Juni 1986, Miethe (Rs. 1/85, Slg. 1837).

Das Europäische Parlament hat ebenfalls auf die Bedeutung von grenzüberschreitender Beschäftigung hingewiesen (Van Lancker-Bericht), aber zugleich eingeräumt, daß der Anteil der Grenzgänger im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitnehmer in Europa sehr gering bleibt (0,5%). Grenzüberschreitende Arbeit ist jedoch politisch insofern unbestreitbar von Bedeutung, als sie insbesondere im Hinblick auf die Schaffung eines einheitlichen Arbeitsmarktes als Gradmesser der europäischen Integration dienen kann (Van Lancker-Bericht).

Die hochrangige Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Simone Veil hat einen Teil ihres Abschlußberichts der Frage der Grenzgänger gewidmet. Nach Ansicht dieser Gruppe sind gemeinschaftsrechtliche Vorschriften unerlässlich, um die Frage der Gebietsansässigen und der Gebietsfremden zu regeln, denn die Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten können nicht alle Probleme lösen.

Um diesen Aufforderungen nachzukommen, soll in Artikel 7a auf die Situation von Grenzgängern Bezug genommen werden. Diese Bestimmung, die notwendigerweise allgemein gehalten wird, bildet eine Basis für die Verbesserung der Rechtssicherheit von Grenzgängern. Eine der wichtigsten Fragen, die sich hier stellt, ist nämlich diejenige der Vergünstigungen und Vorteile, auf die ein Grenzgänger nach dem Recht des Beschäftigungslandes Anspruch hat; die entsprechenden Gesetze sind im allgemeinen für gebietsansässige Arbeitnehmer konzipiert. In der Regel wird davon ausgegangen, daß ein Grenzgänger in den Genuß der gleichen Vergünstigungen kommen sollte wie ein gebietsansässiger Arbeitnehmer.²⁹

Unter bestimmten Umständen wird es jedoch erforderlich sein zu prüfen, ob die Situation eines gebietsansässigen Arbeitnehmers und die eines gebietsfremden Arbeitnehmers objektiv vergleichbar sind. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn es um bestimmte steuerliche Vergünstigungen geht.³⁰ Bei der Feststellung der objektiven Vergleichbarkeit von Situationen handelt es sich zweifellos um eine tatsächliche Frage. Die Empfehlung der Kommission vom 21. Dezember 1993 "betreffend die Besteuerung bestimmter Einkünfte, die von Nichtansässigen in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihres Wohnsitzes erzielt werden" sollte für diese Auslegung zugrunde gelegt werden.

Es muß jedoch hervorgehoben werden, daß Artikel 7a den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Koordinierung der Systeme der Sicherheit nicht berührt. Diese Verordnung als *lex specialis* geht der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 als allgemeinem Gesetz vor. Hierbei ist anzumerken, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 Grenzgängern in gewissen Fällen die Vergünstigungen des Wohnsitzstaates garantiert und nicht diejenigen des Mitgliedstaates der Beschäftigung. In Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 wird im übrigen anerkannt, daß diese Verordnung die gemäß Artikel 51 des Vertrages erlassenen Vorschriften nicht berührt.

II. ÄNDERUNGEN DER RICHTLINIE 68/360/EWG

1. Arbeitsuchende und Praktikanten

Ein wichtiges Ziel der Änderung der Richtlinie ist es, Einreise und Aufenthalt von Arbeitsuchenden zu erleichtern. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs³¹ schließt das

²⁹ Siehe Urteil Meints.

³⁰ Siehe Urteile Biehl und Schumacher, a.a.O.

³¹ Siehe Urteile Antonissen und Kommission/Belgien, a.a.O.

Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit unbestreitbar auch ein Aufenthaltsrecht zum Zwecke der Arbeitsuche ein. Dieses de facto schon bestehende Recht soll in der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 seinen gesetzgeberischen Ausdruck finden. Die Richtlinie 68/360/EWG ist im gleichen Sinne zu ändern.

So wird in Artikel 2 Absatz 1 klargestellt, daß die Freizügigkeit auch das Recht beinhaltet, einen Mitgliedstaates zu verlassen, um in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen oder dort ein Berufspraktikum zu absolvieren.

Im selben Sinne wird in Artikel 8 Absatz 1 ein neuer Buchstabe d) eingefügt, wonach die Mitgliedstaaten Arbeitsuchenden den Aufenthalt gestatten, ohne eine Aufenthaltserlaubnis zu verlangen. Dieses Aufenthaltsrecht wird Arbeitsuchenden automatisch für die Dauer von sechs Monaten zuerkannt. Der Anspruch besteht auch über diesen Zeitraum hinaus weiter, wenn der Arbeitsuchende sich aktiv um eine Beschäftigung bemüht und realistische Aussichten auf eine Anstellung hat. Diese Bestimmung basiert direkt auf der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs.³²

Überdies ist es bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage nicht immer möglich, sofort eine dauerhafte Anstellung zu finden. Daher kann es sein, daß ein Arbeitnehmer, der in einem Mitgliedstaat in das Berufsleben eintritt, in befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt wird, zwischen denen Zeiten der Arbeitslosigkeit liegen. Um die administrativen Probleme zu vermeiden, die eine derartige Situation mit sich bringen kann, soll Artikel 6 Absatz 4 EU-Arbeitnehmern, die bereits eine befristete Aufenthaltserlaubnis besitzen, auch bei Arbeitslosigkeit das Recht zusichern, daß diese ohne weiteres verlängert wird, sofern sie sich weiterhin um eine Beschäftigung bemühen.

Es ist ebenfalls wichtig, daß die Aufenthaltserlaubnis eines Arbeitsuchenden, der einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erworben hat, für die Dauer dieses Anspruchs gültig bleibt. In einem derartigen Fall ist der Arbeitslose, der Leistungen vom Arbeitsamt bezieht, nämlich dem nationalen Arbeitsmarkt, wenn auch als Arbeitsuchender, weiterhin zuzurechnen und muß daher ein Aufenthaltsrecht haben.

Schließlich soll Artikel 7 Absatz 2 gestrichen werden. Bei einem Arbeitnehmer, der eine fünfjährige Aufenthaltserlaubnis besitzt, wird im Gemeinschaftsrecht vermutet, daß er dauerhaft im Aufnahmemitgliedstaat verbleiben wird. Die Tatsache, daß er seine Stelle verloren hat, kann diese Vermutung nicht widerlegen. Folglich ist davon auszugehen, daß ein solcher Arbeitnehmer dem nationalen Arbeitsmarkt immer noch zuzurechnen ist. Unter diesen Umständen darf die Gültigkeitsdauer seiner Aufenthaltserlaubnis bei einer Verlängerung nicht beschränkt werden.

In Artikel 2 Absatz 1 des vorliegenden Entwurfs werden darüber hinaus auch Praktikanten aufgeführt. Ebenso sieht Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b) vor, daß eine Bescheinigung über ein Berufspraktikum ausreicht, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Wie die Kommission in ihrem Grünbuch "Allgemeine und berufliche Bildung - Forschung: Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität" betont hat, muß die administrative Situation von Praktikanten verbessert werden. Fortbildungs- und berufsbildende Maßnahmen zum Zwecke der beruflichen Weiterbildung oder Umorientierung sind wesentliche Elemente einer aktiven Beschäftigungspolitik, die darauf abzielt, die Arbeitnehmer auf den industriellen Wandel der Zukunft vorzubereiten.

³² Siehe Urteile Antonissen und Kommission/Belgien, a.a.O.

Unter diesen Umständen ist es vordringlich, die administrativen Barrieren und die Rechtsunsicherheit zu beseitigen, die für die Freizügigkeit von Praktikanten oft bestimmend sind, deren Status zwischen dem eines Studenten und eines Arbeitnehmers derzeit nicht feststeht. Die Einbeziehung der Praktikanten in die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 läßt ihren steuerlichen und sozialen Status unberührt, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Diese Einbeziehung soll lediglich ihr Aufenthaltsrecht erleichtern und ihnen die gleiche Behandlung wie inländischen Praktikanten garantieren.

2. Die Familienangehörigen

Die neu gefaßte Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 führt wichtige Änderungen in bezug auf den familiären Status der Wanderarbeitnehmer ein und erkennt gleichzeitig ihren Familienangehörigen unmittelbare und individuelle Rechte zu. Diese Änderungen sind folglich auch in die Richtlinie 68/360/EWG einzuarbeiten.

