



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

# DOKUMENTE

Mitteilung der  
KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT UND DIE MITGLIEDSTAATEN  
zur Frage der Bewohner von Grenzgebieten

DE

05

15.10.1985

**KOM(85) 529 endg.**

Katalognummer : CB-CO-85-437-DE-C

ISBN : 92-77-08351-4



# KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(85) 529 endg.

Brüssel, den 15 Oktober 1985

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT,  
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DIE MITGLIEDSTAATEN  
ZUR FRAGE DER BEWOHNER VON GRENZGEBIETEN

KOM(85) 529 endg.



MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT  
ZUR FRAGE DER BEWOHNER VON GRENZGEBIETEN

1. Der im Anschluß an den Europäischen Rat von Fontainebleau eingesetzte Ad-hoc-Ausschuß für das Europa der Bürger (Adonnino-Ausschuß) hat in seinem ersten Bericht (März 1985) die Schwierigkeiten, die sich für die europäischen Bürger aus den Grenzen ergeben, und insbesondere einige Fragen im Zusammenhang mit dem Verkehr in Grenzgebieten zur Sprache gebracht.

Die allgemeinen Leitlinien des Europäischen Rats vom 25. und 29. März 1985, der den Bericht des Ad-hoc-Ausschusses gebilligt hat, werden von der Kommission in dieser Mitteilung berücksichtigt, die sich mit den Schwierigkeiten der Bewohner von grenznahen Gebieten befaßt, und insbesondere der Bewohner, die aus beruflichen oder auch aus anderen Gründen - wie zum Beispiel die Anziehungskraft einer Stadt auf das Umland - häufig die Grenze überschreiten.

Die Mitteilung wird eine knappe Übersicht über die Schwierigkeiten der Bewohner von Grenzgebieten in der Europäischen Gemeinschaft geben und die Ansicht der Kommission über die Maßnahmen, mit denen das Leben der Bürger erleichtert werden kann, darstellen. Dabei macht die Kommission nicht nur Vorschläge, sondern stellt auch Überlegungen an, wie der Alltag von Menschen erleichtert werden kann, die wegen einer Grenze auf Schwierigkeiten mit Behörden oder mit Vorschriften stoßen oder auch persönlich dadurch behindert werden.

2. Eine Grenze ist nicht nur eine Staatsgrenze. Sie ist auch Ausdruck dafür, daß die zahlreichen Kräfte, die eine vielschichtige moderne Gesellschaft gliedern, regeln und gestalten, sich völlig autonom entwickeln. So erschwert z.B. die exponentielle Entwicklung der Bestimmungen zur Durchführung der Sozialgesetzgebung oder des Steuerrechts in autonomen Rechtsordnungen ein Abstimmen bzw. ein Annähern dieser Rechtsordnungen. Dies ist ein generelles Problem für die Europäische Gemeinschaft, das jedoch ganz besonders von den Menschen wahrgenommen wird, die spüren, daß sie sich an der Grenze zwischen verschiedenen gesetzlichen Regelungen befinden, die zwar oft das gleiche Ziel verfolgen (z.B. die Sozialversicherung), sich jedoch auf unabhängig voneinander erlassene Richtlinien stützen.

Dies erklärt die meisten Probleme der Bewohner von Grenzgebieten, Ihre natürliche, soziale oder sprachliche Umwelt hat einen inneren Zusammenhang, doch täglich stoßen sie auf unterschiedliche Gesetzgebungen und Vorschriften. Bilaterale Abkommen oder Gemeinschaftsbeschlüsse können darauf abzielen, diese Schwierigkeiten zu begrenzen; doch wird es ihnen nicht gelingen, die Widersprüchlichkeiten und Ungereimtheiten zu beseitigen, die sich aus dem Fehlen einer europäischen Union ergeben.

3. Die Aufmerksamkeit, die der Grenzproblematik und den Grenzbewohnern im Europäischen Parlament gewidmet wird, beweist, daß diese Fragen symbolisch für alle Schwierigkeiten stehen, die sich dem Aufbau Europas in den Weg stellen (1)

In der Tat sind die Grenzbewohner und ihre spezifischen Probleme Ausdruck der Schwierigkeiten, auf die die europäische Integration in einer Vielzahl von Bereichen stößt. Freizügigkeit, Gewerbefreiheit; Personen-, Güter- und Kapitalverkehr; Angleichung der Steuersysteme; Abstimmung der Sozialpolitiken. Dies sind die Themen, die immer wieder in den Anfragen angeschnitten werden, die die öffentliche Meinung oder das Europäische Parlament hinsichtlich der sich für die Grenzbewohner störend auswirkenden Verzögerung der europäischen Integration an die Kommission oder den Rat der Europäischen Gemeinschaften richtet.

4. Die Tatsache, daß beim Aufbau Europas nur wenige Fortschritte erzielt wurden, ist nicht alleiniger Grund für diese Schwierigkeiten. Zum einen geht die Frage der Grenzbewohner über den gemeinschaftlichen Rahmen hinaus, denn sie betrifft auch die Beziehungen der Gemeinschaft bzw. der Mitgliedstaaten zu Drittländern. Die Grenzproblematik beschränkt sich also nicht auf die Zehner- oder Zwölfergemeinschaft.

./.

---

(1) Die Auswertung der rund 100 seit 1979 an die Kommission und den Rat gerichteten schriftlichen Anfragen des Europäischen Parlaments zur Grenzproblematik sowie der zahlreichen mündlichen Anfragen an die Kommission hat ergeben, daß eine überwältigende Mehrheit der Fragen sich auf die Grenzkontrollen beziehen: erforderliche Papiere, Formalitäten, Zeitverlust, Personenkontrollen durch Zollbeamte sowie polizeiliche Kontrollen. Rund zehn Fragen befassen sich mit den Bewohnern von grenznahen Gebieten.



