

## Bericht für das Europa der Bürger (29. März 1985)

**Quelle:** Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. März 1985, Nr. 3. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für das Europa der Bürger ", p. 128-134.

**Urheberrecht:** (c) Europäische Union, 1995-2013

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/bericht\\_fur\\_das\\_europa\\_der\\_burger\\_29\\_marz\\_1985-de-e5da4b30-6c79-483c-94bb-96b0fe0c6579.html](http://www.cvce.eu/obj/bericht_fur_das_europa_der_burger_29_marz_1985-de-e5da4b30-6c79-483c-94bb-96b0fe0c6579.html)

**Publication date:** 18/12/2013

## Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für das Europa der Bürger an den Europäischen Rat in Brüssel am 29. und 30. März 1985

Bericht an den Europäischen Rat in Brüssel (29. und 30. März 1985)<sup>1</sup>

### Einleitung

1. Dieser Bericht befaßt sich mit einigen wichtigen Themen in Verbindung mit dem „Europa der Bürger“, nämlich:

- Freizügigkeit für die Bürger der Gemeinschaft;
- Freier Warenverkehr einschließlich der Beförderungsdienste;
- Verwaltungsformalitäten für den Verkehr in Grenzgebieten;
- Ausweitung der Arbeits- und Aufenthaltsmöglichkeiten.

Bei der Behandlung dieser Themen hat sich der Ausschuß von bestimmten Grundsätzen leiten lassen, die für seine Aufgabe insgesamt von Belang sind.

2. Ziel des Ausschusses ist es, Maßnahmen vorzuschlagen, die für die Bürger der Gemeinschaft unmittelbare Bedeutung haben und ihnen offensichtlich greifbare Vorteile im Alltagsleben bieten. Dabei wird das Hauptgewicht auf Maßnahmen gelegt, bei denen konkrete Aussichten dafür bestehen, daß sie binnen verhältnismäßig kurzer Zeit verwirklicht werden können. Angestrebt werden sollte eine Erleichterung der Regeln und Verfahren, die den Gemeinschaftsbürger stören. Dies ist für eine größere Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft in den Augen ihrer Bürger von erheblicher Bedeutung.

3. Fortschritte sind nicht immer eine Frage der Einführung neuer Vorschriften und Regelungen. Die Fortschritte, die für die Bürger sichtbar sind, lassen sich oft am besten durch die Durchführung bereits gefaßter Beschlüsse sowie durch ihre Anwendung in Situationen des täglichen Lebens erreichen. Dies kann weit wichtiger sein als formale Fortschritte, die durch die Einführung neuer einheitlicher Vorschriften erzielt werden, welche für das Alltagsleben der Gemeinschaftsbürger keine oder nur wenig Bedeutung haben. Diese Erwägung ist für die Gemeinschaftsorgane bei der Erfüllung ihrer Aufgabe aufgrund der Verträge, aber auch für die Mitgliedstaaten selbst insofern von Belang, als sie überflüssige Formalitäten abschaffen und in ihrer Rechts- wie auch in ihrer Verwaltungspraxis die Gemeinschaftsdimensionen berücksichtigen.

### **A. Erleichterung der Regeln und Verfahren, die die Gemeinschaftsbürger stören und die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft untergraben.**

4. Die Fragen, mit denen sich der Ausschuß in diesem Kapitel befaßt, betreffen im wesentlichen die Freizügigkeit von Bürgern und den freien Verkehr der Güter ihres persönlichen Bedarfs innerhalb der Gemeinschaft. Im Mandat von Fontainebleau wird dazu aufgefordert, Maßnahmen zu prüfen, durch die erreicht werden kann, daß „alle Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entfallen.“