Die Familienzusammenführung

Die Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 zielen darauf ab, das Recht auf Familienzusammenführung in seiner Anwendbarkeit zu verstärken und die Bedingungen hinsichtlich der Altersgrenze für Kindern und der Unterhaltspflicht für Verwandte in auf- und in absteigender Linie aufzuheben. Darüber hinaus wird Familienangehörigen, denen der Arbeitnehmer im Herkunftsmitgliedstaat Unterhalt gewährte oder mit denen er in häuslicher Gemeinschaft lebte, das Recht auf Familienzusammenführung zuerkannt. Diese Änderungen spiegeln sich in Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe e) der Richtlinie wider.

Schließlich wird im gleichen Bestreben, die Familienzusammenführung zu erleichtern, ein neuer Artikel 3 Absatz 3 vorgeschlagen. Zweck dieser Bestimmung ist es, bereits rechtmäßig und ständig in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union lebenden Familienangehörigen aus Drittländern die Beschaffung ihres Visums zu erleichtern. Für diese Familienangehörigen fließt das Recht, sich - wenn auch nur in ihrer Eigenschaft als Familienangehörige - innerhalb der Europäischen Union frei zu bewegen, unmittelbar aus dem Gemeinschaftsrecht. Die Visumspflicht ist nicht mehr zwingend notwendig, das Visum hat auf jeden Fall rein deklaratorischen Charakter und begründet nicht das Recht an sich. Wenn diese Familienangehörigen ein Visum benötigen, sollte es ihnen also möglich sein, dieses entweder in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat oder in dem Mitgliedstaat zu erhalten, in dem sie sich mit dem Arbeitnehmer niederlassen werden. Es muß insbesondere vermieden werden, daß Familienangehörige, die bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat leben, sich gezwungen sehen, wenn sie mit einem Arbeitnehmer von einem Mitgliedstaat in einen anderen ziehen, in ihren Heimatstaat zurückzukehren, um sich dort das für ihren Aufenthalt erforderliche Visum zu beschaffen.

Diesem Vorschlag in bezug auf die Sichtvermerke liegt eine pragmatische Haltung zugrunde, die die technischen Probleme im Zusammenhang mit einem Wegfall der Visumspflicht berücksichtigt. Diese pragmatische Haltung steht jedoch den Überlegungen der Kommission über eine mögliche vollständige Aufhebung der Visumspflicht für Familienangehörige von EU-Arbeitnehmern zu einem späteren Zeitpunkt nicht entgegen. In der Tat fließt das Aufenthaltsrecht dieser Familienangehörigen, wie bereits erwähnt, insoweit unmittelbar aus dem Gemeinschaftsrecht, als sie ein Recht auf Familienzusammenführung haben.

Das eigenständige Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen

Mit der Neufassung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 soll den Familienangehörigen, die gemäß Artikel 10 beim Arbeitnehmer Wohnung genommen haben, für den Fall der Auflösung der Ehe ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zuerkannt werden. Wie weiter oben ausgeführt, findet dieses eigenständige Aufenthaltsrecht für Familienangehörige, die Staatsangehörige eines Drittlandes sind, seine Rechtsgrundlage in Artikel 49 des Vertrages und ergibt sich zwangsläufig aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

Nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts ist die gesellschaftlichen Integration der Familie des Arbeitnehmers unbestreitbar Bestandteil des Rechts auf Freizügigkeit. Wenn ein Arbeitnehmer in Wahrnehmung seines Rechts auf Freizügigkeit in einen anderen Mitgliedstaat zieht, ist dies nicht nur eine berufliche und wirtschaftliche, sondern auch eine sein Familienleben betreffende Entscheidung. Unter diesen Umständen können die Familienangehörigen nicht auf unbestimmte Zeit als "Anhängsel" des Arbeitnehmers angesehen werden; dies gilt ganz besonders für den Fall, daß die Familiengemeinschaft infolge der Auflösung der Ehe zerbricht.

Der Vorschlag für einen neuen Artikel 4a legt die Voraussetzungen für die Ausübung dieses eigenständigen Rechts der Familienangehörigen fest.

Dieser Artikel findet auf diejenigen Familienangehörigen Anwendung, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und bei Auflösung der Ehe jeden Schutz hinsichtlich ihres Aufenthaltsrechts verlieren (d. h. den Ehegatten oder die Familienangehörigen aus Drittstaaten, die bislang in den Genuß von Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 gekommen waren). Das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen aus der Gemeinschaft ist im Falle der Auflösung der Ehe durch die einschlägigen Rechtsvorschriften gewährleistet, die jeweils für Arbeitnehmer, Nichterwerbstätige bzw. Studenten gelten.

So wird in Artikel 4a für die Anerkennung des Aufenthaltsrechts im Falle der Scheidung an nicht erwerbstätige Familienangehörige die Bedingung gestellt, daß sie über ausreichende Existenzmittel sowie einen Krankenversicherungsschutz verfügen. Für Familienangehörige, die einer abhängigen Erwerbstätigkeit nachgehen, gelten hinsichtlich ihres Aufenthaltsrechts insofern dieselben Bedingungen wie für EU-Arbeitnehmer, als die Richtlinie 68/360/EWG auf sie anwendbar ist.

Diese Rechtsentwicklung bildet ein wesentliches Element der Politik zur Integration von legalen Zuwanderern in der Europäische Union. Die Kommission hat sich in ihrer Mitteilung vom 23. Februar 1994 über die Einwanderungs- und Asylpolitik³³ klar zu dieser politischen Priorität bekannt. In dieser Mitteilung betont die Kommission, daß Integration heiße, daß "die Zuwanderer und ihre Nachkommen die Möglichkeit erhalten müssen, im Aufnahmeland "normal" zu leben". Später führt die Kommission aus:

"124. eine erfolgreiche Integrationspolitik umfaßt zwangsläufig mehrere Elemente. Entscheidend ist zunächst, daß allen Ausländern, die bestimmte Stabilitätskriterien erfüllen, ein gesicherter, dauerhafter Aufenthalt in Aussicht gestellt wird..."

³³ KOM(94) 23 endg.

Folglich muß die Rechtssicherheit von Familienangehörigen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit nicht nur als ein juristisches Ziel aufgrund von Artikel 48 angesehen werden, sondern auch als ein politisches und soziales Ziel. Es steht jedoch außer Frage, daß nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts Drittstaatenangehörige kein Recht auf Freizügigkeit genießen, und die Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und der Richtlinie 68/360/EWG können ein solches Recht auch nicht begründen.

3. Stärkung des Aufenthaltsrechts und Erleichterungen bei den administrativen Verfahren

Der Europäische Gerichtshof hat wiederholt anerkannt, daß administrative Dokumente sich auf das Aufenthaltsrecht nicht konstitutiv auswirken. Daher sind Erleichterungen bei den administrativen Verfahren wichtig, damit diese die tatsächliche Ausübung des Aufenthaltsrechts nicht beeinträchtigen.

Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) ist eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens 5 Jahren ohne weiteres verlängerbar. Es wird vorgeschlagen, Verlängerungen um jeweils zehn Jahre vorzusehen, um Wanderarbeitnehmern und ihrer Familie im Hinblick auf ihren Aufenthalt eine größere Sicherheit zu gewähren. Bestimmte Mitgliedstaaten erteilen bereits eine Aufenthaltserlaubnis mit zehnjähriger Gültigkeitsdauer.

Aufgrund sowohl sozialer wie auch juristischer Erwägungen soll Artikel 6 Absatz 2 dahingehend ergänzt werden, daß Unterbrechungen des Aufenthaltes aus medizinischen Gründen oder wegen Mutterschaft, Studium oder Entsendung das Aufenthaltsrecht nicht berühren.

Entsprechend den Schlußfolgerungen der hochrangigen Sachverständigengruppe enthält Artikel 6 Absatz 3 letzter Unterabsatz eine wichtige Neuerung. Dieser Artikel sieht die Bewilligung einer fünfjährigen Aufenthaltserlaubnis vor, wenn ein Arbeitnehmer innerhalb von 18 Monaten in mehreren Arbeitsverhältnissen von jeweils unter einem Jahr gestanden hat. Bei der derzeit geltenden Regelung ist der Arbeitnehmer gezwungen, jedesmal eine neue Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, wenn er eine auf unter ein Jahr befristete Stelle antritt. Ein Arbeitnehmer könnte so im Laufe eines mehrjährigen Aufenthalts immer wieder aufs neue eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, ohne jemals Anspruch auf eine fünfjährige, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis zu haben, sofern er keine unbefristete Stelle antritt. Die in dem neuen Artikel aufgestellte Bedingung, daß der Arbeitnehmer innerhalb eines Zeitraums von 18 Monaten zwölf Monate in einem Arbeitsverhältnis gestanden haben muß, soll verhindern, daß kurze, weit auseinanderliegende Zeiten der Beschäftigung zusammengerechnet werden.