So leben zum Beispiel in den durch regen Handelsverkehr gekennzeichneten Grenzregionen Frankreich/Schweiz, Italien/Schweiz sowie Deutschland/Österreich zahlreiche Grenzarbeitnehmer. Ebenso wird durch die Erweiterung der Gemeinschaft die Aufmerksamkeit auf die Menschen gelenkt, die zu beiden Seiten der Pyrenäen leben, deren Bewegungsfreiheit jedoch nicht durch die für die Übergangszeit geltenden Bestimmungen geregelt wird.

Zum anderen können auch die schon bestehenden bzw. in Aussicht genommenen Bestimmungen unter anderem zur Angleichung der Steuer- oder Sozialpolitiken nicht alle Schwierigkeiten der Bewohner von Grenzgebieten innerhalb der Gemeinschaft lösen. Viele dieser Probleme gehören in den Zuständigkeitsbereich der bilateralen Abkommen bzw. Vereinbarungen oder könnten oft durch eine bessere Zusammenarbeit der Verwaltungen gelöst werden.

5. Die Bemühungen um eine Lösung der grenzübergreifenden Probleme müssen sich, was sowohl die Art der Fragen als auch den Zuständigkeitsbereich betrifft, an mehreren Gesichtspunkten orientieren. Es ist zum Beispiel zwecklos, die Einkommensteuererhebung für Grenzgänger in allen Einzelheiten zu regeln, wenn im Zusammenhang mit Beschränkungen des Kapitalverkehrs die Überweisung der Einkünfte immer noch Einschränkungen unterworfen ist.

Ebenso sind die Probleme der Grenzbewohner nicht nur die der Grenzarbeitnehmer. Im Rahmen des Europa der Bürger findet jeder Mensch, der von einer Grenze betroffen ist, Beachtung. Nicht nur den Unternehmen, sondern auch den Verbrauchern soll Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Zusammenhang macht die jüngste Umfrage des Europäischen Büros der Verbraucherverbände deutlich, wie sehr die öffentliche Meinung daran Anstoß nimmt, daß für ein und dieselbe Ware je nach Land verschiedene Preise gezahlt werden müssen. Für Grenzbewohner ist dieser Punkt sicherlich sehr spürbar. Zudem ist der Personenverkehr in den Grenzgebieten mit dem Fremdenverkehr sowie mit sozialen oder kulturellen Veranstaltungen verbunden. Auch diese Bereiche müssen gefördert werden, da der Begriff der Europäischen Einigung mehr umfaßt als eine reine Wirtschaftsgemeinschaft.



6. Schließlich ist das Interesse für die Grenzbewohner im Zusammenhang mit dem Bewußtsein zu sehen, einer regionalen Gemeinschaft anzugehören. Dieses Bewußtsein hat sich überall in Europa in den letzten Jahren verstärkt. Ausdruck dafür sind neben zahlreichen Untersuchungen und Vorträgen die Tatsache, daß die Region als eine für Politik, Verwaltung und Raumordnung angemessene Einheit zunehmend an Bedeutung gewonnen hat sowie schließlich - im Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema - offizielle oder inoffizielle grenzübergreifende Regionalstrukturen (1). Überlegungen zu den Problemen von Grenzbewohnern müssen künftig im Rahmen der auf die Grenzgebiete und ihre Wirtschaftsentwicklung angewandten Regionalpolitik erfolgen, d.h. daß über den allgemeinen Grundsatz des freien Personen- und Warenverkehrs hinaus die spezifischen Verhältnisse jeder Region und ihrer Bewohner Beachtung finden sollen.
7. Durch den Begriff "regional" wird die Definition der Grenzbewohner beachtlich erweitert.

Durch eine Einengung des Begriffs "Grenzbewohner" auf die Grenzgänger, d.h. auf die "Arbeitnehmer, die unter Beibehaltung ihres Wohnorts im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind und in der Regel täglich oder mindestens einmal wöchentlich an ihren Wohnort zurückkehren", wird die Problematik beschränkt. Dieser Definition können Angaben über die Ausdehnung des in Frage kommenden Gebiets hinzugefügt werden. Der Begriff "Grenzgänger" wurde von der Kommission im Rahmen der Bestimmungen zur Sozialversicherung und der Steuervorschriften definiert.

./.

---

(1) Siehe in diesem Zusammenhang Zielsetzungen und Aktionen der EUREGIO. Organisation für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen deutschen und niederländischen Gebietskörperschaften.



Den zuverlässigsten Schätzungen zufolge - es fehlen die Beschäftigungsstatistiken - soll es in der Gemeinschaft rund 250.000 Grenzgänger geben (1). Diese Zahl wurde 1975 berechnet, doch scheint es keine großen Schwankungen zu geben. Auch wurde diese Zahl nicht von der Krise berührt. Es wirkt sich im Gegenteil für die Grenzgänger günstig aus, daß ihre Lage unsicherer ist und sie auch weniger gut gesichert sind. In diesen Zahlen sind die Angehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft enthalten, die in Drittländern, vor allem in der Schweiz, arbeiten.

8. Im Gegensatz dazu kann der Begriff des Grenzbewohners erweitert werden, indem die gesamte Bevölkerung die in einem grenznahen Gebiet wohnt, einbezogen wird. Abgesehen davon, daß der Begriff "Grenzgebiet" nicht eindeutig umschrieben ist, können die Besucher von Grenzgebieten innerhalb der Grenzen der Zwölferegemeinschaft auf 48 Millionen Menschen geschätzt werden, d.h. 15 % der Bevölkerung der Gemeinschaft (38 Millionen, d.h. 13,4 % der Zehnergemeinschaft).

Die Bevölkerungsdichte schwankt zwischen weniger als 40 Einwohnern je Quadratkilometer in den Provenzalischen Alpen oder im Aostatal und 500 Einwohnern je Quadratkilometer in der Provinz Antwerpen oder im Aachener Gebiet. Nur in Frankreich übersteigt die Bevölkerungsdichte in den meisten Grenzgebieten den Landesdurchschnitt.

Der Begriff "Grenzgebiet" beinhaltet mehr als die in den Gemeinschaftsvorschriften zur Steuerbefreiung im Rahmen des Grenzverkehrs verwendeten Begriffe "Grenzstreifen" bzw. "Grenzzone" (2). Er bezeichnet ein Gebiet, das, gemäß einem kürzlich erlassenen Urteil des Gerichtshofes, aus einer

./.

