

**Allgemeine und berufliche
Bildung, Forschung:
Hindernisse für die
grenzüberschreitende Mobilität**



JOHANNES KEPLER
UNIVERSITÄT LINZ

EDZ

27.01.1997

Europäisches
Dokumentationszentrum

h

Allgemeine und berufliche Bildung,
Forschung: Hindernisse für die
grenzüberschreitende Mobilität

Grünbuch

Die Veröffentlichung stützt sich auf das Dokument KOM(96) 462 endg.

15

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1996

ISBN 92-827-8650-1

© EGKS-EG-EAG, Brüssel • Luxemburg, 1996

Nachdruck — ausgenommen zu kommerziellen Zwecken — mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

Vorwort

Es ist gelinde gesagt eigenartig, daß in Europa heute noch Menschen und Ideen weniger Freizügigkeit genießen als Kapital und Waren. Die Mobilität wird von zahlreichen verschiedenen Hindernissen eingeschränkt. Anzuführen sind — um nur die augenfälligsten Beispiele zu nennen — widersprüchliche Verwaltungspraktiken, schlecht abgestimmte Steuersysteme, mangelnde gegenseitige Anerkennung von Diplomen, aber auch ungenügende Fremdsprachenkenntnisse und Schwächen in den Aufnahmestrukturen.

Der Vorteil der Mobilität für Frauen und Männer sowie für Unternehmen und für die Wissenschaft muß nicht mehr nachgewiesen werden. Für erstere handelt es sich um eine unersetzliche persönliche und berufliche Erfahrung. Bei Unternehmen und wissenschaftlichen Institutionen geht es um zusätzliche Qualifikationen und Kenntnisse zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Anzahl der Studenten, Praktikanten, Lehrkräfte, Wissenschaftler und jungen Freiwilligen, die diesen Weg wählen, ist noch viel zu gering, da diese Personengruppen vom Hindernislauf, dem sie sich ausgesetzt sehen, entmutigt werden und oftmals gar nicht alle Möglichkeiten kennen, die ihnen offenstehen.

Das Grünbuch zählt alle Hindernisse, Mängel und Widersprüche auf, die heute diese Mobilität einschränken, und schlägt eine Anzahl von Aktionslinien als Abhilfe vor. Ziel ist die Entfaltung einer umfassenden Diskussion in allen Mitgliedstaaten zur Verdeutlichung der vorgelegten Diagnose und zur Vervollständigung der angeregten Lösungsvorschläge. Angesprochen sind vor allem alle Akteure und alle Verantwortlichen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Forschung auf der Ebene der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaftsinstitutionen, der Sozialpartner, Unternehmen und privaten und öffentlichen Organisationen sowie jede einzelne Bürgerin und jeder einzelne Bürger. Ermutigend ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, daß von Institutionen mit besonderem Stellenwert auf europäischem Niveau, wie dem Beratenden Ausschuss für Berufsbildung, bereits zahlreiche wichtige Beiträge zum Grünbuch eingegangen sind.

Mit den Ideen und Vorschlägen aus dieser Diskussion soll unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ein konkretes Ziel erreicht werden: der Mobilität der Bürger der Europäischen Union in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Forschung endlich den Weg zu ebnen!

ÉDITH CRESSON
Mitglied der Europäischen Kommission

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	7
Teil A — Inhalt der grenzüberschreitenden Mobilität	11
1 Mobilität und Europabürgerschaft	11
2 Die Bedeutung der Mobilität für die allgemeine und berufliche Bildung und die Forschung	11
3 Mobilität in den Initiativen der Kommission	12
4 Was bisher erreicht wurde	13
5 Ziele des Grünbuchs	14
6 Definition der Zielgruppen	14
Teil B — Mobilitätshindernisse	17
1 Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht	17
2 Nationale Unterschiede bei der Behandlung von Wissenschaftlern in Ausbildung	20
3 Steuern und Abgaben	21
4 Soziale Sicherheit	24
5 Anerkennung, Zertifizierung, Validation	26
6 Das Territorialprinzip bei einzelstaatlichen Stipendien	28
7 Sozioökonomische Hindernisse	28
8 Administrative Hindernisse durch die interne Organisation von Schulen und Hochschulen	28
9 Sprachliche und kulturelle Hindernisse	29
10 Praktische Hindernisse	29
Teil C — Aktionslinien	31
Aktionslinie 1 — Anerkennung des Praktikanten- und des Freiwilligenstatus innerhalb der Europäischen Gemeinschaft	31
Aktionslinie 2 — Gleiche Behandlung von Wissenschaftlern in Ausbildung mit Gemeinschaftsstipendien	32
Aktionslinie 3 — Gewährleistung von sozialem Schutz für jeden, der im Rahmen einer Ausbildungsmaßnahme die grenzüberschreitende Mobilität wahrnimmt	32
Aktionslinie 4 — Schaffung eines europäischen Raums der Qualifikationen	33