Nach Artikel 9 Absatz 3 sollen die Mitgliedstaaten ihre administrativen Verfahren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis den bestehenden Verfahren für die Ausstellung von Ausweispapieren für Inländer angleichen. Diese Angleichung der Verwaltungsverfahren, die einmal die bürokratischen Auflagen verringern könnte, hätte zudem den Vorteil, das Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa und zur Unionsbürgerschaft zu stärken.

Ebenfalls aus dem Gedanken heraus, die Außenwirkung der Unionsbürgerschaft zu verstärken, wird vorgeschlagen, in Artikel 4 die Bezeichnung der Aufenthaltserlaubnis

durch Einführung des Begriffs "Aufenthaltserlaubnis für Bürger der Europäischen Union" zu ändern. Der Anhang der Richtlinie wird im gleichen Sinne geändert.

Schließlich kann einem EU-Arbeitnehmer oder seinen Familienangehörigen das Aufenthaltsrecht aufgrund von Maßnahmen entzogen werden, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit geboten sind. Da die Änderungen beim Aufenthaltsrecht und bei der Behandlung der Arbeitnehmer und ihrer Familie, die Gegenstand dieses Vorschlags ist, auf ihre vollständige Integration im Aufnahmemitgliedstaat abzielen, wird vorgeschlagen, die Anwendbarkeit der Ausweisungsmaßnahmen einzuschränken.

Daher soll an Artikel 10 ein zweiter Absatz angefügt werden, der die Durchführung der Ausweisungsmaßnahmen in den Fällen einschränkt, in denen der Betreffende im Aufnahmemitgliedstaat völlig integriert ist und besondere soziale, kulturelle und familiäre Bindungen in dem Mitgliedstaat hat, in dem er lebt.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG (EG) DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates
über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft

98/0229 (COD)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 49,

auf Vorschlag der Kommission³⁴,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses³⁵,

gemäß dem Verfahren nach Artikel 189 b EG-Vertrag³⁶,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Es muß gewährleistet werden, daß die rechtliche Situation von Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten, die beschäftigungshalber in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, der fortschreitenden europäischen Integration angepaßt wird.
2. Mit Artikel 8 EG-Vertrag wird die Unionsbürgerschaft eingeführt; die ungehinderte Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Unionsbürgerschaft.
3. Der europäische Beitrag zu den nationalen Beschäftigungspolitiken, wie er in der Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997 zu den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen in 1998³⁷ niedergelegt wurde, setzt die ungehinderte Mobilität der Arbeitnehmer voraus; diese Mobilität trägt maßgeblich zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit und der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer bei, da sie ihnen den Zugang zur Ausbildung und den Erwerb von Berufserfahrung in anderen Mitgliedstaaten erleichtert.
4. Eine Anpassung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates³⁸, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2434/92³⁹, an die veränderten sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen der Gemeinschaft ist unerläßlich; die in der Rechtsprechungspraxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften aufgestellten Grundsätze sollten in die Rechtsvorschriften übernommen werden.

³⁴

³⁵

³⁶

³⁷ ABl. C 30 vom 28.1.1998, S. 1.

³⁸ ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2.

³⁹ ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 1.

5. Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung behindert die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch die Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen; die Integration der Arbeitnehmer, die ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, und ihrer Familie im Aufnahmestaat kann durch derartige Diskriminierung stark beeinträchtigt werden; es ist daher unabdingbar, solche Diskriminierungen im Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 zu verbieten.
6. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schließt die vollständige und tatsächliche Integration des Wanderarbeitnehmers und seiner Familienangehörigen ein; das Recht auf Familienzusammenführung muß ausgedehnt werden, um zu verhindern, daß die Familiengemeinschaft eines Arbeitnehmers, der sein Recht auf Freizügigkeit wahrnimmt, infolge der Ausübung dieses Rechtes zerbricht.
7. Eine vollständige Integration der Familienangehörigen setzt auch eine wirkliche rechtliche Integration voraus; daher sind den Familienangehörigen unmittelbare Rechte zu gewähren, so daß sie ihr Recht auf Gleichbehandlung direkt geltend machen können, wobei der Bezug zwischen diesen Rechten und ihrer Eigenschaft als Familienangehörige bestehen bleiben muß.
8. Die Familienangehörigen dürfen, insbesondere wenn sie nicht Unionsbürger sind, im Falle der Auflösung der Ehe nicht jeglichen rechtlichen Schutz im Hinblick auf ihr Aufenthaltsrecht verlieren; folglich ist ihnen nach einer dreijährigen Aufenthaltsdauer, nach der vermutet werden kann, daß sie im Aufnahmestaat hinreichend integriert sind, ein Verbleiberecht zuzusprechen.
9. Im Hinblick auf die tatsächliche Ausübung des Grundrechts der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit und im Hinblick auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Gemeinschaft sind die im Bereich der Rechte des einzelnen noch bestehende Hindernisse zu beseitigen, die der Mobilität der Arbeitnehmer entgegenstehen; diese Hindernisse ergeben sich vor allem aus der Tatsache, daß an das Inland anknüpfende Voraussetzungen die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes einschränken und die Berücksichtigung von beruflichen und persönlichen Umständen des Arbeitnehmers erschweren, die in einem anderen Mitgliedstaat eingetreten sind als demjenigen der Beschäftigung.
10. Die Beschäftigungssituation in der Gemeinschaft und die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen haben deutlich gemacht, daß für Arbeitnehmer die Möglichkeit gewährleistet sein muß, sich innerhalb der Gemeinschaft frei zu bewegen, um eine Arbeitsstelle zu suchen oder ein Berufspraktikum zu absolvieren; die Arbeitnehmer müssen Zugang zu allen Formen der beruflichen Fort- und Weiterbildung, der Umschulung oder Neuorientierung erhalten, damit sie ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre Anpassungsfähigkeit verbessern können.
11. Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 sollte entsprechend geändert werden –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"1. Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaates ist ungeachtet seines Wohnorts berechtigt, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates Arbeit zu suchen, ein Berufspraktikum oder eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis aufzunehmen und sie nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auszuüben.

2. Folgender Artikel 1a wird eingefügt:

"Artikel 1a

Im Anwendungsbereich dieser Verordnung ist jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung untersagt."

3. In Artikel 5 wird folgender Absatz angefügt:

"Er erhält für die Aufnahme einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder eines Berufspraktikums auch die gleichen Einstellungshilfen wie Inländer."

4. Artikel 7 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1, 2 und 3 erhalten folgende Fassung:

- "1. Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf auf Grund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und insbesondere im Hinblick auf Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz und Arbeitshygiene, sowie im Hinblick auf Entlohnung, Kündigungsschutz und - bei Arbeitslosigkeit oder vollständiger oder teilweiser Arbeitsunfähigkeit - im Hinblick auf Umschulung, berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.
2. Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, genießt die gleichen wirtschaftlichen, steuerlichen, sozialen, kulturellen oder sonstigen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.
3. Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, hat mit dem gleichen Recht und unter den gleichen Bedingungen wie die inländischen Arbeitnehmer Zugang zu Bildung auf allen Stufen und zu Berufsausbildung einschließlich Hochschulausbildung, zu Umschulung und Rehabilitation sowie zu beruflicher Fort- und Weiterbildung."

b) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

"5. Wird in einem Mitgliedstaat die Festlegung der Beschäftigungsbedingungen, die Entwicklung der beruflichen Laufbahn oder die Gewährung gewisser Vergünstigungen für Arbeitnehmer von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht und hat ein Arbeitnehmer vergleichbare Voraussetzungen in einem anderen Mitgliedstaat erfüllt, muß dies im Aufnahmemitgliedstaat in gleicher Weise anerkannt werden und dieselben Vergünstigungen nach sich ziehen."

5. Folgender Artikel 7a wird eingefügt:

"Artikel 7a

Die Mitgliedstaaten dürfen einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, der in ihrem Hoheitsgebiet einer Beschäftigung nachgeht, aber außerhalb ihres Hoheitsgebiets ansässig ist, die in Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung genannten Vergünstigungen nicht vorenthalten."