(1) Ch. Ricq, op. cit., sowie der Bericht von Ch. Ricq im Rahmen der 3. Europäischen Konferenz über Grenzgebiete in Borken im September 1984.

(2) Richtlinie 69/169/EWG geändert unter anderem durch die Richtlinie 72/230/EWG (Art. 5).



Reihe von Kreisen besteht, deren Radius 15 km beträgt und deren Mittelpunkt die Grenzzollstellen sind (1). Es fehlt eine Schätzung der Anzahl Menschen, die davon betroffen sind, doch müßte sie sich auf mehr als ein paar Millionen belaufen.

9. Somit müßte es schwer sein, zu einer einheitlichen Begriffsbestimmung der Grenzbewohner zu gelangen. Es kann sich um Grenzarbeitnehmer im engeren Sinn handeln, die in einer Grenzzone wohnen, wie sie die Steuervorschriften der Gemeinschaft auslegen, oder in einer Zone, in der die verschiedenen Behörden befugt sind, Kontrollen durchzuführen (2). Und schließlich können auch Menschen in Frage kommen, die in einer grenznahen Region leben.
10. Die für jede dieser Kategorien spezifischen Schwierigkeiten dürfen nicht pauschal behandelt werden. Auf der einen Seite stehen die Grenzarbeitnehmer, deren Schwierigkeiten von der Gemeinschaft sowie von bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen zwischen den Verwaltungen geklärt werden können. Auf der anderen Seite fügen sich die Belange der Bewohner von Grenzgebieten im weitesten Sinne in die Problemstellung ein, wie der Grenzübertritt im allgemeinen erleichtert werden kann.

Die nachstehenden Vorschläge berücksichtigen diese Unterschiede. Es wird Nachdruck gelegt auf die Schwierigkeiten der Grenzarbeitnehmer, ohne jedoch die allgemeine Problematik der Grenz-"Bürger" außer acht zu lassen.

./.

---

(1) Rechtssache 54/84 Michael Paul gegen Hauptzollamt Emmerich - Urteil vom 21.3.1985.

(2) Wie es in den Verwaltungsvorschriften einiger Mitgliedstaaten vorgesehen ist.



11. Beschäftigung und soziale Sicherheit sind die wichtigsten Fragen, die im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der Grenzarbeitnehmer aufgeworfen werden.

Die Grenzarbeit ist in der Gemeinschaft so verbreitet, daß sich regionale, nationale bzw. supranationale Organisationen der Probleme und Forderungen der Grenzarbeitnehmer angenommen haben. Auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat zu dieser Frage Stellung genommen.

Ausgehend davon, daß die Grenzarbeitnehmer verschiedenen Vorschriften unterworfen sein können, die von internationalen Abkommen, von Gemeinschaftsvorschriften (wie z.B. in Fragen der sozialen Sicherheit oder der Freizügigkeit), von multilateralen Richtlinien (BENELUX), von bilateralen oder regionalen Abkommen sowie von nationalen Gesetzgebungen abhängen, vertritt der EGB die Meinung, daß die ganz spezielle und schwierige Lage der Grenzarbeitnehmer besondere Aufmerksamkeit und eine spezifische Behandlung verdient, die jedoch von Fall zu Fall verschieden sein kann.

In diesem Zusammenhang hat früher die Schaffung eines "spezifischen europäischen Statuts des Grenzarbeitnehmers" zur Debatte gestanden. Dieser Gedanke wurde mehrmals auf nationaler wie auch auf gemeinschaftlicher Ebene aufgegriffen (2), scheint sich jedoch nicht durchsetzen zu können, obwohl er hin und wieder im Rahmen des Europäischen Gewerkschaftsbundes oder des Wirtschafts- und Sozialausschusses geprüft wurde. In der Tat scheint ein einziges Statut keine angemessene Antwort auf sehr unterschiedliche Fragestellungen zu sein. Auch würde ein besonderes Statut im Gegensatz zu der Zielsetzung stehen, alle die Grenzarbeitnehmer betreffenden Fragen in einem globalen Rahmen zu behandeln. Schließlich scheinen die Gewerkschaftsverbände trotz der Appelle der einzelnen Gewerkschaften auf lokaler Ebene es nicht zu befürworten, Arbeitnehmern, die nur ein Randproblem darstellen, eine spezifische Bedeutung beizumessen.

./.

- (1) Siehe Memorandum des EGB "Grenzarbeitnehmer in Europa. Schwierigkeiten und Forderungen". Exekutivauschuß des EGB - 12. Juni 1981 - Genf.  
(2) Siehe Bericht von Herrn J. OEHLER an das Europäische Parlament (1981) - Dok. EP 77.685.



Außerdem könnte auf Gemeinschaftsebene ein besonderes Statut im Gegensatz zu dem allgemeinen Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer stehen, auf den die Bemühungen um eine Harmonisierung der Sozial- und Steuergesetzgebung gründen.

Es sollte also empfohlen werden, den Gedanken eines europäischen Statuts des Grenzarbeitnehmers nicht zu unterstützen.

12. Dies hebt die Bedeutung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts hervor:

- In bezug auf die Freizügigkeit gelten auch für die Grenzgänger sowie für alle europäischen Bürger die Grundsätze, nach denen jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung unter anderem in bezug auf die Beschäftigung untersagt ist. Dieser Grundsatz wird in der Verordnung Nr. 1612/68 Artikel 7 Absatz 2 spezifisch auf die Grenzarbeitnehmer angewandt (1).
- In bezug auf die soziale Sicherheit sind die Vorschriften in vollem Umfang auf die Grenzgänger (Arbeitnehmer oder Selbständige) und ihre Familienangehörigen anwendbar (Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 (3)).

Auch gelten für Grenzgänger besondere Bestimmungen zur Krankenversicherung (Sachleistungen) und zur Arbeitslosenversicherung.

