

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 82 (1990)

Heft: 3

Artikel: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft : ein Überblick über die wichtigsten Bestimmungen

Autor: Aeschbach, Karl

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-355335>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Ein Überblick über die wichtigsten Bestimmungen

Die nachfolgende von Karl Aeschbach besorgte Zusammenstellung beruht im wesentlichen auf dem «Handbuch des Europäischen Rechts»*, das eine umfassende systematische Darstellung mit Kommentar der EG-Verträge und der zugehörigen Verordnungen und Richtlinien enthält. Grundlage der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EG bilden die Artikel 48–51 der EWG-Verträge, die nachstehend zusammengefasst werden. Zum Teil wird auch auf einzelne Artikel aus Verordnungen und Richtlinien verwiesen, in denen diese Grundsätze konkretisiert werden.

Zur Definition der Freizügigkeit

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bildet ein Kernstück der Römer Verträge. Zusammen mit dem Niederlassungsrecht verwirklicht sie eine der vier Grundfreiheiten: die *Freiheit des Personenverkehrs*, genauer die Freiheit aller Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, sich in einen anderen Gemeinschaftsstaat zu begeben und sich dort mit dem gleichen Recht und unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Landes um einen Arbeitsplatz zu bewerben, einer abhängigen Beschäftigung nachzugehen und am Ende eines Arbeitslebens unter den Bedingungen, welche die Gemeinschaftsinstitutionen festlegen, im Aufnahmestaat zu verbleiben.

Die für den Bereich der Arbeitnehmer vorgezeichneten Ziele wurden voll verwirklicht, die grundlegenden Verordnungen wurden 1968 (Freizügigkeit) und 1970 (Verbleiberecht) erlassen.

Von der Freizügigkeit innerhalb der EG haben im Europa der Zehn zwischen 1,5 bis 2 Millionen Arbeitnehmer Gebrauch gemacht. Im Europa der Zwölf waren es jedoch 1983 4,9 Millionen Arbeitnehmer aus EG-Ländern. Die Zahl der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern liegt jedoch wesentlich höher (1979 im Europa der Zehn 4,4 Millionen, 1983 im Europa der Zwölf 7,7 Millionen).

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gilt heute als wesentliches Individualrecht in der Gemeinschaft. Anzuführen sind die besonderen Rechte der Familienangehörigen, das Verbleiberecht und das Verbot der Ausweisung aus generalpräventiven Gründen.

* Eine handliche Broschüre mit den wichtigsten Gesetzestexten zur Freizügigkeit wurde von der EG-Kommission im Jahr 1988 herausgegeben: «Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft», 70 Seiten, zu beziehen beim Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, L-2985 Luxemburg, zum Preis von ECU 7.50. Die Broschüre ist in allen neun offiziellen Sprachen der Gemeinschaft erschienen.



Zum Inhalt der Freizügigkeitsregeln

Arbeitnehmer

Die Artikel 48–51 der EWG-Verträge gelten nur für Arbeitnehmer. Erforderlich ist ein Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis.

Aufenthalte aus touristischen oder politischen Gründen fallen nicht unter die Freizügigkeit. Die EG-Regelungen gehen aber davon aus, dass sich Angehörige der Mitgliedstaaten in jedem Fall bis zu 3 Monaten in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten können.

Artikel 48, Abs. 3 gibt das Recht:

- sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben,
- sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen,
- sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben,
- nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.

Einreise: Das Recht auf Einreise ergibt sich aus dem Vertragstext und bedarf keiner weiteren nationalen Genehmigung. Einziges Erfordernis ist der Besitz eines gültigen Personalausweises oder Passes (Richtlinie 68/360, Art. 3).

Aufenthaltsrecht: Die Mitgliedstaaten erteilen eine Aufenthaltserlaubnis, die eine reine Verwaltungsmaßnahme darstellt. Neben dem Einreisedokument dürfen sie dazu nur folgende Unterlagen verlangen: vom Arbeitnehmer eine Arbeitsbescheinigung, von den Familienangehörigen eine Bescheinigung über das Verwandtschaftsverhältnis sowie eine Bescheinigung darüber, dass ihnen der Arbeitnehmer Unterhalt gewährt bzw. dass sie im Herkunftsland bei ihm leben.