6. In Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 erhält der zweite Halbsatz von Satz 1 folgende Fassung:

"er kann von der Teilnahme an der Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes nur insofern ausgeschlossen werden, als die auszuübenden Funktionen die Ausübung hoheitlicher Befugnisse und die Wahrnehmung der allgemeinen Belange des Staates oder der Gebietskörperschaften mit sich bringen."

7. Artikel 9 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"1. Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt sind, genießen hinsichtlich einer Wohnung, einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von Ihnen benötigten Wohnung und der zur Finanzierung dienenden Mittel und Beihilfen alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer."

8. Folgender Artikel 9a wird eingefügt:

"Artikel 9a

Die Bestimmungen der Artikel 7, 8 und 9 finden auf alle Staatsangehörige eines Mitgliedstaates Anwendung, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates einer Erwerbstätigkeit nachgehen und von ihrem Arbeitgeber in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder in ein Drittland entsandt werden, sowie auf Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und in einem Drittland beschäftigt sind, sofern ihr Arbeitsverhältnis einen hinreichenden Bezug zum Recht eines Mitgliedstaates aufweist."

9. Die Artikel 10 und 11 erhalten folgende Fassung:

"Artikel 10

- "1. Bei dem Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt ist, dürfen folgende Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit Wohnung nehmen:
 - a) sein Ehegatte bzw. der nach dem Recht des Aufnahmemitgliedstaates dem Ehegatten gleichgestellte Lebensgefährte und ihre Verwandten in absteigender Linie;
 - b) die Verwandten des Arbeitnehmers und seines Ehegatten in aufsteigender Linie;
 - c) jeder andere Familienangehörige des Arbeitnehmers oder seines Ehegatten, dem der Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder mit dem er in seinem Herkunftsmitgliedstaat in häuslicher Gemeinschaft lebt.
2. Die Mitgliedstaaten begünstigen den Zugang aller nicht in Absatz 1 genannten Familienangehörigen, denen der betreffende Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt.
3. Familienangehörige, die gemäß den Absätzen 1 und 2 in einem Mitgliedstaat aufenthaltsberechtigt sind, genießen die gleichen wirtschaftlichen, steuerlichen, sozialen, kulturellen oder sonstigen Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer.
4. Die im vorliegenden Artikel genannten Familienangehörigen, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, behalten im Falle der Auflösung der Ehe ihr Aufenthaltsrecht im Aufenthaltsmitgliedstaat, wenn sie dort während dreier aufeinanderfolgender Jahre aufgrund dieses Artikels ansässig waren.

Näheres zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für diese Familienangehörigen nach Auflösung der Ehe regelt Artikel 4a der Richtlinie 68/360/EWG des Rates*.

Artikel 11

Die in Artikel 10 genannten Familienangehörigen eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder eine selbständige Tätigkeit ausübt, haben das Recht, im gesamten Hoheitsgebiet dieses Staates jede abhängige oder selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen und sie nach den für inländische Arbeitnehmer geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auszuüben. Dieses Recht bleibt bei Auflösung der Ehe bestehen, sofern der Antragsteller während mindestens fünf aufeinanderfolgender Jahre gemäß Artikel 10 Absatz 1 in diesem Staat ansässig war.

* ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 13."

10. Artikel 12 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"Die in Artikel 10 genannten Familienangehörigen eines Arbeitnehmers, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist oder gewesen ist, können, wenn sie im Hoheitsgebiet dieses Staates wohnen, unter den gleichen Bedingungen wie Inländer am allgemeinbildenden Unterricht sowie an Lehrlingsausbildung und Berufsausbildung einschließlich Hochschulausbildung teilnehmen."

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG des Rates
zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der
Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft

98/0230 (COD)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
insbesondere auf Artikel 49,

auf Vorschlag der Kommission⁴⁰,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁴¹,

gemäß dem Verfahren nach Artikel 189 b EG-Vertrag⁴²,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Durch die Richtlinie 68/360/EWG des Rates⁴³, zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens, werden die Voraussetzungen für die Aufhebung bestimmter Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für die von der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft⁴⁴, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr./.... des Europäischen Parlaments und des Rates⁴⁵, begünstigten Personen festgelegt.
2. Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 wurde insbesondere deshalb geändert, um ihren persönlichen Anwendungsbereich auszuweiten; daher ist es nunmehr erforderlich, die Bestimmungen der Richtlinie 68/360/EWG sowohl für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die Unionsbürger sind, wie auch für die Familienangehörigen, die nicht Unionsbürger sind, an diese Änderungen anzupassen.
3. Der administrative Status von Arbeitsuchenden war nicht eindeutig geklärt, obwohl sie in Wirklichkeit unter Artikel 48 EG-Vertrag und die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 fallen, wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wiederholt festgestellt hat; folglich ist ihr Aufenthaltsrecht ohne Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsuche während dieses Zeitraums nunmehr zu präzisieren.

⁴⁰ ABl. C

⁴¹ ABl. C

⁴² ABl. C

⁴³ ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 13.

⁴⁴ ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2.

⁴⁵ ABl.

4. Für die Erteilung einer fünfjährigen Aufenthaltserlaubnis sollte die Zusammenrechnung der Aufenthaltszeiten gestattet werden, wenn der Arbeitnehmer während eines ununterbrochenen Aufenthaltes von mehr als 18 Monaten insgesamt länger als ein Jahr in verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen gestanden hat; diese Änderung ist wichtig, um vorübergehende Auslandsaufenthalte zu erfassen und der Realität des Arbeitsmarktes in der Gemeinschaft Rechnung zu tragen, die es Arbeitnehmern nicht immer erlaubt, bei ihrer ersten Anstellung gleich einen unbefristeten Arbeitsvertrag zu erhalten.
5. Ein Arbeitnehmer, der fünf Jahre im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ansässig war, muß Anspruch auf automatische Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis um jeweils weitere zehn Jahre haben; das Verfahren zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis muß erleichtert und gegebenenfalls an das innerstaatliche Verfahren für die Ausstellung der Ausweispapiere von Inländern angeglichen werden.
6. Die Ausweisung von aus einem Mitgliedstaat stammenden Arbeitnehmern oder ihren Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist eine einschneidende Maßnahme, die Personen, die sich in Wahrnehmung der ihnen durch den Vertrag verliehenen Rechte und Freiheiten im Aufnahmemitgliedstaat wirklich integriert haben, schweren Schaden zufügen kann; die Anwendung dieser Maßnahmen ist daher einzuschränken, wobei der Grad der Integration und die wirtschaftlichen und familiären Bindungen der von diesen Maßnahmen betroffenen Person berücksichtigt werden müssen.
7. Die Gewährung eines unmittelbaren Aufenthaltsrechtes für Familienangehörige nach einer ununterbrochenen Aufenthaltsdauer von drei Jahren wurde in die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 aufgenommen; sie ist daher auch in die Richtlinie 68/360/EWG aufzunehmen, um die Modalitäten der Zuerkennung dieses Rechtes zu regeln.
8. Die Richtlinie 68/360/EWG sollte entsprechend geändert werden –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 68/360/EWG wird wie folgt geändert:

1. Artikel 2 Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Die Mitgliedstaaten gestatten den in Artikel 1 genannten Staatsangehörigen die Ausreise aus ihrem Hoheitsgebiet, damit sie im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates Arbeit suchen, ein Berufspraktikum absolvieren oder eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis aufnehmen und ausüben können."

2. In Artikel 3 Absatz 2 wird folgender Unterabsatz angefügt:

"Die Mitgliedstaaten ermöglichen es jedoch Familienangehörigen, die Angehörige von Drittstaaten sind und sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sich die erforderlichen Sichtvermerke oder andere gleichwertige Dokumente entweder in dem Mitgliedstaat, in dem sie zuvor ansässig waren oder in dem Mitgliedstaat, in dem sie sich gemäß Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 mit dem Arbeitnehmer niederlassen werden, zu beschaffen."

3. Artikel 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 werden die Worte "Aufenthaltserlaubnis für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der EWG" durch die Worte "Aufenthaltserlaubnis für Bürger der Europäischen Union" ersetzt.

- b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- i) Im Einleitungssatz werden die Worte "Aufenthaltserlaubnis für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der EWG" durch die Worte "Aufenthaltserlaubnis für Bürger der Europäischen Union" ersetzt.