Aktionslinie 5 — Aufhebung des Territorialprinzips bei einzelstaatlichen Stipendien und Beihilfen	34
Aktionslinie 6 — Erleichterung der Situation im Bildungsbereich von rechtmäßig in der EU ansässigen Bürgern aus Drittländern	34
Aktionslinie 7 — Abbau der sozioökonomischen Hindernisse	34
Aktionslinie 8 — Abbau der sprachlichen und kulturellen Hindernisse	35
Aktionslinie 9 — Verbesserung der verfügbaren Informationen und der Verwaltungspraktiken	35
Anhänge	37
Anhang 1 — Definition der Zielgruppen	39
Anhang 2a — Die transnationale Mobilität im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme	42
Anhang 2b — Beschreibung und Ergebnisse der Gemeinschaftsprogramme auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung	45
Anhang 3 — Hintergrund und Gemeinschaftsprogramme im Bereich Stipendien für Ausbildung und Mobilität von Wissenschaftlern (Marie-Curie-Stipendien)	50
Anhang 4 — Quellenangaben	55
Anhang 5 — Gemeinsame Stellungnahmen der Sozialpartner	56
Anhang 6 — Hindernisse, denen sich von gemeinschaftlichen Förderungen Begünstigte aus Drittländern in Mittel- und Osteuropa gegenübersehen	57
Anhang 7 — Abkürzungen	59

Zusammenfassung

Der Abbau der Hemmnisse für die Freizügigkeit gilt seit den Römischen Verträgen als eines der Hauptziele der europäischen Konstruktion. Es liegt auf der Hand, daß die Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit eine der wesentlichen Komponenten für ein wirkliches Europa der Bürger darstellt. Ohne diese Freizügigkeit kann von einem gemeinsamen europäischen sozialen Raum nicht gesprochen werden. Die Mobilität stellt auch eine der Antworten auf die als Konsequenz der Schaffung des Binnenmarktes und der Verflechtungen am Weltmarkt gerade stattfindenden wirtschaftlichen Veränderungen und deren soziale Auswirkungen dar. Es handelt sich um eine dringende Notwendigkeit für die europäische Forschung, die aufgrund der Aufsplitterung und Verzettelung ihrer Anstrengungen benachteiligt ist und somit darum, die Innovationsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken, die bisweilen — besonders im Bereich der Anwendung von Hochtechnologien — nicht genügend ausgeprägt ist.

Warum ein Grünbuch?

Diese Problemstellungen werden von einer ständig zunehmenden Anzahl von Unionsbürgern klar erkannt. Der Wunsch nach Mobilität nimmt immer weiter zu, wie die Erfolge der gemeinschaftlichen Programme zur Förderung des Austauschs und der grenzüberschreitenden Mobilität von Wissenschaftlern, Studenten, Lehrkräften, Ausbildern und Arbeitnehmern sowie Arbeitslosen in Schulungsmaßnahmen zeigt. Im Zeitraum 1987/88 wurden im Programm Erasmus Mobilitätsanträge von 3 000 Studenten und 745 Lehrkräften genehmigt; diese Zahlen haben sich 1995/96 auf 170 000 bzw. 14 000 vervielfacht.

Es muß jedoch festgestellt werden, daß die Mobilität auch heute noch durch zu viele Hindernisse eingeschränkt ist, und daß sich Kapital, Waren und Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union leichter bewegen als die Menschen. Darunter leidet die Wertschätzung, die die Bürger dem europäischen Einigungsprozeß entgegenbringen. Nahezu täglich treten bei

der Umsetzung von gemeinschaftlichen Bildungs-, Berufsbildungs- und Forschungsprogrammen Hindernisse auf und bremsen deren Entfaltung. In vielen Berichten von Teilnehmern wird darauf Bezug genommen. Anzuführen sind sowohl brachliegende Ausbildungsmöglichkeiten wie auch ungenutzte Chancen für Austauschmaßnahmen, Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit von europäischen Studenten, Lehrkräften und Wissenschaftlern. Die Auswirkungen dieser Mobilitätshindernisse treffen vor allem Jugendliche aus ärmeren Bevölkerungsschichten und aus dem Mittelstand sowie Arbeitslose.

Gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist die Mobilität in den Bereichen Bildung, Berufsbildung und Forschung durch gemeinschaftliche Vorgangsweisen zu fördern. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission ein Grünbuch zur grenzüberschreitenden Mobilität erarbeitet. Dieses Dokument listet die Mobilitätshindernisse auf und schlägt Vorgehensweisen zur weiteren Überlegung und Diskussion vor, die dazu geeignet sein können, diese Hindernisse aus dem Weg zu räumen. Auf diese Art wird einer wichtigen Forderung nachgekommen, die der Rat zum Beispiel mit der Schaffung des PETRA-II-Programms am 21. Juli 1991 ausgedrückt hat, das sich mit Mobilitätshindernissen für Jugendliche in Erstausbildung beschäftigt.

Welche Hindernisse gibt es? Welche Lösungen können vorgeschlagen werden?

Das Grünbuch schlägt zu diesen Hindernissen anhand von konkreten Fallstudien Aktionslinien als Lösungsansätze vor, deren Umsetzung unter Wahrung der Kompetenzen aller Beteiligten (Europäische Union, Mitgliedstaaten, andere Instanzen und zuständige Organisationen) ins Auge zu fassen sein wird.

Festzustellen sind fünf Haupthindernisse:

1. Hindernisse für die grenzüberschreitende Berufsbildung von Arbeitslosen

Fallbeispiel: Ein Arbeitsloser, der in einem anderen Mitgliedsland eine Ausbildung absolvieren will, verliert seinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und seine soziale Absicherung, wenn diese Ausbildung einen Zeitraum von drei Monaten überschreitet. In einigen Mitgliedsländern hat er bei seiner Rückkehr vor dem Wiederaufleben seiner Ansprüche (erneut) eine Wartefrist einzuhalten. Darüber hinaus gibt es Mitgliedstaaten, in denen Arbeitslose, wenn sie das Hoheitsgebiet für länger als drei Monate verlassen, alle Ansprüche verlieren.

Vorschlag: Die gemeinschaftliche Regelung, die in einem Zeitraum von sechs Monaten die Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedsland ohne Verlust von Rechten ermöglicht, ist auf Arbeitslose in Aus- und Weiterbildung auszudehnen. Vorzusehen ist, daß Arbeitslosen, die Bildungsmaßnahmen in einem anderen Mitgliedsland absolvieren, die Arbeitslosenunterstützung weiter ausbezahlt wird.

2. Probleme der rechtlichen Stellung von Praktikanten und jungen Freiwilligen

Fallbeispiele:

- a) Ein Student, der ein Firmenpraktikum in einem anderen Mitgliedsland absolvieren will, ist in einigen Ländern dazu angehalten, aufnehmende Firmen zu finden, da er aufgrund der nationalen Gesetzeslage in diesen Mitgliedstaaten als Arbeitnehmer gilt, dem in jedem Fall der Mindestlohn zusteht und für den entsprechende Sozialabgaben zu entrichten sind.
- b) Ein junger (Universitäts-)Absolvent, der ein unbezahltes Berufspraktikum (weder Geldmittel noch andere Zuwen-

dungen) in einem anderen Mitgliedstaat absolviert, fällt nicht unter die sozialrechtlichen Regelungen des Gemeinschaftsrechts, zumal es sich weder um einen Arbeitnehmer, noch um ein Familienmitglied eines Arbeitnehmers, noch um einen Studenten handelt. Diese Rechtslücke bewirkt, daß der Zugang zu die soziale Sicherheit betreffenden Regelungen verwehrt bleibt und kann bei länger als drei Monate dauernden Praktika zu aufenthaltsrechtlichen Problemen führen.

- c) In einer ähnlichen Situation befinden sich Freiwillige, die länger als drei Monate einer unbezahlten Tätigkeit nachgehen. Auch dieser Fall wird vom Gemeinschaftsrecht nicht erfaßt. In einigen Mitgliedstaaten sind sogar die Aufwandsentschädigungen und die Tagelöhner, die solche Personen für Kost und Logis erhalten, einer Besteuerung unterworfen.

Vorschlag: Für Praktika und Volontariate bzw. Freiwilligendienste innerhalb der Europäischen Union ist ein (gemeinschafts-)rechtlicher Rahmen vorzusehen.

3. Das Territorialprinzip bei Stipendien

Fallbeispiel: In den meisten Mitgliedstaaten gilt, daß Studenten im Falle der Fortsetzung ihrer Ausbildung in einem anderen Mitgliedsland der Europäischen Union Stipendien und nationale Beihilfen verlieren. Stipendien werden nur für Studien im zuerkennenden Land selbst zur Verfügung gestellt. Diese Regelung trifft vor allem Jugendliche aus weniger wohlhabenden Familien, die die Kosten für Auslandsaufenthalte ihrer Kinder nicht aufbringen können.