5. Der Europäische Rat sollte diese Haltung bestätigen, wenn er über die nachstehend dargelegten Sofortmaßnahmen beschließt. Dies bildet die notwendige Ergänzung zu dem Programm zur Vervollkommnung des Binnenmarktes, dem mit Recht oberste Priorität zuerkannt worden ist. Für dieses weitverzweigte Programm wird jedoch viel Zeit erforderlich sein. Voraussetzungen für die Abschaffung aller Formalitäten wären unter anderem ein vernünftiges Maß an Steuerharmonisierung (insbesondere im Bereich Verbrauchssteuern), die Verlegung der Steuerstellen von den Grenzen in das Innere eines jeden Mitgliedstaates, die schrittweise Anwendung einer gemeinsamen Politik gegenüber Bürgern dritter Länder sowie engere Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten. Der Präsident der Europäischen Kommission, Herr Delors, hat unlängst 1992 als Zieljahr für die uneingeschränkte Verwirklichung eines „Europas ohne Grenzen“ vorgeschlagen. In der Tat handelt es sich dabei um ein sehr vielschichtiges Programm, an dem unverzüglich weitergearbeitet werden muß. Unterdessen könnten und sollten aber schon jetzt die nachstehend zusammengefaßten Maßnahmen beschlossen werden.

## A.1. Freizügigkeit für die Bürger der Gemeinschaft

6. Hier sind der einfachste Fall die Landgrenzen zwischen zwei Mitgliedstaaten. Bei See- und Lufthäfen ist die Lage, wenngleich keine grundsätzlichen Unterschiede bestehen, in der Praxis oftmals schwieriger, da hier auch mehr Verkehr mit Bürgern dritter Länder anfällt. Daher sollten für die unmittelbare Zukunft keine gleichartigen Lösungen für jede Einzelfrage angestrebt werden; vielmehr sollten unverzüglich alle Anstrengungen im Hinblick auf eine Erleichterung des Grenzverkehrs für die Bürger Europas unternommen werden, wobei die besondere Lage der Länder zu berücksichtigen wäre, die keine gemeinsame Grenze mit Gemeinschaftsländern haben. In diesem Zusammenhang müßte dafür Sorge getragen werden, daß die bisher schon in Einzelfällen erzielten Fortschritte nicht durch die Einführung allgemein anwendbarer Regeln wieder aufgehoben werden. Die Europäische Kommission hat dem Rat unlängst den Entwurf einer Richtlinie unterbreitet, in der sämtliche Aspekte dieser Fragen in umfassender Weise behandelt werden und die nach Meinung der Kommission zum 1. Juli 1985 zur Anwendung gelangen sollte.

7. Die spezifischen Empfehlungen des Ausschusses zur Freizügigkeit der Bürger der Gemeinschaft lauten wie folgt:

### 7.1. Sofortmaßnahmen

Es sollte nicht so lange gewartet werden, bis der Rat eine Richtlinie verabschiedet hat; *vielmehr sollte der Europäische Rat jetzt beschließen, daß die Mitgliedstaaten alle im Bereich des Möglichen liegenden praktischen Schritte in Richtung auf eine umfassende Lösung hin unternehmen*; z.B.

-sollten sie an den Landgrenzen zwischen zwei Mitgliedstaaten binnen drei Monaten nach der Tagung des Europäischen Rates eine *Vereinfachung der Personenkontrollen* bei Bürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft an Straßen-Grenzübergängen vornehmen, d.h. es sollte vorzugsweise eine unmittelbare Beobachtung der langsam fahrenden Fahrzeuge erfolgen, auf deren Windschutzscheibe gegebenenfalls ein Aufkleber mit einem weißen E auf grünem Grund angebracht ist (als Zeichen dafür, daß die Fahrzeuginsassen die grenzpolizeilichen Vorschriften sowie die Steuer- und Devisenvorschriften erfüllen), wobei die Möglichkeit zu gründlicheren Kontrollen nach dem Stichprobenverfahren oder in besonderen Situationen besteht<sup>2</sup>;

-wo noch nicht geschehen, sollte die Möglichkeit und die Notwendigkeit einer *schrittweisen Zusammenlegung* der Kontrollstellen sowie der Kontrollen an den Landgrenzen geprüft werden;