So ist in Artikel 20 der Verordnung Nr. 1408/71 vorgesehen, daß ein Grenzgänger im Land, in dem er beschäftigt ist, wie auch im Land, in dem er wohnt, Anspruch auf Sachleistungen der Krankenversicherungen hat. Dies gilt auch für seine Familienangehörigen, wenn zwischen den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten eine entsprechende Vereinbarung getroffen worden ist.

In Artikel 71 der gleichen Verordnung ist vorgesehen, daß bei Vollarbeitslosigkeit ein Grenzgänger in dem Staat, in dem er wohnt, Anspruch auf Leistungen hat (im Gegensatz zu der allgemeinen Regel, nach der der Anspruch auf Leistungen im Beschäftigungsland besteht), als ob er dort zuletzt beschäftigt gewesen wäre (4).

./.

- (1) Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft. (ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 2).
- (2) Verordnung des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. (ABl. Nr. L 149 vom 5.7.1971, S. 2).
- (3) Verordnung des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl. Nr. L 74 vom 27.3.1972, S. 1).
- (4) Diese Bestimmung ist Gegenstand eines beim Gerichtshof anhängigen Vorabentscheidungsverfahrens (Rechtssache Miethe 1/85).



13. Über die genaue Anwendung der europäischen Vorschriften über Beschäftigung und soziale Sicherheit hinaus will die Kommission sich aktiv dafür einsetzen, daß die Schwierigkeiten der Grenzgänger verringert werden, denn diese sind von einem Konjunkturschwung ganz besonders betroffen, und ihre Ausbildung ist in der Regel ungenügend.

Infolgedessen ist es von größter Wichtigkeit, daß für alle grenzübergreifenden Arbeitsmärkte der Zugang zu Information und Ausbildung gewährleistet wird. Der Zuständigkeits- bzw. Geltungsbereich der Stellenvermittlungsämtler, der Aus- und Fortbildungseinrichtungen, der Mobilitätsbeihilfen oder der von den Betrieben infolge von Umstrukturierungen vertraglich eingegangenen Verpflichtungen beschränkt sich auf das Staatsgebiet. Diesbezügliche Bestimmungen gelten aus Verwaltungsgründen (Verfahren, Vordrucke, Prüfungen der Unterlagen sowie zentral erteilte Genehmigungen) ausschließlich für Angehörige des betreffenden Staats, wobei trotz Gemeinschaftsvorschriften und bilateraler Abkommen die besondere Lage der Grenzgänger kaum berücksichtigt wird.

In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß die Kommission im März 1985 in Brüssel ein Seminar veranstaltet hat mit dem Ziel, zwischen den einzelnen Arbeitsverwaltungen, die in den meisten Fällen nichts voneinander wissen, einen grenzübergreifenden Dialog herbeizuführen und diese auf eine ständige Zusammenarbeit vorzubereiten, die zunächst schrittweise eingeführt werden soll. Zu diesem Zweck finanzierte die Kommission 1985 den Austausch von 300 Bediensteten der Vermittlungsämtler (150mal ein 5-Tage-Programm). So könnten in zehn Grenzgebieten 68 Gruppen von Bediensteten verschiedener Staatsangehörigkeit auf dezentralisierter Ebene mit dem Ziel zusammenarbeiten, stufenweise grenzübergreifende Arbeitsverwaltungen zu bilden. Dies könnte dazu führen, daß ein kohärentes System zur Sammlung und Verbreitung von Informationen über Beschäftigungsfragen in dem jeweiligen Grenzgebiet aufgebaut wird, Datenverarbeitungssysteme benutzt und schließlich gemeinsame Programme für Fach- bzw. Berufsausbildung aufgestellt werden.



Die Kommission hält es für erforderlich, den Ausbau solcher Maßnahmen zur Finanzierung des Austausches von Bediensteten der Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten und den betreffenden Grenzgängern die Ergebnisse dieser Kontakte und dieser Erfahrungen mitzuteilen.

14. Eine andere wesentliche Frage im Leben der Grenzgänger ist der Zugang zu allgemeinbildenden Schulen und zu Berufsschulen.

Aus geographischen, kulturellen oder beruflichen Gründen kann es von Vorteil sein, eine Schule oder eine Universität jenseits der Grenze zu besuchen bzw. dort an einem beruflichen Ausbildungslehrgang teilzunehmen.

Nach Ansicht der Kommission kann die Tatsache, daß der Zugang der Grenzgänger zu den allgemeinbildenden Schulen und den Berufsschulen innerhalb eines Grenzgebiets erleichtert wird, exemplarisch wirken und somit das Europa der Bürger vorantreiben.

15. In Grenzgebieten sind Arbeitsplätze wenig gesichert oder saisonbedingt, was einige Leiharbeitsunternehmen veranlaßt hat, sich auf diesem besonderen Arbeitsmarkt zu betätigen.

Leiharbeitsunternehmen können nicht abgeschafft werden, wie der Europäische Gewerkschaftsbund es befürwortet, denn diese Firmen werben an, verschaffen Arbeit und übernehmen die Beförderung der Arbeitskräfte. Es ist jedoch Aufgabe der Kommission und vor allem der jeweiligen einzelstaatlichen Arbeitsinspektion, darauf zu achten, daß die Vorschriften im Zusammenhang mit den Einstellungsbedingungen, den Tarifverträgen, der Beschäftigungsgarantie und der Lohnauszahlung genau eingehalten werden. Auch in diesem Bereich ist es wichtig, die Arbeitnehmer über ihre Rechte zu informieren. Dies kann mit Unterstützung der Gemeinschaft geschehen (siehe Infra, Punkt 17).

16. Die steuerliche Behandlung der Grenzarbeitnehmer ist Gegenstand zahlreicher bilateraler Abkommen zwischen Mitgliedstaaten oder mit Drittländern, die die Abschaffung der Doppelbesteuerung bezwecken. Zweckmäßigkeit, Vor- und Nachteile der beiden vertretbaren Möglichkeiten stehen sich symmetrisch gegenüber. Das Einkommen der Grenzgänger kann, wie dies auch für Nichtansässige der Fall ist, am Arbeitsort, also im Tätigkeitsland oder aber im Aufenthaltsland besteuert werden.