Die Aufenthaltserlaubnis muss für das ganze Landesgebiet erteilt werden, fünf Jahre gültig sein und ohne weiteres verlängert werden können. Sie kann nicht wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit bei Krankheit oder Unfall entzogen werden. Hingegen kann bei der ersten Erneuerung die Periode verkürzt werden, wenn der Arbeitnehmer seit länger als 12 Monaten arbeitslos ist (Richtlinie 68/360, Art. 4–7). Zur Diskussion steht eine Ausdehnung der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis auf 10 Jahre. Für kurzfristige Arbeitsverhältnisse unter drei Monaten, für Grenzgänger und für Saisonarbeiter, wenn sie einen Arbeitsvertrag mit dem Vermerk der zuständigen Behörde des Einreisestaates besitzen, wird das Aufenthaltsrecht ohne Aufenthaltserlaubnis gewährt.

Für Arbeitsverhältnisse von mindestens drei Monaten, aber weniger als einem Jahr, sowie für Saisonarbeiter, die nicht unter die obige Bestimmung fallen, wird eine zeitweilige Aufenthaltserlaubnis ausgestellt, deren Gültigkeit auf die voraussichtliche Dauer der Beschäftigung beschränkt ist (Richtlinie 68/360, Art. 6 und 8).

Verbleiberecht: Dieses gibt dem Arbeitnehmer und seinen Familienangehörigen einen Anspruch auf automatische Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis. Bei Aufgabe der Erwerbsarbeit hat der Arbeitnehmer ein Verbleiberecht in drei Alternativen:

- bei Erreichung des Rentenalters nach mindestens 3 Jahren Aufenthalt,
- bei dauernder Arbeitsunfähigkeit nach 2 Jahren Aufenthalt,
- bei Arbeitsunfähigkeit wegen Arbeitsunfall oder Berufskrankheit ohne Mindestaufenthalt (Verordnung 1251/70).

Familienangehörige

Die folgenden Angehörigen eines EG-Arbeitnehmers haben, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, das Recht auf Familiennachzug:

- sein Ehegatte sowie Verwandte in absteigender Linie, sofern sie noch nicht 21 Jahre alt sind oder sofern ihnen Unterhalt gewährt wird,
- Verwandte des Arbeitnehmers und seiner Ehefrau in aufsteigender Linie, sofern der Arbeitnehmer ihnen Unterhalt gewährt.

Ein Änderungsvorschlag der EG-Kommission zur Richtlinie 1612/68 (Art. 10) schlägt vor, das Recht auf Freizügigkeit auf sämtliche Verwandten in ab- und aufsteigender Linie des Wanderarbeitnehmers und seines Ehegatten auszudehnen.

Aufenthalt: Familienangehörige haben kein eigenes, sondern nur ein vom Arbeitnehmer abgeleitetes Aufenthaltsrecht. Voraussetzung ist der Nachweis einer Wohnung, die den für inländische Arbeitnehmer geltenden Anforderungen im Wohnsitzland entspricht (Richtlinie 1612/68, Art. 10).

Arbeit: Ehegatte und Kinder eines EG-Angehörigen können, auch wenn sie selbst nicht Angehörige eines EG-Landes sind, ohne besondere Arbeitserlaubnis eine Erwerbsarbeit ausüben (Richtlinie 1612/68, Art. 11). Ein Änderungsvorschlag der EG-Kommission zur Richtlinie 1612/68 schlägt vor, den Zugang zur Erwerbstätigkeit (Art. 11) und zur schulischen Bildung (Art. 12) auf alle Familienangehörigen im Sinne von Art. 10 auszudehnen.

Verbleiberecht: Familienangehörige besitzen ein vom Arbeitnehmer abgeleitetes Verbleiberecht, das ihnen aber auch nach dessen Tod zusteht und damit zu einem eigenen Recht wird.

Grundsatz der Gleichbehandlung (Diskriminierungsverbot)

Artikel 48, Abs. 2 verlangt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

Das Diskriminierungsverbot ist im Vertrag selbst enthalten und direkt anwendbar. Es betrifft nicht nur Regelungen, die direkt an die Staatsangehörigkeit anknüpfen (offene Diskriminierung), sondern auch alle indirekten Formen der Diskriminierung.

Art. 3 der Richtlinie 1612/68 schliesst eine *Priorität des Zugangs zur Beschäftigung für Inländer*, Art. 4 eine *Kontingentierung* ausdrücklich aus.

Tarif- oder Einzelarbeitsverträge, die für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten diskriminierende Bedingungen vorsehen oder zulassen, sind nichtig (Richtlinie 1612/68, Art. 7).