-*in See- und Lufthäfen* sollten die Mitgliedstaaten, wo immer dies durchführbar ist, alsbald praktische Vorkehrungen in den Kontrollzonen treffen, die eine Unerteilung der Tätigkeit der Polizei- und Zollbehörden ermöglichen, je nachdem, ob es sich um Bürger der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft oder um Bürger dritter Länder handelt, wobei eine möglichst weitgehende Erleichterung des Grenzübertritts für Bürger der Mitgliedstaaten durch vereinfachte Kontrollen und möglicherweise Abschaffung systematischer Kontrollen bei der Ausreise von Bürgern der Gemeinschaft angestrebt werden sollte;

-ein überaus wichtiges Instrument zur Erleichterung der noch verbleibenden Grenzkontrollen dürfte der *einheitliche Europäische Paß* sein, dessen Einführung vom Europäischen Rat bereits seit langem gebilligt ist.

### 7.2. Maßnahmen auf längere Sicht

Präsident Delors hat die Schaffung eines „Europas ohne Grenzen“ bis 1992 vorgeschlagen. Um dieses Ziel zu erreichen, *sollte der Europäische Rat einen festen Zeitplan<sup>3</sup> für die Vervollkommnung des Gemeinschaftsmarktes genehmigen und beschließen*, daß die Arbeiten zu Fragen betreffend eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den für die Verbrechensbekämpfung zuständigen Behörden, die Festlegung und schrittweise Anwendung einer gemeinsamen Politik in bezug auf die Einreise, den Verkehr und die Ausweisung<sup>4</sup> von Ausländern, die Visumverfahren und die Verlegung der Personenkontrollen an die

Außengrenzen der Gemeinschaft sowie Vereinbarungen mit Drittländern über eine erweiterte Zusammenarbeit in bezug auf den Grenzübertritt jetzt in Angriff genommen werden.

### 7.3. Fremdenverkehr

*Der Europäische Rat sollte die Gemeinschaftsorgane und die zuständigen Stellen dazu auffordern, besondere Aufmerksamkeit den Fragen des Fremdenverkehrs zuzuwenden, der für die Bevölkerung der Gemeinschaft von besonderer Bedeutung ist, z.B.*

-erweiterte Bemühungen um eine sinnvollere Staffelung der Ferienzeiten über einzelstaatliche Grenzen hinweg anhand einer regionalen Analyse des Ferienverkehrs;

-Verbesserung der Unterrichtung und des Schutzes von Touristen, einschließlich geeigneter Beistands- und Beschwerdeverfahren;

-Sicherheit im Straßenverkehr (das Jahr 1986 ist zum Jahr der Straßenverkehrssicherheit erklärt worden);

-Förderung von Rundfunk- und Fernsehsendungen mit Nachrichten, Wettermeldungen und Touristeninformationen in den Sprachen anderer Gemeinschaftsländer.

Soweit angezeigt, sollten diese Aspekte in Zusammenarbeit mit dem Europarat, seinen Mitgliedsländern und gegebenenfalls anderen Drittländern behandelt werden.

### A.2. Freier Warenverkehr einschließlich der Beförderungsdienste

8. Dieser Teil der Arbeit des Ausschusses erstreckt sich auf eine ganze Reihe spezifischer Regeln und Verfahren, die innerhalb der Gemeinschaft bereits mehrfach des längeren erörtert worden sind, zu denen aber nur in begrenztem Umfang gemeinschaftliche Maßnahmen getroffen wurden. Diese Angelegenheiten mögen für sich genommen als nicht besonders wichtig erscheinen, jedoch kann ihre Gesamtwirkung auf den Bürger in seiner Eigenschaft als Geschäftsreisender wie auch als Tourist im Vergleich zu ihrer praktischen Bedeutung unverhältnismäßig groß sein. Ein Wandel zum Besseren dürfte positiv aufgenommen werden.

9. In diesen wie auch in anderen Fragen ist nach Meinung des Ausschusses der richtige Weg, Fortschritte zu erzielen, eine Verknüpfung von längerfristigen Zielen mit einigen spezifischen Verbesserungen, die hier und heute vorgenommen werden. Die Verwirklichung einer Europäischen Gemeinschaft, in der der Bürger, sei er nun Kaufmann, Freiberuflicher, Arbeitnehmer oder Tourist, mit Waren und Geld frei verkehren kann, ist eine große Aufgabe, die aber innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erfüllen sein müßte.