- ii) Buchstabe b) erhält folgende Fassung:

"b) eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeits- oder Berufspraktikumsbescheinigung;"

- iii) Buchstabe e) erhält folgende Fassung:

"e) in den Fällen des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe c) und des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 eine von der zuständigen Behörde des Heimat- oder Herkunftsstaates ausgestellte Bescheinigung, in der bestätigt wird, daß der Arbeitnehmer ihnen Unterhalt gewährt oder daß sie in diesem Land bei dem Arbeitnehmer leben."

4. Folgender Artikel 4a wird eingefügt:

"Artikel 4a

1. Die Mitgliedstaaten gewähren den Familienangehörigen eines Arbeitnehmers aus der Gemeinschaft, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind und die in einem Mitgliedstaat aufgrund von Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 drei Jahre ohne Unterbrechung ansässig waren, im Falle der Auflösung der Ehe nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 des vorliegenden Artikels das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet.
2. Familienangehörigen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, wird das Aufenthaltsrecht gewährt, wenn sie nachweisen können, daß sie für sich und die Personen, denen sie Unterhalt gewähren, über ausreichende Existenzmittel sowie über eine Krankenversicherung verfügen, die alle Risiken im Aufenthaltsmitgliedstaat abdeckt.

Die in der Richtlinie 90/364/EWG des Rates* enthaltenen Bestimmungen zur Festlegung ausreichender Existenzmittel, zur Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis und zu deren Verlängerung gelten für die Anwendung von Unterabsatz 1 entsprechend.

3. Familienangehörigen, die gemäß Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wird das Aufenthaltsrecht bei Vorlage eines Arbeitsvertrages, einer Arbeitsbescheinigung oder der Erklärung, daß eine selbständige Tätigkeit ausgeübt wird, gewährt.

Die Bestimmungen der Artikel 6 bis 9 der vorliegenden Richtlinie sind hinsichtlich der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis und der Voraussetzungen für deren Verlängerung entsprechend anwendbar.

4. Eine Abwesenheit, die sechs aufeinanderfolgende Monate nicht überschreitet, sowie eine durch Militärdienst, medizinische Gründe, Mutterschaft oder ein Studium gerechtfertigte Abwesenheit gelten für die Berechnung der dreijährigen Aufenthaltsdauer im Sinne von Absatz 1 nicht als Unterbrechung des Aufenthaltes.

* ABl. L 180 vom 13.7.1990, S. 26."

5. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Buchstabe b) erhält folgende Fassung:

"b) eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren vom Zeitpunkt der ersten Ausstellung an haben und ohne weiteres um jeweils zehn Jahre verlängert werden können."

- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"2. Aufenthaltsunterbrechungen, die sechs aufeinanderfolgende Monate nicht überschreiten, sowie eine durch Militärdienst, medizinische Gründe, Mutterschaft, Studium oder berufliche Abstellung gerechtfertigte Abwesenheit berühren nicht die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis."

- c) In Absatz 3 wird nach Unterabsatz 1 folgender Unterabsatz eingefügt:

"Hat der Arbeitnehmer nacheinander in verschiedenen befristeten Beschäftigungsverhältnissen gestanden, deren Gesamtdauer zwölf Monate innerhalb eines achtzehnmonatigen Aufenthaltes überschreitet, so stellt ihm der Aufnahmemitgliedstaat bei Vorlage einer Einstellungserklärung oder einer Arbeitsbescheinigung auch für eine auf weniger als ein Jahr befristete Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 aus."

- d) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

"4. Vorbehaltlich des Artikels 8 Absatz 1 Buchstabe d) hat ein Arbeitnehmer, der im Anschluß an eine Beschäftigung in einem Mitgliedstaat arbeitslos wird und im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 3

Unterabsatz 1 ist, Anspruch darauf, daß diese Aufenthaltserlaubnis ohne weiteres um jeweils mindestens sechs Monate verlängert wird, sofern er auf Arbeitsuche ist.

Hat der betreffende Arbeitnehmer einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erworben, so wird seine Aufenthaltserlaubnis unbeschadet des Unterabsatzes 1 ohne weiteres bis zu dem Zeitpunkt verlängert, an dem der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erlischt".

6. Artikel 7 erhält folgende Fassung:

"Artikel 7

Eine gültige Aufenthaltserlaubnis kann einem Arbeitnehmer nicht allein deshalb entzogen werden, weil er keine Beschäftigung mehr hat, sei es, weil er infolge Krankheit, Unfall oder Mutterschaft vorübergehend arbeitsunfähig ist, sei es, weil er unfreiwillig arbeitslos geworden ist, wenn letzterer Fall von der zuständigen Arbeitsvermittlungsstelle ordnungsgemäß bestätigt wird.

Läuft die Aufenthaltserlaubnis während der Dauer der Arbeitsunfähigkeit aus, so wird sie gemäß Artikel 6 ohne weiteres verlängert."

7. In Artikel 8 Absatz 1 wird folgender Buchstabe d) angefügt:

"d) Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die in ihrem Hoheitsgebiet Arbeit suchen. Erstreckt sich die Arbeitsuche über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten, kann der betreffende Mitgliedstaat vom Arbeitsuchenden einen Nachweis darüber verlangen, daß er sich aktiv um eine Beschäftigung bemüht und realistische Aussichten auf eine Anstellung hat".

8. Artikel 9 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"1. Die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsdokumente für die unter diese Richtlinie fallenden Personen erfolgt unentgeltlich oder gegen Entrichtung eines Betrages, der die Ausstellungsgebühr von Personalausweisen für Inländer nicht übersteigen darf."

- b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"3. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Verfahren für die Erteilung einer in dieser Richtlinie vorgesehenen Aufenthaltserlaubnis den bestehenden Verfahren für die Ausstellung von nationalen Personalausweisen oder anderen entsprechenden Dokumenten für Inländer anzugleichen."

9. Artikel 10 erhält folgende Fassung:

"Artikel 10

Die Mitgliedstaaten dürfen nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichen.

Bei der Anwendung der in Absatz 1 vorgesehenen Ausnahmeregelung berücksichtigen die Mitgliedstaaten jedoch, um die Anwendbarkeit dieser Regelung einzuschränken, den Grad der Integration der von diesen Maßnahmen betroffenen Person in ihrem Hoheitsgebiet.

Zur Feststellung des der Integrationsgrades im Wohnsitzstaat berücksichtigen die Mitgliedstaaten Umstände wie etwa, daß der Betreffende in diesem Staat geboren wurde, dort einen Großteil seiner Schulzeit und seiner Berufsausbildung absolviert hat oder starke kulturelle, soziale, berufliche oder familiäre Bindungen hat."

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften um dieser Richtlinie spätestens am 31. Dezember 2000 nachzukommen. Sie setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission unverzüglich den Wortlaut der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

Im Namen des Rates

Der Präsident

TEIL 2

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1612/68 und (EWG) Nr. 1408/71 des Rates

Begründung

1. Gründe für den vorgeschlagenen Beschluß

Durch die Verordnungen (EWG) Nr. 1612/68 und Nr. 1408/71 wurde jeweils ein dreigliedriger Beratender Ausschuß eingesetzt, die sich mit Fragen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer bzw. der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit befassen sollten. Diese beiden Gremien, die nunmehr seit über zwanzig Jahren bestehen, stellen Gemeinschaftsforen dar, in denen die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner einen wichtigen Beitrag zur Freizügigkeit leisten.

In dem Bestreben, die Arbeitsweise der beiden Ausschüsse zu verbessern und im Hinblick auf eine Rationalisierung ihrer Finanz- und Personalressourcen forderten die Sozialpartner jedoch eine Zusammenlegung dieser Ausschüsse.

Die Kommission greift in ihrer Mitteilung vom 18. September 1996 zur Entwicklung des sozialen Dialogs die Forderung der Sozialpartner auf, Aufgaben und Arbeitsweise der beiden Ausschüsse für die Freizügigkeit und für die soziale Sicherheit⁴⁶ zu revidieren. Die branchenübergreifenden Organisationen der Sozialpartner hatten sich nämlich in ihrer Empfehlung vom Juni 1993 dafür ausgesprochen, daß diese beiden Ausschüsse wie auch andere Ausschüsse eine Umstrukturierung erfahren sollten.

In ihrer Mitteilung über einen Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vom 12. November 1997 verkündet die Kommission ihre Absicht, eine solche Umstrukturierung vorzuschlagen. Dieser Vorschlag wird in der Mitteilung der Kommission vom 20. Mai 1998 "Anpassung und Förderung des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene"⁴⁷ erneut aufgegriffen.

Mit vorliegendem Vorschlag für eine Entscheidung wird der Forderung der Sozialpartner nachgekommen.