Das Diskriminierungsverbot bezieht sich auch auf alle freiwilligen Nebenleistungen des Arbeitgebers sowie auf staatliche Vergünstigungen arbeits-, sozial- oder steuerrechtlicher Art.

Die Verordnung von 1968 regelt ferner die Zulassung von Wanderarbeitnehmern zur Ausübung ihrer Rechte in den Gewerkschaften und Betriebsräten (Richtlinie 1612/68, Art. 8).

Obwohl nach der Systematik der Verordnung von 1968 viel dafür spricht, dass diese nur für Arbeitnehmer gilt, muss das Diskriminierungsverbot auch für Familienangehörige gelten. Auch wenn die EG-Rechtssprechung in manchen Punkten noch unklar ist, so überträgt sie doch die Grundüberlegung, wonach ein Land den anderen EG-Angehörigen alle Rechtsvorteile gewähren muss, die es seinen eigenen Angehörigen gewährt, auf die Familienangehörigen. Dasselbe gilt analog auch für verbleibeberechtigte Angehörige.

Eine ausdrückliche Gleichbehandlung wird für die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern und für die Lehrlings- und Berufsausbildung vorgeschrieben (Richtlinie 77/486).

Der Ordre-public-Vorbehalt

Art. 48, Abs. 3 schränkt die Freizügigkeitsrechte durch den Vorbehalt «der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen» ein.

Dieser Vorbehalt ist fast in allen zwischenstaatlichen Verträgen über den Personenverkehr üblich und ist nach den Regeln des Völkerrechts auch dort vorauszusetzen, wo er nicht ausdrücklich vereinbart wurde. Er kann jedoch unter den EG-Verträgen nicht uneingeschränkt geltend gemacht werden.

Es gibt keine gemeinschaftsrechtliche Definition des Begriffes. Dieser wird durch die Mitgliedstaaten definiert. Es muss sich jedoch um «gerechtfertigte» Ausnahmen handeln. Der Europäische Gerichtshof unterstellt die Ausübung des Vorbehalts der Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft.

Der Vorbehalt wurde durch eine Richtlinie von 1964 weiter eingeschränkt. So darf er nicht für wirtschaftliche Zwecke geltend gemacht werden, auch nicht für Belange des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungspolitik in Krisenzeiten. Auch darf Inanspruchnahme von Sozialhilfe kein Ausweisungsgrund sein. Massgebend darf ferner nur das persönliche Verhalten sein, keine generalpräventiven Erwägungen. Auch werden die Krankheiten und Gebrechen, die Vorschriften zum Schutz der Inländer rechtfertigen, abschliessend geregelt.

Ausnahme der öffentlichen Verwaltung

Nach **Art. 48, Abs. 4** finden die Freizügigkeitsregeln keine Anwendung «auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung».

Umstritten ist die Frage, ob damit jede Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung ausgenommen sei oder nur bestimmte Tätigkeiten. Der Europäische Gerichtshof geht einen Mittelweg, indem er in einem Urteil nur diejenigen Stellen ausnimmt, «die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind».

Nach dem Stand der Diskussion kann man feststellen,

- dass einerseits Ausländer von der Ausübung von Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, ferngehalten werden dürfen,
- dass andererseits Ausländer zu öffentlichen Unternehmen, die im industriellen und gewerblichen Sektor tätig sind, zugelassen werden müssen.

Zwischen diesen klaren Positionen gibt es jedoch eine Grauzone ohne eindeutige Abgrenzung.

Die EG-Kommission hat 1988 eine systematische Aktion eingeleitet, um Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit zu beseitigen.

Gegenseitige Anerkennung von Diplomen

Die fehlende gegenseitige Anerkennung von beruflichen Diplomen hat sich in der Praxis als ein wichtiges Hemmnis für die Freizügigkeit erwiesen.

Was die **Berufsbildung** betrifft, so fasste der Ministerrat am 16. Juli 1985 den Entscheid 85/386 über die Gleichwertigkeit der Qualifikationen in der Berufsbildung. Ziel ist es, den Arbeitnehmern zu ermöglichen, in den anderen Mitgliedsländern eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit zu finden. Zu diesem Zweck will die Kommission die in den einzelnen Ländern anerkannten Qualifikationen zusammenstellen. Jeder Mitgliedstaat bezeichnet ein Koordinationsorgan und erstellt einen Bericht, zwei Jahre nach Annahme des Beschlusses und nachher alle vier Jahre. Auch die Kommission legt in regelmässigen Intervallen Berichte über die Anwendung dieses Beschlusses vor (Journal officiel L 199, 31.7.85).