10. Zunächst müssen wir für ein besseres Verständnis der Vorteile sorgen, die sich aus dem Bestehen nicht nur eines gemeinsamen Marktes ohne Zollschränken, sondern eines reibungslos funktionierenden Gemeinschaftsmarktes ergeben, aus dem die Bürger der Gemeinschaft als Verbraucher aus den niedrigeren Kosten für Beförderung und Reiseverkehr (sowie für damit verbundene Dienstleistungen wie beispielsweise Versicherungen) vollen Nutzen ziehen können. Dabei genießen solche Bereiche Priorität, in denen die Waren oder Dienstleistungen offensichtlich eine übernationale Dimension haben (beispielsweise Luft-, Straßen- und Schienenverkehr sowie die Telekommunikation). Der Ausschuss macht den Europäischen Rat ferner darauf aufmerksam, wie wichtig gemäß Artikel 75 der Römischen Verträge, demzufolge der Rat zur Verwirklichung eines freien Verkehrsmarktes innerhalb der Gemeinschaft verpflichtet ist, die alsbaldige Beseitigung von Beschränkungen bei den Beförderungsdiensten ist. Preiswertere und verbesserte Beförderungsdienste würden sowohl die wirtschaftliche Entwicklung fördern als auch dazu beitragen, die Bürger der Gemeinschaft näher zusammenzubringen.

11. Zum zweiten sollte die Lage der einzelnen Bürger sofort durch einige spezifische Verbesserungen erleichtert werden.

12. Es kommt häufig vor, daß Personen, die auf in einem Mitgliedstaat gekaufte Waren bereits Steuern

entrichtet haben, bei Reisen in einen anderen Mitgliedstaat, bei denen sie diese Waren mitführen, auf Schwierigkeiten stoßen oder zusätzliche Gebühren zahlen müssen. Von daher wäre eine reale Anhebung der Freigrenzen ein langfristiges Ziel im Zusammenhang mit Fortschritten bei der Steuerharmonisierung. Der Ausschuß schlägt keine Veränderungen bei den Duty-free-Shops oder anderem Verkehr mit zollfreien Waren vor, die bei den Reisenden generell großen Anklang finden. Er ist aber der Meinung, daß die Behandlung des Verkehrs mit versteuerten Waren sowie der damit verbundene Verwaltungsaufwand in der Gemeinschaft erheblich erleichtert werden könnten, ohne daß es dadurch zu künstlich herbeigeführten Handelsströmen kommen würde. Zur Vermeidung derartiger künstlicher Handelsströme werden die derzeitigen Regelungen, die der Unterscheidung zwischen normalen Reiseverkehr und Grenzhandel dienen und die auf erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten im Besteuerungsniveau, insbesondere bei den Verbrauchssteuersätzen, zurückzuführen sind, noch eine Zeitlang beibehalten werden müssen.

13. In Anbetracht dieser allgemeinen Erwägungen lauten die spezifischen Empfehlungen des Ausschusses betreffend den Verkehr mit von Reisenden mitgeführten Waren und damit verbundene Fragen wie folgt:

### **Freigrenzen und Postsendungen**

13.1. *Die persönliche Freigrenze erwachsener Reisender für versteuerte Gegenstände sollte ab 1. Juli 1985 um 25% auf 350 ECU heraufgesetzt und die Freigrenze für Kinder auf 90 ECU angehoben werden.* Diese neuen Freigrenzen kämen nämlich dem ursprünglich realen Wert der Freigrenzen nahe, die in den späten sechziger Jahren festgelegt wurden. Dieser Beschluß könnte den Rat der Notwendigkeit wiederholter Erörterungen dieser Fragen *im Rahmen seiner normalen Tagesordnung entheben*; doch sollten Vorkehrungen für eine Überprüfung dieser Zahlen in regelmäßigen Zeitabständen, z. B. *alle zwei Jahre, und vorzugsweise im Wege eines vereinfachten Verfahrens getroffen werden, damit zumindest ein allmähliches Absinken des realen Wertes* dieser Freigrenzen verhindert wird. Sofern bestimmten Mitgliedstaaten hieraus aufgrund ihrer besonderen Lage echte Schwierigkeiten erwachsen, sollte dem mit einer befristeten Ausnahmeregelung<sup>5</sup> Rechnung getragen werden, in der die Unterschiede in den Besteuerungssätzen und bei der Verbrauchssteuer berücksichtigt würden.