Vorschlag: Die Bindung von Stipendien an die Absolvierung von Studien im zuerkennenden Land ist abzuschaffen.

4. Steuer- und abgabenrechtliche Regelungen betreffend Forschungsstipendien

Fallbeispiel: Gemeinschaftliche Forschungsstipendien werden in der Europäi-

schen Union auf verschiedene Weise vergeben, und zwar entsprechend dem jeweiligen Status, den das aufnehmende Land den Begünstigten zuerkennt (Studenten, Arbeitnehmer oder selbständig Erwerbstätige). Daraus ergeben sich unterschiedliche steuer- und abgabenrechtliche Behandlungen, was wiederum direkte Rückwirkungen auf die Mobilität der Wissenschaftler hat. In einigen Mitgliedstaaten führt die Anwendung dieser Vorschriften dazu, daß 50 % des Stipendiums (für Lohn- und Einkommensteuer und Sozialabgaben) abgeführt werden müssen.

Diese Situation hat natürlich auch Auswirkungen auf die gemeinschaftliche Forschungspolitik. Bei der Umsetzung des IV. Rahmenprogramms hat die Kommission entschieden, Einbußen bei den Gehältern der Wissenschaftler durch eine Anpassung der Stipendien abzugelten. Das bedeutet jedoch, daß ein Teil des zur Finanzierung der europäischen Forschung bestimmten Budgets für den beschriebenen finanziellen Ausgleich aufgewendet wird und nicht direkt zur Abdeckung von Ausgaben im Forschungsbereich zur Verfügung steht, diese Gelder somit zu einer steuerlichen Einnahmequelle der Mitgliedstaaten umgewidmet werden. Diese Umstände haben dazu geführt, daß die Anzahl der Forschungsstipendiaten rückläufig ist.

Vorschlag: Wissenschaftler mit Gemeinschaftsstipendien sind in allen Mitgliedstaaten der Union gleich zu behandeln, d. h., entweder sind diese Stipendien von Steuern und Abgaben zu befreien, oder alle Mitgliedsländer haben gleiche Sätze anzuwenden.

5. Probleme der gegenseitigen Anerkennung von Studienabschlüssen und Berufsausbildungen

Fallbeispiel: Für Arbeitnehmer, die in einem anderen als ihrem Heimatland eine Ausbildung absolvieren wollen, stellt sich das Problem der fehlenden gegenseitigen

Anerkennung von Qualifikationen, Ausbildungsabschnitten (Modulen) und Praktika. Diese mangelnde Anerkennung hält viele vom Schritt ins Ausland ab und wirkt als starker Bremseffekt für die dauerhafte Schaffung von länderübergreifenden Ausbildungsmaßnahmen sowie in der Folge für die berufliche Mobilität in der Union.

Vorschlag: Ausrichtung auf die gegenseitige Anerkennung von Praktika und Ausbildungsabschnitten (Modulen) in der Berufsbildung, Ausdehnung des Europäischen Systems zur Anrechnung von Studienleistungen (ECTS) auf den Bereich der Berufsbildung.

Es gibt noch eine Reihe von Hindernissen, die die Mobilität in den Bereichen Bildung, Berufsbildung und Forschung beeinträchtigen. Manche sind eher allgemeiner Natur, wie zum Beispiel zu geringe Fremdsprachenkenntnisse oder niedrige Löhne, die als Haupthindernis für den Zugang zu grenzüberschreitender Ausbildung gesehen werden können. Andere Hindernisse bestehen in komplexeren Problemen, wie zum Beispiel dem Zugang zu Bildungs- und Berufsbildungsmaßnahmen von legal in einem Mitgliedstaat ansässigen Staatsangehörigen von Drittländern (Schüler, Studenten, Arbeitnehmer), wenn diese Maßnahmen in einem anderen als dem aufnehmenden Staat durchgeführt werden.

Das Grünbuch unterstreicht schließlich die Notwendigkeit einer Informationsoffensive im Bereich der Mobilität, denn oftmals kennen die Unionsbürger gar nicht alle Möglichkeiten, die ihnen offenstehen, und müssen informiert werden! Ein Informationsbedarf besteht aber auch bei den verschiedenen Behörden der Mitgliedstaaten und deren mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts befaßten Vertretern. Denn mangelnde Kenntnisse des Gemeinschaftsrechts und der Vorschriften, die auf die transnationale Mobilität anzuwenden sind, können ebenfalls ein Mobilitätshindernis für sich darstellen.

Für diese Hindernisse gibt es Lösungsvorschläge als Anregungen für weitere Überlegungen, Debatten und Vorgehensweisen mit allen Akteuren.