Darüber hinaus gelangt die Kommission in ihrem Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu der Auffassung, daß im Hinblick auf die Freizügigkeit von einem umfassenden Ansatz auszugehen sei, um sie in die Politiken und die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und insbesondere in die Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken einzubinden. Nach der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam wird die Europäische Union nämlich einen größeren Beitrag zu Fragen der Beschäftigung in Europa zu leisten haben.

Daher ist die Freizügigkeit in den wirtschaftlichen und politischen Kontext der europäischen Integration zu stellen. Durch die Zusammenlegung der Ausschüsse für die Freizügigkeit und für die soziale Sicherheit wird ein neues Gremium entstehen, in dem der Beitrag der Sozialpartner zu diesem neuen umfassenden Ansatz bei der Freizügigkeit zusammengeführt wird.

Unbeschadet der Kontinuität mit den heutigen Ausschüssen wird dem neuen Beratenden Ausschuß eine neue politische Rolle zukommen, die über technische Fragen hinausgeht. Zu einem Zeitpunkt, da angesichts der neuen gesellschaftlichen, demographischen,

⁴⁶ KOM(96) 448 endg.

⁴⁷ KOM(1998) 322 endg.

politischen und wirtschaftlichen Perspektiven ein neuer Ansatz im Hinblick auf die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Europäischen Union erforderlich ist, wird er als Diskussionsforum über die mit der Mobilität in Europa verbundenen Herausforderungen dienen.

2. Rechtsgrundlage

Diese Entscheidung stützt sich auf Artikel 49, 51 und 235 EG-Vertrag. Die Artikel 49 und 51 des Vertrages bilden jeweils die Rechtsgrundlage der Verordnungen (EWG) Nr. 1612/68 bzw. (EWG) Nr. 1408/71, mit denen die heutigen Beratenden Ausschüsse eingerichtet wurden. Die Änderung dieser Verordnung im Hinblick auf die Einsetzung eines neuen Ausschusses durch Zusammenlegung der bisherigen Ausschüsse muß folglich auf derselben Rechtsgrundlage erfolgen.

Überdies wird der neue Beratende Ausschuß auch für die Erörterung und Analyse von Fragen der Situation in der Europäischen Union von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die nicht Familienangehörige eines Gemeinschaftsangehörigen sind, zuständig sein.

Nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts bieten die Artikel 49 und 51 keine Rechtsgrundlage für die Behandlung von Fragen, die Angehörige von Drittstaaten betreffen. Für die Übertragung einer derartigen Zuständigkeit an den neuen Beratenden Ausschuß ist daher Artikel 235 heranzuziehen. Artikel 235 wird somit als zusätzliche Rechtsgrundlage in Anspruch genommen, da die Zuständigkeit des neuen Ausschusses für Fragen, die Staatsangehörige von Drittländern betreffen, von grundlegender Bedeutung ist. Schließlich werden der Gemeinschaft durch den neuen Vertrag von Amsterdam explizit Befugnisse übertragen, was die Festlegung der Rechte und Pflichten von Staatsangehörigen dritter Länder in der Europäischen Union anbelangt. Der neue Ausschuß wäre von vornherein mit unzureichenden Befugnissen ausgestattet, würde er sich nicht mit Fragen befassen können, die Angehörige von Drittstaaten betreffen.

3. Struktur des Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit und die soziale Sicherheit

Mit der vorgeschlagenen Struktur und Funktionsweise werden die für die bestehenden Ausschüsse geltenden Regeln weitgehend übernommen. Die dreigliedrige Zusammensetzung und die Anzahl der Mitglieder bleiben unverändert. Wichtig bei der Ernennung der neuen Mitglieder ist jedoch, daß beide Bereiche, die zwar verwandt sind, aber gewisse Eigenheiten aufweisen, nämlich die Freizügigkeit und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, weiterhin sachkundig vertreten bleiben.

Aus diesem Grunde sollen nach Artikel 3 der vorgeschlagenen Entscheidung die Regierungen durch ein Mitglied des Fachausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und durch ein Mitglied der Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vertreten sein.

Außerdem hat die Erfahrung gezeigt, daß eine zweijährige Amtszeit für eine effiziente Arbeit der Mitglieder des Ausschusses nicht ausreichend ist. Daher wird vorgeschlagen, die Amtszeit entsprechend der Praxis in anderen Ausschüssen auf vier Jahre hinaufzusetzen.

Um das Ernennungsverfahren zu vereinfachen, wurde es zudem für zweckmäßig erachtet, daß die Mitgliedstaaten der Kommission die Namen ihrer nationalen Vertreter direkt mitteilen.

Schließlich werden die Mitgliedstaaten sich nach Artikel 2 Absatz 3 bemühen, bei der Zusammensetzung des Ausschusses eine ausgewogene Beteiligung von Männern und Frauen zu gewährleisten. Mit dieser Bestimmung werden die Vorgaben des Vierten Aktionsprogramms für Chancengleichheit von Männern und Frauen übernommen, das die Einbeziehung der Politik der Chancengleichheit von Männern und Frauen in die übrigen Gemeinschaftspolitiken vorsieht (Mainstreaming).

4. Aufgaben des Beratenden Ausschusses

Hinsichtlich seiner Aufgaben wird der neue Beratende Ausschuß die Funktionen der beiden bisherigen Ausschüsse wahrnehmen.

Darüber hinaus werden aber Beschäftigungsfragen bei den Aufgaben des neuen Ausschusses einen wichtigen Platz einnehmen. Zu seinen grundlegenden Aufgaben wird es gehören, den Beitrag der Mobilität für die nationalen Beschäftigungspolitiken herauszuarbeiten. Wie bereits ausgeführt, muß die Mobilität der Arbeitnehmer Gegenstand einer Gesamtbetrachtung sein, um Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen der Mobilität der Arbeitnehmer und den nationalen Beschäftigungspolitiken deutlich zu machen.

Die Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken, die heute in Europa eine Priorität darstellt, gehörte bereits zu den grundlegenden Aufgaben der derzeitigen Beratenden Ausschüsse und insbesondere des Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit. So wies die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 dreißig Jahre vor dem Vertrag von Amsterdam dem Beratenden Ausschuß für die Freizügigkeit bereits die Aufgabe zu, zur Koordinierung der europäischen Beschäftigungspolitiken beizutragen.

Auch wenn diese Möglichkeit in der Vergangenheit nicht wirklich ausgeschöpft wurde, wird dem neue Beratende Ausschuß bei der Aufnahme seiner Tätigkeit diese richtungsweisende Zuständigkeit für Beschäftigungsfragen zugute kommen. Von der Zusammenlegung und dem durch die Annahme des Aktionsplans geschaffenen neuen politischen Rahmen können Impulse ausgehen, die die Bedeutung des Beratenden Ausschusses auf diesem Gebiet verstärken.

In ihrem Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit hat die Kommission die Debatte bereits eröffnet. Sie geht in diesem Aktionsplan von der Prämisse aus, daß die Freizügigkeit nicht nur ein juristisches Instrument ist, das berufliche Mobilität erleichtern soll, sondern daß die Mobilität der Arbeitnehmer als ein Instrument der Beschäftigungspolitik in Europa angesehen werden kann.

Ungeachtet dieser Kompetenz für Fragen der Beschäftigung bleibt dem Beratenden Ausschuß seine Zuständigkeit für die Behandlung aller Fragen der Mobilität an sich uneingeschränkt erhalten, einschließlich der Aspekte, die mit der Koordinierung der Bestimmungen im Bereich der sozialen Sicherheit zusammenhängen, und spezifischer Probleme bestimmter Berufsgruppen, wie der im kulturellen Bereich tätigen Personen (z. B. der Künstler).

Es ist außerdem vorgesehen, daß der Beratende Ausschuß sich mit Fragen der Situation von Drittstaatenangehörigen in der Europäischen Union befassen kann. In ihrer Empfehlung von Juni 1993 hatten die Sozialpartner nämlich den Wunsch geäußert, daß die Zuständigkeiten des Ausschusses in diesem Sinne erweitert würden. Die Fragen, die Drittstaatenangehörige betreffen, sind wohlgermerkt bereits Gegenstand von Konsultationen innerhalb des Ausschusses, so zum Beispiel anlässlich der vorgeschlagenen Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf Angehörige von Drittstaaten, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß die Gemeinschaft gemäß dem Vertrag von Amsterdam für die Frage der Rechte und Pflichten von in der Europäischen Union lebenden Staatsangehörigen von Drittstaaten zuständig sein soll. Daher ist es wichtig, den Beratenden Ausschuß den im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Kompetenzen der Gemeinschaft anzupassen.