13.2. *Die Freimenge für versteuerten nichtschäumenden Wein sollte um 25% auf 5 Liter (was eine Standardpackung von sechs Flaschen einschließen würde) erhöht werden.*

13.3. *Die Steuerfreigrenze für Kleinsendungen sollte ab 1. Juli 1985 auf 100 ECU erhöht werden.* Es sollten Vorkehrungen für eine Überprüfung dieser Zahl in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. alle zwei Jahre, und vorzugsweise im Wege eines vereinfachten Verfahrens getroffen werden, damit zumindest der reale Wert dieser Steuerfreigrenze erhalten bleibt. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sollten ersucht werden, die auf die Versendung oder den Eingang von Kleinsendungen erhobenen Zollabfertigungsgebühren abzuschaffen.

13.4. Verwaltungsaufwand, Verzögerungen und Abgaben in Verbindung mit der Versendung von Zeitungen und Büchern an Privatpersonen sind, insbesondere in Grenzgebieten, für die Bürger außerordentlich störend und sollten beim Rat gebührende Aufmerksamkeit finden.

### **Kraftverkehr**

Zur Erleichterung der derzeitigen Grenzkontrollen sollte folgendes unternommen werden:

13.5. Im grenzüberschreitenden *Personenverkehr* innerhalb der Gemeinschaft sollten die Steuern für die gesamte Fahrt nach Maßgabe des Ausgangsortes und unter Anwendung des in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Steuersatzes erhoben werden<sup>6</sup>. Diese Lösung sollte so bald wie möglich eingeführt werden.

13.6. Auf den Treibstoff in Standard-Treibstoffbehältern (bis 600 Liter) von Reisebussen sollten im innergemeinschaftlichen grenzüberschreitenden Verkehr ab 1. Juli 1985 *keine zusätzlichen Abgaben*

erhoben werden. Ähnliche Probleme wären künftig auch in Verbindung mit Lastkraftwagen zu lösen.

### **Vermeidung der Doppelbesteuerung**

13.7. *Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften sollte nunmehr die Vermeidung der Doppelbesteuerung von Gütern des persönlichen Bedarfs in die Praxis umgesetzt werden.*

13.8. Die Kommission sollte um Vorschläge für die Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften für den Güterverkehr bei Wohnsitzverlegungen von einem Mitgliedstaat zum anderen sowie für die vorübergehende Einfuhr von Personenkraftfahrzeugen ersucht werden.

### **Devisenkontrollen**

13.9. *Die Formalitäten für Devisenkontrollen an den Grenzen der Mitgliedstaaten, die solche Kontrollen durchführen, sollten so weitgehend wie möglich vereinfacht werden.*

14. Die Einführung der vorstehend dargelegten spezifischen Maßnahmen sollte vor dem Hintergrund der längerfristigen Ziele gesehen werden, nämlich

-bessere Erkenntnis der potentiellen Vorteile, die den Bürgern der Gemeinschaft aus einem echten, effizient funktionierenden gemeinsamen Personenverkehrs- und Reisemarkt erwachsen würden;

-größere Freiheit im Verkehr mit den Gütern des persönlichen Bedarfs und dem Geld der Bürger innerhalb der Gemeinschaft im Blick auf die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion;

-vorrangige Herbeiführung einer hinreichenden Harmonisierung der einzelstaatlichen Maßnahmen zur Verringerung bzw. Beseitigung der an den innergemeinschaftlichen Grenzen für Beförderungsdienste und Nachrichtenübermittlung auftretenden Probleme.