Wissenschaftler auf entsprechendem Niveau im Aufnahmeland gelten.

Diese Regelung erfolgte auf der Grundlage von Artikel 130i (Annahme des Rahmenprogramms) und laut der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Vorschlag der Kommission zum Programm „Ausbildung und Mobilität von Wissenschaftlern“ (1). Die Kommission hatte eine geänderte Fassung (2) dieses Vorschlags vorgelegt, in der vorgesehen war, künftig einheitliche Gemeinschaftszuschüsse für wissenschaftliche Zwecke zu vergeben und die den Wissenschaftlern direkt von der Gemeinschaft gewährten Zuschüsse von der nationalen Einkommensteuer zu befreien. In den Beschluß des Rates (3) zur Annahme des Programms „Ausbildung und Mobilität von Wissenschaftlern“ ist weder der Grundsatz der einheitlichen Zuschüsse noch der der Befreiung von der nationalen Einkommensteuer übernommen worden.

Die gegenwärtige Situation des Wissenschaftlers mit EU-Stipendium müßte also verbessert werden, und es müßten Lösungen gesucht werden. Dies macht zweifellos Veränderungen in einigen Bereichen erforderlich, so im Arbeitsrecht und bei der Besteuerung, die beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts in erster Linie in der Zuständigkeit der nationalen Politiken liegen.

► **Für Wissenschaftler mit Gemeinschaftsstipendien schlägt das Grünbuch die Aktionslinie 2 vor, siehe Seite 32.**

3 Steuern und Abgaben

Zu den Abgaben gehören sowohl Steuern als auch Sozialabgaben. Die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Besteuerungsgrundsätze stellen an sich kein Mobilitätshindernis dar, soweit sie nicht den wesentlichen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts zuwiderlaufen. Man muß sich jedoch mögliche Benachteiligungen vor Augen halten, die daraus entstehen können, daß ein und dieselbe Person dem Steuerrecht dieses und dem Sozialrecht jenes Landes unterworfen ist. In diesem Fall kann die Kohärenz der Bestimmungen, die innerhalb der nationalen Rechtsordnungen zwischen dem Steuerrecht

und dem Sozialrecht bestehen, nicht garantiert werden.

3.1 Besteuerung

Die Steuerpolitik liegt, was die direkten Steuern anbelangt, grundsätzlich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Diese müssen jedoch die wesentlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts einhalten, insbesondere hinsichtlich des freien Personenverkehrs, des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und der Gleichbehandlung.

Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Staat zu Staat können darauf zurückzuführen sein, daß die zur Auszahlung gelangenden Beträge unterschiedlich eingestuft werden. In zahlreichen Staaten werden die Stipendien und andere von den Teilnehmern an Bildungsmaßnahmen bezogenen Beihilfen mit Arbeitseinkommen gleichgesetzt und unterliegen dementsprechend der Einkommensteuer. Andere Mitgliedstaaten hingegen betrachten diese Zahlungen als Aufwandsentschädigung und nicht als steuerpflichtiges Einkommen.

Außerdem besteht die Gefahr der Doppelbesteuerung für Arbeitnehmer, die ihr Recht auf Mobilität wahrnehmen. Nach dem internationalen Steuerrecht erfolgt die Besteuerung nach dem Prinzip des steuerlichen Wohnsitzes. So unterliegen Personen, die ihren steuerlichen Wohnsitz in einem Staat haben, im allgemeinen dort mit ihrem gesamten Einkommen der Besteuerung, unabhängig davon, ob dieses im Inland oder im Ausland erworben wurde, während Personen mit steuerlichem Wohnsitz außerhalb des Staates im allgemeinen nur für ihr im Lande erzieltetes Einkommen steuerpflichtig sind. Dieses konkurrierende Steuerrecht kann eine Doppelbesteuerung (4) zur Folge haben.

Bei in Ausbildung befindlichen Personen kann es also vorkommen, daß ihre Stipendien sowohl in ihrem Herkunftsland als auch im Aufenthaltsland besteuert werden. Im allgemeinen wird die Doppelbesteuerung durch internationale Abkommen vermieden, die entsprechende Besteuerungsregelungen enthalten. Die

(1) KOM(94) 68 endg. vom 30. April 1994.

(2) KOM(94) 243 endg. vom 3. Juni 1994.

(3) Beschluß 94/16/EG vom 15. Dezember 1994.