Für Grenzarbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft bestehen beide Systeme nebeneinander. In beiden Fällen stoßen die Grenzgänger auf steuerrechtliche Schwierigkeiten, die auf die Modalitäten der Steuererhebung zurückzuführen sind. Doppelverdienst, Abzug der beruflichen Kosten oder Abzüge für unterhaltsberechtigten Familienangehörigen, persönliche Verhältnisse oder Familienstand sind Umstände, denen nicht immer Rechnung getragen werden kann.

In einem Vorschlag für eine Richtlinie aus dem Jahre 1979 (1) hat die Kommission sich aus folgenden Gründen für eine Besteuerung im Wohnsitzland entschieden: Einfachheit, Ausgleich zwischen direkter und indirekter Besteuerung, Berücksichtigung der Lage der anderen nichtansässigen Arbeitnehmer sowie der persönlichen Lage des Steuerzahlers.

Obwohl die Debatte über die Rückerstattung der erhobenen Steuern ganz anderer Art ist, erschwert sie die Entscheidung in diesen Fragen.

Wenn auch ein kohärentes System zur Steuerharmonisierung auf lange Sicht notwendig ist, dürfen die Bemühungen, die sich für die Grenzgänger nachteilig auswirkenden Steuerverzerrungen zu beseitigen, nicht durch die derzeitige Blockierung verringert werden. In dieser Hinsicht wäre es nützlich, die Grenzarbeitnehmer über ihre Rechte und Aufgaben in diesen Fragen zu informieren. Dies könnte durch eine von der Kommission eingeleitete Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen unterstützt werden, wie dies schon im Bereich der Beschäftigung der Fall ist. Außerdem sind die spezifischen Steuerprobleme der in Grenzgebieten ansässigen Unternehmen noch lange nicht gelöst. Abgesehen davon, daß nach der 17. Richtlinie des Rates vom 16. Juli 1985 über Mehrwertsteuerbefreiung (ABl. Nr. L 192 vom 24.7.1985, Seite 20) die Befreiung für vorübergehend eingeführte Gegenstände nur unter bestimmten Bedingungen erfolgen kann, wird die für die Grenzgebiete spezifische Befreiung auf Materialien für Infrastrukturen von allgemeinem Interesse beschränkt (Art. 22).

17. Weitere Schwierigkeiten entstehen den nichtansässigen Arbeitnehmern und insbesondere den Grenzgängern durch die fehlende währungspolitische Integration, die Beibehaltung einiger devisenrechtlicher Vorschriften sowie die Abkapselung der Kapitalmärkte.

./.

---

(1) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Harmonisierung von Regelungen im Bereich der Einkommensteuer im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft (KOM(79) 737 endg.).



Das Gemeinschaftsrecht sieht zwar vor, daß der Transfer von Arbeitseinkünften der Grenzarbeitnehmer wie jeder andere für reguläre Zahlungen nötige Transfer von allen Abgaben befreit ist, doch dürfen diese Einkünfte im Tätigkeitsland nur für laufende Ausgaben und für den Kapitalverkehr verwendet werden, für den das Gemeinschaftsrecht eine Befreiungspflicht vorsieht. Unabhängig davon, daß es einigen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zahlungsbilanz oder ihres Beitrittabkommens weiterhin gestattet ist, vorübergehend den Kapitalverkehr einzuschränken, wäre es eindeutig unrealistisch, die volle Liberalisierung des kurzfristigen Kapitalverkehrs ins Auge zu fassen, solange es keine gemeinsame Währungspolitik innerhalb der Gemeinschaft oder in bezug auf Drittländer gibt. So können in einigen Mitgliedstaaten die Behörden die im Ausland verwendeten Arbeitseinkünfte der nichtansässigen Arbeitnehmer bestimmten Genehmigungs- und Kontrollformalitäten unterwerfen, um auszuschließen, daß es sich dabei um nichtliberalisierte Kapitalbewegungen handelt.

Für die Grenzgänger bedeutet dies vor allem, daß sie ihre Arbeitseinkünfte in das Land, in dem sie wohnen, zurückführen müssen, und gegebenenfalls die Wiederausfuhr der für ihre laufenden Ausgaben oder ihre Kapitalausgaben nötigen Mittel beantragen müssen. In den Mitgliedstaaten mit Devisenbewirtschaftung gibt es besondere Bestimmungen zugunsten der Grenzgänger. In Italien und Frankreich zum Beispiel können die Grenzarbeitnehmer einen Teil ihres Einkommens, von dem angenommen wird, daß sie es für ihre laufenden Ausgaben brauchen, auf ein Bankkonto im Tätigkeitsland einzahlen. Ein besonderes Abkommen zwischen der belgisch-luxemburgischen Union, in der die Rückführung der Einkünfte der Grenzarbeitnehmer im Rahmen des offiziellen Devisenmarktes erfolgt, und den Niederlanden erlaubt es den betreffenden Arbeitnehmern, ihr Einkommen in Form von Banknoten mit sich zu führen. Dennoch ist es sinnvoll, auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zu empfehlen, die darauf abzielen, für Grenzgänger die Genehmigungs- und Kontrollformalitäten im Zusammenhang mit dem Transfer ihrer Arbeitseinkünfte und den von ihnen im Tätigkeitsland eröffneten Bankkonten so weit wie möglich zu erleichtern.



Zu diesem letzten Punkt wäre es angebracht, auf Gemeinschaftsebene harmonisierte Grenzwerte festzusetzen, für die kein Verwendungsnachweis erforderlich wäre. Die Kommission hat dies schon für den Reise- bzw. Fremdenverkehr empfohlen und erwägt nun ähnliche Vorschläge und Empfehlungen.

In bilateralen Abkommen sind Maßnahmen vorgesehen, die die negativen Auswirkungen von Wechselkursschwankungen für Grenzgänger ausgleichen soll, sei es durch Prämien zu Lasten der Arbeitgeber, sei es - wie dies seit 1969 im französisch-belgischen Grenzraum der Fall ist - durch Ausgleichzulagen, für die jährlich ein Grundwert festgelegt wird, der die Schwankungen der Wechselkurse berücksichtigt.