### **A.3. Verwaltungformalitäten für den Verkehr in Grenzgebieten**

15. Ein großer Teil der Fläche der Gemeinschaft entfällt wegen ihrer geographischen Struktur auf Grenzgebiete. Die unter Buchstabe A Nummern 1 und 2 beschriebenen Probleme gewinnen noch an Bedeutung, wenn man sie im Zusammenhang mit dem Verkehr in Grenzgebieten sieht. Was für andere Bürger eine gelegentliche oder in gewissen Zeitabständen auftretende Unannehmlichkeit ist, wird für die Bewohner von Grenzgebieten zu einem gravierenden täglichen Problem. Der Europäische Rat sollte die zuständigen Behörden auffordern, bei der Überprüfung der Durchführung der Empfehlungen unter Buchstabe A Nummern 1 und 2 den spezifischen und dringenden Aspekten dieser Fragen in den Grenzgebieten besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Besonders erwähnt seien hier

-die Zahl der den Bewohnern von Grenzgebieten zur Verfügung stehenden Grenzübergangsstellen und ihre Öffnungszeiten sowie

-Vorkehrungen für grenzüberschreitende Hilfe in Notsituationen und bei Unfällen.

### **B.1. Ausweitung der Arbeits- und Aufenthaltsmöglichkeiten**

#### **Freizügigkeit im Arbeitsleben**

16. Die wichtigsten Probleme auf dem Gebiet der beruflichen Freizügigkeit sind durch Rechtsakte der europäischen Institutionen geregelt. Auch die Fragen der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und der Einbeziehung ihrer Familien scheinen im wesentlichen befriedigend gelöst.

17. Gewisse Schwierigkeiten bestehen jedoch noch bei der steuerlichen Behandlung von Arbeitnehmern, die

in einem Mitgliedstaat wohnen und in einem anderen Mitgliedstaat Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit beziehen (vorwiegend Grenzgänger). Durch eine nach internationaler Übung vorgenommenen Besteuerung dieser Einkommen im Tätigkeitsland können den Arbeitnehmern Nachteile dadurch entstehen, daß die meisten Staaten Ansässige und Nichtansässige nach unterschiedlichen Systemen besteuern. Durch bilaterale Vereinbarungen und Doppelbesteuerungsabkommen wurden diese Probleme gemildert. Es gibt jedoch weiterhin zahlreiche Fälle, in denen sich betroffene Arbeitnehmer über steuerliche Nachteile beschweren.

18. Längerfristig sollte für die dargelegte Steuerproblematik eine umfassende Gemeinschaftsregelung gefunden werden (die Kommission hat hierzu einen Vorschlag unterbreitet, der lange blockiert war, zu dem die Erörterungen jedoch unlängst wieder aufgenommen worden sind). Die Gemeinschaftsorgane sind aufgefordert, ihre Bemühungen in dieser Frage zu intensivieren. Inzwischen sollte sich der Europäische Rat das Nahziel setzen, daß noch bestehende steuerliche Probleme, die die Freizügigkeit behindern könnten, im Wege der nationalen Gesetzgebung oder durch bilaterale Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Die Kommission sollte die ihr bekannt gewordenen Fälle den Mitgliedstaaten mitteilen und geeignete Lösungen anregen.

### **Niederlassungsrecht**

19. In manchen Bereichen der freien Berufe ist die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, anderen Prüfungen und/oder förmlichen Erfordernissen im Hinblick auf die Niederlassung oder das Recht auf Erbringung von Dienstleistungen (z.B. bei Ärzten, Zahnärzten und Tierärzten). In anderen Bereichen stößt die gegenseitige Anerkennung noch auf erhebliche Schwierigkeiten. Das liegt zum einen an der Verschiedenartigkeit der Hochschuldiplome (z.B. Architekten, Ingenieure), zum anderen aber auch an der Verschiedenartigkeit der historisch gewachsenen Ausbildungsgänge in den einzelnen Mitgliedstaaten (z.B. Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater). Seit vielen Jahren wird ohne durchgreifendes Ergebnis über Vorschläge für diese Bereiche beraten, die eine Gleichwertigkeit der Hochschulabschlüsse in allen Mitgliedstaaten über eine Harmonisierung der Ausbildungsgänge, der Diplome und der Vorschriften über den Berufszugang herbeiführen sollen.

20. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß - wenngleich in bestimmten Fällen ein gewisses Maß an Anpassung möglicherweise wünschenswert ist - eine vollständige Harmonisierung kein geeigneter Weg ist, um die Zielsetzung der Römischen Verträge auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts zu erreichen. *Der Europäische Rat sollte beschließen, daß der allgemeine Lösungsansatz<sup>7</sup> auf eine gegenseitige Anerkennung der Diplome oder anderer Prüfungen ohne vorherige Harmonisierung gegründet werden sollte.* Nur so dürfte es möglich sein, zu einem allgemeinen System zur Sicherstellung der Gleichwertigkeit der Diplome im Sinne der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau zu gelangen. Dies würde die Verabschiedung der dem Rat bereits seit allzu langer Zeit vorliegenden Vorschläge erleichtern. In Anbetracht des hohen Ausbildungsniveaus in den einzelnen Gemeinschaftsländern würde mit diesem neuen Ansatz das Prinzip des wechselseitigen Vertrauens aufgestellt und davon ausgegangen, daß die Ausbildungsabschlüsse in den Mitgliedstaaten im wesentlichen vergleichbar sind. Die Gemeinschaftsorgane sollten das Ziel festlegen und dann ein System einführen, das zu einem Anerkennungsverfahren für die verschiedenen Bereiche führt. Dieses Konzept sollte die berufliche Tätigkeiten sowohl von Selbständigen als auch von abhängigen Beschäftigten erfassen, weil zahlreiche Tätigkeiten, für die ein Hochschuldiplom und/oder eine andere Prüfung erforderlich sind, auf beiderlei Weisen ausgeübt werden können.

Falls sich in einzelnen Bereichen wegen zu starker struktureller Unterschiede in den Ausbildungsgängen besondere Schwierigkeiten ergeben, könnte ein zusätzliches Erfordernis notwendig sein. In der Regel sollte es ausreichend sein, wenn der einzelne Bürger, der die berufliche Freizügigkeit zur Niederlassung in Anspruch nehmen will, eine bis zu zwei- oder dreijährige Berufserfahrung nachweist.

### **Berufliche Befähigungsnachweise**

21. Für die vollwertige Beschäftigung in anderen Ländern der Gemeinschaft gibt es für solche Arbeitnehmer Probleme, deren berufliche Befähigungsnachweise zwar in ihrem Heimatland, nicht aber im Gastland

anerkannt werden. *Der Europäische Rat sollte die Gemeinschaftsorgane auffordern:*

-ihre Bemühungen um eine größere Transparenz der beruflichen Befähigungsnachweise auf der Grundlage des bereits zur Prüfung vorliegenden Vorschlags der Kommission über die Gleichwertigkeit der beruflichen Befähigungsnachweise zu intensivieren;

-die Einführung eines europäischen Berufsbildungspasses für Handwerker und Arbeiter mit besonderen Fachkenntnissen in Betracht zu ziehen. Dies würde es dem einzelnen Arbeitnehmer ermöglichen, seine berufliche Befähigung in allen Gemeinschaftsländern nachzuweisen.

### **Aufenthaltsrecht**

22. Der Ausschuß ist der Überzeugung, daß ein Aufenthaltsrecht für den Bürger eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft in jedem anderen Mitgliedstaat nach seiner freien Wahl ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Freizügigkeit ist. Seit 1979 andauernde Beratungen in den europäischen Institutionen führten nicht zu einer abschließenden Regelung, weil insbesondere die Diskussion über den Nachweis ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts als Voraussetzung für ungehinderten Aufenthalt ergebnislos blieb. Ein solcher Nachweis erscheint unverzichtbar, um allein wirtschaftlich motivierte Wanderbewegungen zu vermeiden, weil insbesondere die Systeme der sozialen Sicherheit in Europa nicht harmonisiert sind. Ein Bürger, der in einem anderen als in seinem eigenen Mitgliedstaat wohnen möchte, sollte im Aufnahmeland nicht in unvertretbarer Weise der Öffentlichkeit zu Last fallen. In Fällen, in denen auf der Hand liegt, daß diesem Bürger in einem bestimmten Umfang Ausgaben entstehen, ist es angemessen, daß das Aufnahmeland berücksichtigt, ob er in der Lage ist, diese Aufgaben zu bestreiten.