5. Auflösung der derzeitigen Ausschüsse

Aufgrund der vorhergehenden Erwägungen sollen die beiden bestehenden Ausschüsse aufgelöst und durch das neue Gremium ersetzt werden. Dennoch sind die Kontinuität der Arbeit und die Wahrung der gewonnenen Erfahrung in vollem Umfang gewährleistet. Die Mitglieder des Fachausschusses für die Freizügigkeit und der Verwaltungskommission für soziale Sicherheit werden auch im Beratenden Ausschuß vertreten sein. Darüber hinaus können die Vertreter der Sozialpartner, die den derzeitigen Ausschüssen angehören, auf eine lange Erfahrung in Fragen der Freizügigkeit zurückblicken und werden ihre Erfahrungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit bzw. der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zusammenführen können.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1612/68 und (EWG) Nr. 1408/71 des Rates

98/0231 (COD)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 49, 51 und 235,

auf Vorschlag der Kommission⁴⁸,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁴⁹,

gemäß dem Verfahren nach Artikel 189 b EG-Vertrag⁵⁰,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Die Konsultation der Sozialpartner spielt eine wesentliche Rolle bei der Verwirklichung der Freizügigkeit.
2. Für die tatsächlichen Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit unerlässlich; wichtig ist eine Gesamtbetrachtung der Probleme der Freizügigkeit und der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.
3. Die Sozialpartner haben die Zusammenlegung der im Bereich der Freizügigkeit und der sozialen Sicherheit bestehenden Beratenden Ausschüsse gefordert, um eine Rationalisierung ihrer Ressourcen und einer Verbesserung ihrer Arbeitsweise zu erreichen.
4. Durch die Einsetzung eines einzigen Beratenden Ausschusses für die Erörterung der Fragen der sozialen Sicherheit und der Freizügigkeit kann dessen Effizienz verbessert werden, da sie eine Gesamtbetrachtung der Problematik der Freizügigkeit ermöglicht.
5. Beim neuen Beratende Ausschuss sollte die Kontinuität mit dem Beratenden Ausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und dem Beratenden Ausschusses für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer gewahrt bleiben.
6. Es sollte eine ähnliche Struktur, Zusammensetzung und Arbeitsweise wie bei den bisherigen Ausschüssen beibehalten werden.

⁴⁸ ABl. C

⁴⁹ ABl. C

⁵⁰ ABl. C

7. Wichtig ist eine ausgewogene Beteiligung von Männern und Frauen in diesem Ausschuß.
8. Die Amtszeit der Mitglieder des Ausschusses muß entsprechend der Praxis in anderen Ausschüssen auf vier Jahre heraufgesetzt werden, um so auch seine Beständigkeit zu erhöhen und seine Effizienz zu verbessern.
9. Hinsichtlich seiner Aufgaben sollte der Beratende Ausschuß im wesentlichen die Aufgaben der derzeitigen Ausschüsse übernehmen; darüber hinaus soll er an Kohärenz gewinnen und rationeller arbeiten, um so bei der Analyse der Freizügigkeit zu mehr Effizienz und einer umfassenderen Perspektive zu gelangen.
10. Die Aufgaben des Beratenden Ausschusses müssen der Bedeutung einer Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken Rechnung tragen, indem die Rolle der Mobilität der Arbeitnehmer und ihr Mehrwert hervorgehoben werden.
11. Die Situation von aus Drittländern stammenden Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten muß ebenfalls Gegenstand einer Prüfung und Analyse durch den Beratenden Ausschuß sein; daher ist es wichtig, daß die Sozialpartner diese Fragen erörtern und dazu Stellung nehmen können.
12. Die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft⁵¹, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr./.... des Europäischen Parlaments und des Rates⁵², sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern⁵³, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1606/98⁵⁴, mit denen die Beratenden Ausschüsse im Bereich der Freizügigkeit und der sozialen Sicherheit eingesetzt wurden, sollten gestrichen werden.
13. Eine Zuständigkeit des Ausschusses für Fragen, die Staatsangehörige von Drittländern betreffen, ermöglicht es den Sozialpartnern, sämtliche mit der Mobilität der Arbeitskräfte zusammenhängenden Probleme in all ihren Aspekten wirksam anzugehen. Zur Erreichung dieses Ziels sieht der Vertrag lediglich die in Artikel 235 genannten Befugnisse vor –

⁵¹ ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2.

⁵² ABl. L

⁵³ ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2.

⁵⁴ ABl. L 209 vom 25.7.1998, S. 1.

BESCHLIESSEN:

Artikel 1

Es wird ein Beratender Ausschuß für die Freizügigkeit und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft (nachfolgend: der Ausschuß) eingesetzt, dessen Aufgabe es ist, die Kommission bei der Prüfung der Fragen zu unterstützen, die sich aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und ihrer Verbindung mit Beschäftigungsfragen ergeben.

Artikel 2

1. Der Ausschuß setzt sich aus 90 Mitgliedern zusammen, und zwar:

- a) zwei Regierungsvertreter jedes Mitgliedstaates, von denen der eine der durch Artikel 80 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 eingesetzten Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, und der andere dem durch Artikel 32 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 eingesetzten Fachausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, angehören muß;
- b) zwei Vertreter der Arbeitnehmerverbände jedes Mitgliedstaates;
- c) zwei Vertreter der Arbeitgeberverbände jedes Mitgliedstaates.

Für jede der in Unterabsatz 1 bezeichneten Gruppen wird je Mitgliedstaat ein Stellvertreter ernannt.

2. Die Mitglieder des Ausschusses und ihre Stellvertreter werden von den Mitgliedstaaten ernannt, die sich bei der Auswahl der Vertreter der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberverbände um eine angemessene Vertretung der in Betracht kommenden Wirtschaftsbereiche bemühen.

Die Liste der Mitglieder und der Stellvertreter wird der Kommission von jedem Mitgliedstaat übermittelt.

3. Die Mitgliedstaaten bemühen sich, ein ausgewogenes Verhältnis von Männern und Frauen bei der Zusammensetzung des Ausschusses zu gewährleisten.
4. Die Amtszeit der Mitglieder und ihrer Stellvertreter beträgt vier Jahre. Ihre Wiederwahl ist zulässig. Nach Ablauf der Amtszeit bleiben die Mitglieder und die Stellvertreter so lange im Amt, bis sie ersetzt oder wiedervernannt worden sind.

Artikel 3

1. Den Vorsitz im Ausschuß führt ein Mitglied der Kommission oder sein Vertreter. Der Vorsitzende nimmt an den Abstimmungen nicht teil. Die Sekretariatsgeschäfte werden von den Dienststellen der Kommission wahrgenommen.
2. Der Ausschuß tritt mindestens einmal im Jahr zusammen. Er wird vom Vorsitzenden von Amts wegen oder auf schriftlichen Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder an den Vorsitzenden einberufen. Dieser Antrag muß konkrete Vorschläge für die Tagesordnung enthalten.

3. Auf Vorschlag des Vorsitzenden kann der Ausschuß in Ausnahmefällen beschließen, Personen oder Vertreter von Einrichtungen, die über umfassende Erfahrungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit oder der sozialen Sicherheit verfügen, anzuhören.
4. Die Stellungnahmen und Vorschläge des Ausschusses sind mit Gründen zu versehen. Sie werden mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beschlossen; ihnen ist eine Darstellung der Auffassungen der Minderheit beizufügen, wenn diese es beantragt.

Artikel 4

Der Ausschuß ist befugt, auf Antrag der Kommission, der Verwaltungskommission für soziale Sicherheit, des Fachausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder von Amts wegen:

- a) die Probleme der Freizügigkeit und der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf Zusammenhänge und Auswirkungen der Mobilität der Arbeitnehmer auf die nationale Beschäftigungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten;
- b) allgemein die Auswirkungen der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie etwaiger ergänzender Bestimmungen zu untersuchen;
- c) der Kommission gegebenenfalls mit Gründen versehene Vorschläge zur Änderung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu unterbreiten;
- d) auf Ersuchen der Kommission oder von Amts wegen mit Gründen versehene Stellungnahmen zu allgemeinen oder grundsätzlichen Fragen abzugeben, insbesondere zum Informationsaustausch betreffend die Arbeitsmarktentwicklung, zur Zu- und Abwanderung von Arbeitnehmern zwischen Mitgliedstaaten, zu den Programmen oder Maßnahmen, die geeignet sind, die Berufsberatung und Berufsausbildung im Interesse einer größeren Freizügigkeit und besserer Beschäftigungsmöglichkeiten zu fördern, sowie zu jeder Form der Betreuung der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, einschließlich der sozialen Betreuung und der Unterbringung der Arbeitnehmer;
- e) allgemeine und grundsätzliche Fragen sowie Probleme zu erörtern, die sich aus der Durchführung der aufgrund von Artikel 51 EG-Vertrag erlassenen Verordnungen ergeben;
- f) die Frage der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechte und Pflichten von Arbeitnehmern aus Drittländern zu untersuchen, die in der Gemeinschaft ansässig sind.