Aufgrund der zahlreichen Anfragen des Europäischen Parlaments wurden die Auswirkungen von Kursschwankungen im Rahmen des Beratenden Ausschusses für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer untersucht (1). Aus diesen Arbeiten geht hervor, daß es nicht zweckmäßig wäre, Maßnahmen ins Auge zu fassen, um die Währungsschwankungen, die sich auf die sozialen Leistungen, und insbesondere auf die Renten der Wanderarbeitnehmer auswirken könnten, auszugleichen. Einerseits gleichen sich die Rentenbeträge an Preis- und Lohnniveau an, was auf lange Sicht und zumindest teilweise eventuell auf Kursschwankungen zurückzuführende Verluste ausgleicht. Andererseits wäre es dann recht und billig, entsprechende Gewinne ebenfalls auszugleichen.

Der Gedanke eines Ausgleichsfonds (bzw. eines gemeinsamen Versorgungsfonds) wurde nicht nur deshalb verworfen, weil die Durchführung eines solchen Systems auf Gemeinschaftsebene mit großen Schwierigkeiten verbunden wäre, sondern auch, weil solche Ausgleichsmaßnahmen nur denkbar sind, wenn die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit vereinheitlicht oder zumindest harmonisiert werden.

Dies ist jedoch nicht die Grundlage der Verordnung Nr. 1408/71, die nur eine Koordinierung der einzelstaatlichen nichtharmonisierten Rechtsvorschriften anstrebt. Dies bedeutet, daß die Leistungen, auf die die Wanderarbeitnehmer

---

(1) Siehe Vermerk des Sekretariats des Beratenden Ausschusses für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer - SS/TM 5/83 vom 27. Januar 1983.



Anspruch haben, ihnen aufgrund der nationalen Vorschriften der Mitgliedsstaaten zukommen und von diesen geregelt werden, auch wenn sie in Anwendung der Gemeinschaftsregelung festgestellt werden. Dies gilt auch in Zusammenhang mit der Währung, in der die betreffenden Beträge berechnet werden. Die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 stützen sich auf diese Vorstellung (siehe die Verordnung Nr. 1408/71, Artikel 51), die nicht verwirklicht würde, ~~wenn das obengenannte System angewandt würde, die den Wanderarbeitnehmern~~ gewährten Leistungen würden nicht nur in Anwendung der betreffenden nationalen Vorschriften berechnet; hinzu käme ein Ausgleich durch den "gemeinsamen Fursorgefonds". Dies jedoch ist zur Zeit mit der Verordnung Nr. 1408/71 unvereinbar.

Letzten Endes können negative Auswirkungen von Kursschwankungen nur im Rahmen einer größeren Währungsstabilität beseitigt werden. Ausgleichsmaßnahmen mögen zwar berechtigt sein, fügen sich jedoch nicht in diesen Rahmen ein.

Die Kommission hält es also für angebracht, keine Maßnahmen zu unterstützen, mit denen die Auswirkungen von Währungsschwankungen auf die Arbeitseinkünfte der Grenzgänger und die ihnen gewährten Sozialleistungen ausgeglichen werden sollen.

18. Grenzarbeitnehmer stoßen auf komplizierte soziale, steuerliche bzw. finanzrechtliche Bestimmungen. Die Verwaltungsformalitaten, denen sie ganz besonders, und dazu noch in einem für sie fremden Rahmen unterworfen sind, sollten vereinfacht werden. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, die Grenzarbeitnehmer über ihre Rechte, ihre Aufgaben sowie die erforderlichen Formalitäten besser zu informieren.

In dieser Hinsicht sollten auf verschiedenen Ebenen und vor allem von den landesweiten, regionalen und lokalen öffentlichen Verwaltungen, von den betreffenden Gewerkschaftsorganisationen sowie von der Kommission besondere Anstrengungen unternommen werden.



So wäre es zweckmäßig, sich am Beispiel der Beneluxstaaten zu orientieren, die 1984 "Informationsbroschüren für Grenzarbeitnehmer in den Beneluxstaaten" herausgegeben haben. Diese finden nicht nur bei den Grenzgängern, sondern auch bei den Bediensteten der betreffenden nationalen Verwaltungen großen Anklang. Sie enthalten eine Reihe von praktischen Auskünften in Steuer- und Sozialfragen. Angesichts des Anklangs, den diese Broschüren gefunden haben, beabsichtigen die Beneluxstaaten, sie jährlich auf den neuesten Stand zu bringen und zu vervollkommen.

Es wäre angebracht, auf Gemeinschaftsebene die Möglichkeit ins Auge zu fassen, ähnliche Broschüren für jedes Grenzgebiet herauszugeben. Die Kommission hält es für sinnvoll, zur Finanzierung dieser Aktion beizutragen, und wird auch dafür sorgen, die verschiedenen Veröffentlichungen, an denen sich die zuständigen einzelstaatlichen Behörden beteiligen, aufeinander abzustimmen.

19. Wie schon erwähnt, darf die Problematik der Grenzgebiete nicht auf die Tätigkeit oder das Statut des Grenzarbeitnehmers beschränkt werden.

Die Schwierigkeiten der europäischen Bürger, die in diesen besonderen Gebieten an den Grenzen der Mitgliedstaaten wohnen, müssen im Rahmen der Regionalpolitik untersucht werden.

Die Kommission ist der Auffassung, daß ein Teil der Schwierigkeiten der Grenzgänger durch eine regionale Betrachtungsweise, die ihrerseits eine interdisziplinäre Zusammenarbeit der betreffenden nationalen und lokalen Behörden voraussetzt, beseitigt werden kann.