(4) Man spricht von juristischer Doppelbesteuerung, wenn eine Person für dasselbe Einkommen durch mehrere Staaten zur Steuer herangezogen wird; von wirtschaftlicher Doppelbesteuerung ist die Rede, wenn zwei verschiedene Personen für dasselbe Einkommen zur Steuer herangezogen werden.

meisten dieser Abkommen richten sich nach dem OECD-Musterabkommen (1). Mit diesen Abkommen lassen sich allerdings nicht alle denkbaren Fälle einer Doppelbesteuerung lösen, so beispielsweise nicht solche, die aus einer unterschiedlichen Auslegung bestimmter Bestimmungen durch die betroffenen Staaten resultieren. Außerdem bestehen nicht in allen Fällen solche Abkommen. Innerhalb der Gemeinschaft decken die Abkommen nicht sämtliche 105 möglichen Beziehungen ab. Etwa 10 Abkommen stehen noch aus bzw. sind noch nicht in Kraft getreten.

a) Studenten

Studenten sind im Aufnahmestaat für die von dem jeweiligen Land zur Bestreitung ihrer Kosten erhaltenen Beträge von der Einkommensteuer befreit. Das OECD-Musterabkommen, das im allgemeinen zugrunde gelegt wird, enthält in Artikel 20 das Prinzip der Nichtbesteuerung der Zahlungen, die ein Student oder Praktikant erhält, sofern diese Zahlungen zur Deckung der Kosten für seinen Unterhalt, sein Studium oder seine Ausbildung bestimmt sind und aus Quellen außerhalb dieses Staates stammen. Die Steuerbefreiung gilt nur für Personen, die sich in einem Vertragsstaat ausschließlich zum Studium oder zur Ausbildung aufhalten und die anderen Vertragsstaat ansässig sind oder dort unmittelbar vor der Einreise in den erstgenannten Staat ansässig waren.

Die Steuerbefreiung gilt hingegen nicht, wenn die Zahlungen aus Quellen innerhalb des Aufnahmestaates stammen, d. h. wenn das Stipendium vom Aufnahmestaat oder von einer dort ansässigen Institution oder Unternehmung gezahlt wird. In diesem Falle kann das Stipen-

dium im Aufnahmestaat nach den geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften besteuert werden (2).

b) Freiwillige

In einigen Mitgliedstaaten werden Zahlungen an Freiwillige für Aufwandsentschädigungen, Unterkunft und Unterhalt als Einkommen besteuert. Die Freiwilligen können einer Quellenbesteuerung unterliegen, und auch wenn sie in den Genuß einer späteren Rückzahlung der zuviel einbehaltenen Steuern kommen, weil ihr Gesamteinkommen unterhalb der Besteuerungsgrenze liegt, können sich daraus kurzfristig Schwierigkeiten ergeben. Nach den zwischen dem Gastland und dem Herkunftsland bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen können die Freiwilligen im Gastland aufgrund von neben ihrer Beteiligung am Freiwilligendienst bestehenden Einkommen steuerpflichtig sein, wenn sie nach dem dortigen Steuerrecht als ansässig gelten. Möglicherweise müssen die Freiwilligen im Gastland komplizierte Verwaltungsverfahren einhalten, beispielsweise die Formalitäten für die Rückzahlung zuviel einbehaltener Steuern oder die Erbringung des Nachweises ihres Wohnsitzes in ihrem normalen Aufenthaltsland.

Die Gleichsetzung der Aufnahmeorganisationen mit Arbeitgebern würde bedeuten, daß für die Freiwilligen Sozialabgaben geleistet werden müssen und daß komplizierte Verwaltungsverfahren einzuhalten sind, beispielsweise die Abgabe einer Jahressteuererklärung.

► Für Freiwillige schlägt das Grünbuch die Aktionslinie I vor, siehe Seite 31.

(1) Der Steuerausschuß der OECD hat im Jahre 1963 ein „Muster für Doppelbesteuerungsabkommen für Steuern vom Einkommen und Vermögen“ erarbeitet. Dieser als OECD-Musterabkommen bezeichnete Text, der regelmäßig überarbeitet wurde, soll der Harmonisierung der Besteuerungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten dienen und einheitliche Grundsätze, Definitionen, Regeln und Auslegungen festlegen. Der Rat der OECD hat die Regierungen der Mitgliedstaaten in einer Empfehlung aufgefordert, sich bei Abschluß oder Überarbeitung ihrer Steuerabkommen nach diesem Musterabkommen zu richten. Alle EU-Staaten sind Mitglied der OECD.