Der Europäische Rat sollte mit einer *politischen Grundsatzentscheidung über ein allgemeines Aufenthaltsrecht für alle Bürger der Gemeinschaft den Weg für einen baldigen Abschluß der laufenden Beratungen ebnen*. Dieses Recht würde selbstverständlich im Einklang mit den Grundsätzen von Art. 56 Absatz 1 der Römischen Verträge den Erfordernissen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit unterliegen. Die dargelegten Probleme sollten dadurch praktisch gelöst werden, daß als Voraussetzung für die Gewährung des Aufenthaltsrechts der Nachweis einer ausreichenden Versorgung in Höhe der Sozialhilfe im Gastland und einer angemessenen Vorsorge für den Krankheitsfall gefordert werden darf.

### **Schlußfolgerung**

23. Der Ausschuß für das Europa der Bürger ersucht den Europäischen Rat, dafür zu sorgen, daß die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten die Maßnahmen treffen, die für die Durchführung der in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen erforderlich sind. Der Ausschuß stellt fest, daß die Durchführung vieler der vorgeschlagenen Bestimmungen von Beschlüssen abhängt, die der Ministerrat zu fassen hat; aus diesem Grunde wird der Europäische Rat gebeten, er möge den Rat ersuchen, ihm für seine Tagung in Mailand über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

Liste der Mitglieder des Ad-hoc-Ausschusses für das Europa der Bürger

Herr Pietro Adonnino (Vorsitz), Vertreter des Ministerpräsidenten von Italien, Herrn Bettino Craxi.

Herr T. Mailand Christensen, Vertreter des Ministerpräsidenten von Dänemark, Herrn Poul Schlüter.

Herr Max Gallo, Vertreter des Präsidenten der Französischen Republik, Herrn François Mitterrand.

Herr Albert Hansen, Vertreter des Ministerpräsidenten von Luxemburg, Herrn Jacques Santer.

Herr Yannis Kranidiotis, Vertreter des Premierministers von Griechenland, Herrn Andreas Papandreou.

Herr Hans Neusel, Vertreter des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Herrn Helmut Kohl.

Herr Eamon O Tuathail, Vertreter des Premierministers von Irland, Herrn Garret FitzGerald.

Herr Carlo Ripa di Meana, Vertreter des Präsidenten der Kommission, Herrn Jacques Delors.

Herr Prosper Thuysbaert, Vertreter des Premierministers von Belgien, Herrn Wilfried Martens.

Herr Edmund Wellenstein, Vertreter des Ministerpräsidenten der Niederlande, Herrn Ruud Lubbers.

Herr David Williamson, Vertreter der Premierministerin des Vereinigten Königreichs, Frau Margaret Thatcher.

1 Ziff. 2.1.8.

2. Diese allgemein anwendbare Regelung sollte, wie vorstehend unter Punkt 6 erwähnt, dann nicht angewandt werden, wenn auf diese Weise bereits erzielte Fortschritte wieder aufgehoben würden.

3. Diese Frage wird in dem Bericht des Dooge-Ausschusses behandelt.

4. Herr Papandreou hat erklärt, daß eine solche Politik im Rahmen des Artikels 235 des EWG-Vertrags und gemäß seinen Bemühungen festgelegt werden sollte. Auf jeden Fall sollten bei dieser Politik die besonderen Gegebenheiten eines jeden Mitgliedstaates berücksichtigt werden.

5. Für Griechenland besteht zur Zeit eine Übergangs-Ausnahmeregelung

6. Besondere Vorschriften sind für diejenigen Länder erforderlich, die die Mehrwertsteuer noch nicht eingeführt haben.

7. Herr Papandreou erklärte, daß dieser Lösungsansatz nicht die Möglichkeit ausschließt, die einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrags anzuwenden, wann immer sich dies als ratsam erweist.