In diesem Zusammenhang hat die Kommission im Oktober 1981 an die Mitgliedstaaten eine Empfehlung betreffend die grenzübergreifende Koordination im Bereich der Regionalentwicklung gerichtet. Damit sollten die Mitgliedstaaten dazu angeregt werden, in enger Zusammenarbeit regionale Entwicklungsprogramme für Gebiete mit einer gemeinsamen Landesgrenze zu erstellen (1). Hinzu kommt, daß in der neuen Verordnung betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung darauf hingewiesen wird, daß die Mitgliedstaaten sich bemühen werden, im Rahmen ihrer bilateralen Beziehungen und unbeschadet der Artikel 92, 93 und 94 des EWG-Vertrags eine grenzüberschreitende Koordinierung der regionalen Entwicklung mit den Mitteln und auf den Ebenen durchzuführen, die sie im gegenseitigen Einvernehmen für angemessen halten. In diesem Zusammenhang werden sie die Zusammenarbeit zwischen den betreffenden regionalen und lokalen Stellen fördern (2).

So beteiligt sich die Kommission an der Aufstellung von grenzübergreifenden Entwicklungsprogrammen durch die Finanzierung von Studien, die sich mit dieser Problematik und den nötigen Lösungen befassen.

Ferner muß erwähnt werden, daß die Kommission das grenzübergreifende Ems-Dollart-Programm an der Nordgrenze zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland unterstützt.

Ein zweites Programm wird zur Zeit im Rhein-Maas-Gebiet, an der Grenze zwischen den Niederlanden, Belgien und der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht. Und schließlich läuft im Raum Twente-Oostgelderland/Westmünsterland/Grafschaft Bentheim ("Euregio"), einem anderen unter Punkt 6 schon erwähnten deutsch-niederländischen Grenzraum, ein drittes Programm an.

Die Kommission zweifelt nicht daran, daß diese Zusammenarbeit positive Auswirkungen haben wird und andere Grenzgebiete in anderen Staaten dazu verleiten wird, diesem Beispiel zu folgen.

./.

- (1) Empfehlung der Kommission vom 9. Oktober 1981 betreffend die grenzübergreifende Koordination im Bereich der Regionalentwicklung (ABl. Nr. L 321 vom 10.11.1981, S. 27).
- (2) Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Artikel 1 Abs. 3 (ABl. Nr. L 169 vom 28.6.1984, S. 1).



Die Kommission beabsichtigt, bei dieser Politik zu bleiben und die Ausarbeitung sowie die Verwirklichung von grenzübergreifenden regionalen Entwicklungsprogrammen zu unterstützen.

20. Die Kommission beabsichtigt nicht, ein interregionales, nach einem einzigen Muster aufgebautes Organ zu empfehlen, in dem die jeweiligen Gebiete zusammengeschlossen werden. Organisationen wie die "Euregio", die in verschiedenen Grenzgebieten innerhalb der Gemeinschaft ins Leben gerufen werden, entsprechen der konkreten Lage dieser Gebiete mehr als jede institutionalisierte und vorgeprägte Einrichtung.

In diesem Zusammenhang muß auf das vom Europarat am 29. Mai 1980 zur Unterzeichnung aufgelegte Europäische Rahmenabkommen über die grenzübergreifende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften bzw. -behörden hingewiesen werden. Abgesehen von Griechenland und dem Vereinigten Königreich haben die acht anderen Mitgliedstaaten dieses Abkommen schon unterzeichnet und/oder ratifiziert.

Dieses Abkommen steckt den Rahmen ab und gibt verschiedene Beispiele für eine Zusammenarbeit zwischen den Staaten und/oder den betreffenden lokalen Körperschaften. Ziel ist es, unverbindlich darauf hinzuweisen, daß die Gebietskörperschaften mit einigen Einschränkungen befugt sind, grenzübergreifend zusammenzuarbeiten. Auch soll somit diese Zusammenarbeit, unter anderem in den Bereichen Zivilschutz, ärztliche Hilfe, Ausbildung, Verkehr sowie Erleichterungen beim Grenzübertritt, unterstützt werden.

21. In der Tat können die besonderen Schwierigkeiten der Grenzbewohner sehr oft auf bilateraler und dezentralisierter Ebene aus dem Weg geräumt werden. Zwar sind Lösungen auf Gemeinschaftsebene nicht nur grundsätzlich, sondern auch weil sie letztlich wirkungsvoller sind, vorzuziehen. So könnten die Schwierigkeiten der Grenzbewohner größtenteils überwunden werden, wenn der völlig freie Verkehr der Personen und ihres Besitzes verwirklicht wäre. Kurzfristig könnte



schon den häufigsten Forderungen der Grenzbewohner oder ihrer Vertreter (1) dadurch nachgekommen werden, daß im Zusammenhang mit einer vereinfachten Grenzkontrolle sowie der gegenseitigen Anerkennung der Diplome Fortschritte erzielt werden.

Wird das Europa der Bürger verwirklicht, so sind die meisten Probleme der Bewohner von Grenzgebieten aus dem Wege geräumt.

Ohne dieses Fernziel aus den Augen zu verlieren, kann die Kommission jedoch in Erwartung globaler Gemeinschaftsmaßnahmen einige spezifische Maßnahmen empfehlen. Die folgenden Vorschläge können größtenteils im Rahmen bilateraler Abkommen zwischen Mitgliedstaaten oder untergeordneten Behörden sowie im Rahmen von Vereinbarungen zwischen den Verwaltungen durchgeführt werden.

Folgende Maßnahmen können ins Auge gefaßt werden:

- soweit es nötig ist, Erleichterungen des Grenzverkehrs durch besondere Fahrbahnen nach dem Beispiel der französisch-schweizerischen Grenzstellen im Genfer Raum;
- Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden in der Frage der Öffnungszeiten der Zollstellen und im Zusammenhang mit besonderen Bestimmungen zum Verkehr in Grenzgebieten;
- Zusammenarbeit in Fragen des öffentlichen Verkehrs (Bahn und Bus) einschließlich Linienverkehr, Fahrpläne und Fahrkartenkauf. Treffen der Verantwortlichen des Nahverkehrs und des grenzüberschreitenden Verkehrs, in denen diese mit den konkreten Aspekten einer solchen Zusammenarbeit vertraut gemacht werden;
- Zusammenarbeit im Bereich der Krankheitsfürsorge, sei es in bezug auf den Zugang zu ärztlichen Dienstleistungen oder Krankenhausbehandlungen, sei es im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Krankheitsfürsorge, der Verwaltungsformalitäten, der Erstattungen und der Kontrollverfahren.