(2) Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Urteil des dänischen Finanzgerichtshofes vom 12. Juni 1991 (650-8896-00014), in dem der Versuch des Wirtschaftsministeriums als ungesetzlich angesehen wird, das Erasmus-Stipendium dem Einkommen der Studenten aus ihrem „Gehalt“ zuzuschlagen (in Dänemark beziehen die Studenten normalerweise ein „Gehalt“), wodurch die Betroffenen in eine höhere Steuerklasse gelangen würden. Nach dem Urteil des dänischen Gerichtshofes hat der dänische Staat ein Gesetz verabschiedet, aufgrund dessen Mobilitätsstipendien, einschließlich Erasmus-Stipendien, von der Steuer befreit werden, und damit anerkannt, daß das Stipendium kein Gehalt, sondern zur Bestreitung der Aufenthalts- und Reisekosten bestimmt ist.

c) Lehrkräfte

Spezifische steuerliche Hemmnisse bestehen für Lehrkräfte bei einem längerfristigen Einsatz im Rahmen der Mobilität. Aus mehreren im Jahre 1993 vom Verbindungsausschuß der Rektorenkonferenzen erstellten Studien wurde deutlich, welche Schwierigkeiten sich aus den substantiellen Unterschieden im Nettoeinkommen aufgrund der unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ergeben ⁽¹⁾.

d) Wissenschaftler mit Gemeinschaftsstipendien

Wissenschaftler sehen sich entsprechend dem ihnen zuerkannten Status steuerlichen Hindernissen gegenüber (siehe Ziffer 3.2). Es wird daran erinnert, daß die von der Kommission eingeführte vorläufige Regelung den Nachteil hat, einen Teil der Mittel aus dem gemeinschaftlichen Forschungsbudget abzuziehen.

- **Für Wissenschaftler mit Gemeinschaftsstipendien schlägt das Grünbuch die Aktionslinie 2 vor, siehe Seite 32.**

3.2 Sozialabgaben

Die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur sozialen Sicherheit, einschließlich der Erhebung von Sozialabgaben sind in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern ⁽²⁾, enthalten. Seit dem 1. Januar 1994 gelten diese Regelungen für die Staatsangehörigen und die Systeme der sozialen Sicherheit der 18 Mitgliedstaaten des EWR.

Diese Gemeinschaftsverordnung dient lediglich der Koordinierung und berührt keineswegs die Freiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Festlegung ihres Systems der sozialen Sicherheit. Ihr Ziel besteht darin, Erwerbstätige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, dem Regime der sozialen Sicherheit eines einzigen Mitgliedstaats zu unterwerfen, um die Kumulierung anwendbarer einzelstaatlicher

Rechtsvorschriften und daraus erwachsende Komplikationen zu vermeiden. Daraus folgt weiterhin, daß kein anderer Mitgliedstaat als der, dessen Rechtsvorschriften anwendbar sind, befugt ist, von der betreffenden Person Sozialabgaben zu erheben.

Die in dieser Verordnung enthaltenen Regelungen haben verbindlichen Charakter. Das heißt, daß weder die betroffenen Personen die anwendbaren Rechtsvorschriften frei wählen können noch die Mitgliedstaaten berechtigt sind, festzulegen, in welchem Maße ihr eigenes Recht oder das eines anderen Mitgliedstaates anwendbar ist.

Die nationalen Rechtsvorschriften werden nach dem Ausschlußprinzip festgelegt, was bedeutet, daß Betroffene für ein und denselben Zeitraum nicht der Versicherung nach den Rechtsvorschriften von zwei oder mehreren Mitgliedstaaten unterworfen werden können.

Ausgangspunkt der Kollisionsbestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist das Prinzip „lex loci laboris“. Das heißt, ein Arbeitnehmer, der im Gebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt ist, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Staates, und zwar auch dann, wenn er im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt oder sein Arbeitgeber oder das Unternehmen, das ihn beschäftigt, seinen Geschäfts- oder Betriebsitz im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats hat.

Von diesem Grundsatz gibt es auch Ausnahmen, die in der Verordnung ausdrücklich geregelt sind. So unterliegt ein Arbeitnehmer, der im Gebiet eines Mitgliedstaats von einem Unternehmen beschäftigt wird, dem er gewöhnlich angehört und von diesem Unternehmen zur Ausführung einer Arbeit auf dessen Rechnung in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats entsandt wird, weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Staates, sofern die voraussichtliche Dauer dieser Arbeit zwölf Monate nicht überschreitet. Im übrigen können zwei oder mehr Mitgliedstaaten oder die zuständigen Behörden dieser Staaten im Interesse bestimmter Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen weitere Ausnahmen vereinbaren.

Daher stehen die anzuwendenden Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit nicht immer im Einklang mit den steuerrechtlichen Bestimmungen (siehe Ziffer 3.1).

Im übrigen gelten die vorstehend genannten Regelungen nur für Staatsangehörige der Mit-

⁽¹⁾ Rektorenkonferenz, Verbindungsausschuß der Rektorenkonferenz, Brüssel, 1993.