Artikel 5

1. Bis zur Ernennung der Mitglieder des Ausschusses nach dem in Artikel 2 festgesetzten Verfahren gelten für die Einladung der Mitglieder zu den Sitzungen des Ausschusses die Regeln der Absätze 2 und 3 des vorliegenden Artikels.
2. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bzw. des Beratenden Ausschusses für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer werden als Mitglieder des neuen Ausschusses betrachtet.

An den Sitzungen des Ausschusses können jedoch nur zwei Vertreter jeder der drei in Artikel 2 Absatz 1 genannten Gruppen teilnehmen. Soweit ein Mitgliedstaat nichts anderes bestimmt, lädt die Kommission zu den Sitzungen aus jeder Gruppe die beiden Mitglieder mit der längsten Amtszeit ein, wobei sie je einen Vertreter der früheren Beratenden Ausschüsse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer auswählt. Bei gleicher Amtszeit von mehr als zwei Mitgliedern erfolgt die Auswahl in alphabetischer Reihenfolge.

Bei der Einladung der Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände trägt die Kommission dafür Sorge, daß unabhängig von der zurückgelegten Amtszeit und der alphabetischen Reihenfolge eine angemessene Vertretung der betroffenen Bereiche gewährleistet ist.

3. Bei Verhinderung können sich die eingeladenen Mitglieder von anderen Mitgliedern vertreten lassen. Sind diese ebenfalls verhindert, können sie sich von den stellvertretenden Mitgliedern des Fachausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des Beratenden Ausschusses für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vertreten lassen.

Artikel 6

Die Artikel 24 bis 31 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und die Artikel 82 und 83 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 werden gestrichen.

Artikel 7

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Beschlusses die Liste der gemäß Artikel 2 ernannten Mitglieder und Stellvertreter.

Artikel 8

Dieser Beschluß tritt am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

Finanzbogen

1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union

2. HAUSHALTSLINIE(N)

A-7031

3. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 49, 51 und 235 des Vertrags

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

4.1 Allgemeines Ziel der Maßnahme

Zusammenlegung des Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des Beratenden Ausschusses für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer. Der neue Ausschuss soll die Kommission bei der Prüfung der Fragen unterstützen, die sich aus der Durchführung des Vertrags und der in Anwendung des Vertrags getroffenen Maßnahmen im Bereich der Freizügigkeit, der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer ergeben.

4.2 Dauer der Maßnahme und Bestimmungen über eventuelle Verlängerungen

unbestimmt

5. EINSTUFUNG DER AUSGABEN/EINNAHMEN

5.1 NOA

5.2 NGM

5.3 Betreffende Einnahmen: -

6. ART DER AUSGABEN/EINNAHMEN

Verwaltungsmittel, Teil A des Haushaltsplans, insbesondere Erstattung der Kosten der Experten (siehe Ziffer 10.3)

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Finanzielle Auswirkungen auf Teil B des Haushaltsplans, operationelle Mittel: nicht zutreffend

8. BETRUGSBEKÄMPFUNGSVORKEHRUNGEN

— *Geplante spezifische Kontrollmaßnahmen: Belege über die Reisekosten der Experten*

9. ANGABEN ZUR KOSTENWIRKSAMKEITSANALYSE

In ihrem Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (KOM(97) 586) hat die Kommission die Zusammenlegung der beiden bestehenden Ausschüsse (Beratender Ausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Beratender Ausschuß für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) angekündigt.

Die Einsetzung des neuen Ausschusses dürfte zu einer Verbesserung und Rationalisierung der Ausschußarbeit beitragen. Dem neuen Ausschuß wird – über die Aufgabe der Behandlung technischer Fragen hinaus – eine neue politische Rolle im Bereich der Mobilität der Arbeitskräfte in der Europäischen Union zukommen, z. B. in Fragen, die sich im Zusammenhang mit in der Union lebenden Arbeitnehmern aus Drittstaaten stellen.

10. VERWALTUNGS AUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Die tatsächliche Bereitstellung der erforderlichen Verwaltungsmittel erfolgt nach Maßgabe des jährlichen Beschlusses über die Zuteilung der Ressourcen unter Berücksichtigung der von der Haushaltsbehörde bewilligten zusätzliche Planstellen und Haushaltsmittel.

10.1 Auswirkung auf den Personalbestand

Art der Stellen		Für die Durchführung der Maßnahme erforderliches Personal		davon		Dauer
		<u>Dauer-Planstellen</u>	<u>Planstellen auf Zeit</u>	Personal der betr. GD oder Dienststelle	Heranziehung von zusätzlichem Personal	unbegrenzt
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	1		1		
	B					
	C	1		1		
Sonstige Ressourcen						
Insgesamt		2		2		

10.2 Gesamtkosten für zusätzliches Personal

(in ECU)

	Betrag	Berechnungsweise
Beamte*	216 000	108 000 ECU x 2 = 216 000 ECU/Jahr
Bedienstete auf Zeit		
Sonstige Ressourcen (Angabe der Haushaltslinie)		
Insgesamt	216 000	

* **Bereitstellung des für die Durchführung der Maßnahme erforderlichen Personals durch Personalumschichtungen. Berechnung auf der Grundlage der Titel A-1, A-2, A-4, A-5 und A-7.**

10.3 Durch die Maßnahme bedingte sonstige Mehrausgaben für Verwaltung und Dienstbetrieb

(in ECU)

Haushaltslinie (Nummer und Bezeichnung)	Betrag	Berechnungsweise
A-7031 Obligatorischer Ausschuß	64 680	2 Vertr./Mitgliedstaat x 650 ECU x 15 x 1 Sitzung/Jahr = 19 500 ECU 4 Pers. x 753 ECU x 15 x 1 Sitzung/Jahr = 45 180 ECU
Insgesamt	64 680	

Die Mittel sind in der bestehenden Finanzausstattung der GD V enthalten.

Folgenabschätzung

Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen

Die vorgelegten Rechtsetzungsvorschläge zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer zielen u. a. darauf ab, Mobilität, einschließlich der grenzüberschreitenden Mobilität, zu erleichtern und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Raums beruflicher Mobilität voranzutreiben. Zu diesem Zweck ist ein neuer Artikel vorgesehen, der die Anerkennung der in anderen Mitgliedstaaten erworbenen beruflichen Qualifikationen betrifft. Die neue Bestimmung kann somit zu einer größeren Transparenz der Kompetenzen und Qualifikationen beitragen und die Gestaltung einer europäischen Berufslaufbahn ermöglichen. Des weiteren wird mit den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften angestrebt, günstigere Voraussetzungen für die berufliche Mobilität von Personen zu schaffen, die eine Berufsausbildung absolvieren.

All dies wird positive Auswirkungen auf die KMU haben. Schließlich kommt es – wie auch der BEST-Bericht (Task Force Business Environment Simplification: Vereinfachung des Unternehmensumfelds) bestätigt – entscheidend darauf an, die berufliche Bildung der Arbeitnehmer zu verbessern, wenn man die Effizienz ihrer Arbeit in den KMU sicherstellen oder sie eventuell sogar dazu bewegen will, ein eigenes Unternehmen zu gründen. Im BEST-Bericht wird daher unterstrichen, wie wichtig die Mobilität von Personen in der Berufsausbildung und ein Austausch zwischen Institutionen und Unternehmen sind.

Außerdem wird sich eine Erhöhung der Mobilität auch insofern günstig auf die KMU auswirken, als die Möglichkeit, Arbeitskräfte aus verschiedenen Mitgliedstaaten einzustellen, für die Unternehmen eine Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf europäischer Ebene bedeuten kann. Im übrigen kommt der grenzüberschreitenden Mobilität, um die es in den Rechtsetzungsvorschlägen ja u. a. geht, eine ganz besondere Bedeutung für die KMU in Grenzregionen zu.