⁽²⁾ Eine konsolidierte Fassung wurde im ABl. C 325 vom 10.12.1992 veröffentlicht.

gliedstaaten, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 fallen, d.h., die als Arbeitnehmer oder Selbständige versichert sind, sowie deren Familienangehörige. Somit sind einige Kategorien der Zielgruppen des vorliegenden Grünbuchs ausgeschlossen, insbesondere alle erwerbstätigen Staatsangehörigen von Drittländern, auch wenn sie ihren rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben.

Nach der derzeitigen Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 fallen **Studenten** nur unter die Verordnung, wenn sie im Rahmen des Systems der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaates als Arbeitnehmer (z. B. in Deutschland) oder als Familienangehörige eines Arbeitnehmers versichert sind. Die Kommission hat am 13. Dezember 1991 einen Vorschlag vorgelegt, der vorsieht, den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung auf alle versicherten Personen auszudehnen, einschließlich Personen, die durch spezielle Systeme für Studenten versichert sind (1).

Manchmal sind **Freiwillige** oder **Praktikanten** im Sozialversicherungssystem eines Mitgliedstaates überhaupt nicht versichert. Sie würden daher auch im Falle der Annahme des oben genannten Vorschlags der Kommission vom 13. Dezember 1991 nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.

Was **Lehrkräfte** und **Wissenschaftler** betrifft, so unterliegen sie, wenn sie im öffentlichen Dienst eines Mitgliedstaates (oder als gleichgestellte Bedienstete) beschäftigt sind, den Rechtsvorschriften, die für die Verwaltung gelten, die sie beschäftigt (und demzufolge die Sozialabgaben entrichtet). In den übrigen Fällen gelten sie als Arbeitnehmer oder Selbständige und unterliegen demzufolge im Prinzip den Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit des Mitgliedstaates, auf dessen Gebiet sie tätig sind.

Die Verlagerung ihrer beruflichen Tätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat bewirkt im allgemeinen einen Wechsel des Systems der sozialen Sicherheit. Um verwaltungstechnische Komplikationen zu vermeiden, wenn die Situation keine umfangreichen Verfahren rechtfertigt (z. B. bei Mobilitätsmaßnahmen von kurzer Dauer), können die vorstehend genannten Aus-

nahmen geltend gemacht werden, die die erforderlichen Erleichterungen vorsehen.

► **Das Grünbuch schlägt die Aktionslinien 1 und 3b vor, siehe Seiten 31 und 32).**

4 Soziale Sicherheit

Die Erhebung von Sozialabgaben (siehe Ziffer 3.2) bedingt den Anspruch auf soziale Sicherheit. Es ist jedoch festzustellen, daß die vorgesehenen Maßnahmen für Personen, die die grenzüberschreitende Mobilität wahrnehmen, bisweilen unzureichend sind.

4.1 Verlust des Anspruchs auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit für Arbeitslose bei Teilnahme an grenzüberschreitenden Bildungsmaßnahmen

Erwerbslose Personen, die an einem grenzüberschreitenden Lehrgang oder Betriebspraktikum teilnehmen, verlieren in einigen Mitgliedstaaten ihren Status als Arbeitslose, der ihnen die Inanspruchnahme von Sozialversicherungsleistungen und den Bezug von Arbeitslosenunterstützung ermöglicht.

In allen Mitgliedstaaten ist der Arbeitslosenstatus Personen vorbehalten, die in dem jeweiligen Staat ansässig und entsprechend den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und üblichen Praktiken als arbeitsuchend gemeldet sind.

Eine Regelung des Gemeinschaftsrechts zur sozialen Sicherheit (2) gestattet jedoch EU-Bürgern die Fortsetzung des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung für maximal drei Monate, wenn sie ihre Arbeitsuche auf einen anderen Mitgliedstaat ausdehnen und sich dort als Arbeitsuchender registrieren lassen.

Auf Personen, die an einer länderübergreifenden Bildungsmaßnahme teilnehmen, trifft dies nicht zu, da sie im Aufenthaltsland nicht arbeitsuchend sind. Sie haben also nicht die Möglichkeit, während dieses Zeitraums ihren Status als Arbeitsloser sowie den damit verbundenen Anspruch auf Leistungen und Sozialversicherungsschutz beizubehalten. In einigen Mit-

(1) Vorschlag vom 13. Dezember 1991, ABl. C 46 vom 20.2.1992.

(2) Artikel 69 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971. Eine konsolidierte Fassung wurde im ABl. C 325 vom 10.12.1992 veröffentlicht.