---

(1) Siehe in diesem Zusammenhang das Memorandum des EGB; 1981 (op cit.), die Stellungnahmen der Euregio, die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) sowie schließlich die Entschlüsse des Verbands der lokalen und regionalen Behörden in Europa (Confédération permanente des pouvoirs locaux et régionaux en Europe - CPLRE).



Insbesondere müßten der Transport von Kranken und Verletzten sowie die ärztliche Nothilfe bei schweren Unglücken oder Katastrophen geregelt werden.

- Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes (Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen oder Katastrophen; Koordination der Hilfe; Erleichterung der Durchfahrt für Rettungsmannschaften und ihre Ausrüstung) (1);
- Erleichterung des Zugangs der Grenzbewohner zu allgemeinbildenden und beruflichen Schulen auf der Grundlage einer nichtdiskriminierenden, pragmatische Lösungen anstrebenden Haltung;
- Befragung der Bevölkerung jenseits der Grenze in Zusammenhang mit Raumordnungsfragen und der Errichtung von umweltbelastenden Anlagen. Dies entspricht der Gemeinschaftspolitik, wie sie in den Richtlinien 80/68/EWG (2) (Grundwasser), 82/501/EWG (3) (Gefahren schwerer Unfälle) und 84/360/EWG (4) (Luftverunreinigung) dargelegt ist.

---

(1) Siehe in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der inoffiziellen Sitzung der für Zivilschutz zuständigen Minister vom 2. und 3. Mai 1985, unter anderem in bezug auf die verschiedenen Hilfeleistungen sowie auf die gegenseitige Unterstützung bei Unfällen oder Katastrophen in Grenzgebieten.

(2) ABl. Nr. L 20 vom 26.1.1980, S. 43.

(3) ABl. Nr. L 230 vom 5.8.1982, S. 1.

(4) ABl. Nr. L 188 vom 16.7.1984, S. 20.



## 22. Schlußfolgerungen

- 22.1 Die zahlreichen Schwierigkeiten der Bewohner von Grenzgebieten würden größtenteils aus dem Weg geräumt, wenn ein echter Binnenmarkt sowie die Währungsunion verwirklicht und wesentliche Fortschritte auf dem Wege zum Europa der Bürger erzielt würden.
- 22.2 Neue, starre Bestimmungen zur Lösung spezifischer Probleme sollten vermieden werden. Die Kommission empfiehlt:
- kein spezifisches Statut für Grenzarbeitnehmer zu schaffen (Punkt 11),
  - keine Maßnahmen einzuführen, mit denen die Auswirkungen von Währungsschwankungen ausgeglichen würden (Punkt 17).
- 22.3 Die soziale Gleichbehandlung muß durch die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer angestrebt werden (Punkt 12).
- 22.4 Das angestrebte Ziel einer steuerrechtlichen Gleichbehandlung der Arbeitseinkünfte darf den durch bilaterale Steuerabkommen erzielten Fortschritten nicht entgegenstehen (Punkt 16).
- 22.5 Die Kommission wird Vorschläge unterbreiten, um die besonderen Pflichten der Grenzarbeitnehmer abzuschaffen, die sich darauf ergeben, daß der Transfer ihrer Arbeitseinkünfte sowie der diesbezüglichen Bankeinlagen einer Kontrolle unterworfen sind (Punkt 17).
- 22.6 Im Bereich der Sammlung und Verbreitung von Information schlägt die Kommission folgendes vor:
- Fachtagungen der einzelstaatlichen, für Sozialfragen zuständigen Behörden (Arbeitsamt) sowie der Steuerbehörden (Punkt 13 und Punkt 16);
  - eine Informationskampagne über die Rechte und die Pflichten der Grenzarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Punkt 18).
- 22.7 Die Kommission wird weitere Anstrengungen unternehmen, um regionale Entwicklungsprogramme in Grenzgebieten zu fördern (Punkt 19).
- 22.8 Besondere Maßnahmen, die den Alltag und die Fahrverbindungen für in Grenzgebieten wohnende europäische Bürger erleichtern, sollten unterstützt werden. Dazu gehören auch die Verfahren, nach denen sie in Zusammenhang mit Entscheidungen, die sich auf beiden Seiten der Grenze auswirken, unterrichtet und angehört werden. Diese Maßnahmen ergeben sich größtenteils aus der Zusammenarbeit zwischen den Staaten sowie zwischen den regionalen bzw. lokalen untergeordneten Behörden.



Gemeinschaftsdefinitionen des Grenzarbeitnehmers bzw. des Bewohners  
eines Grenzgebiets

1. In bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitskräfte

Richtlinie 68/360/Artikel 8 vom 15. Oktober 1968

1. Absatz: Die Mitgliedstaaten gewähren das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis:

...

- b) Arbeitnehmern, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates beschäftigt sind, ihren Wohnort jedoch im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats haben und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehren. Die zuständige Behörde des Beschäftigungsstaats kann diesen Arbeitnehmern eine Sonderbescheinigung erteilen, die eine Geltungsdauer von fünf Jahren hat und ohne weiteres verlängert werden kann;

2. In bezug auf die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

- a) Verordnung 36/23 vom 2. April 1963 über die soziale Sicherheit der Grenzgänger (1)

Der Ausdruck "Grenzgänger" bezeichnet Arbeitnehmer, die "unter Beibehaltung ihres Wohnorts im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiets eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind und in der Regel täglich oder mindestens einmal wöchentlich an ihren Wohnort zurückkehren (Art. 1 Absatz 1 c) erster Unterabsatz).

Das Grenzgebiet, in dem der Betreffende beschäftigt sein und wohnen muß, beträgt eine Breite von 20 km auf beiden Seiten der Grenze zwischen Frankreich und einem anderen Mitgliedstaat (Artikel 1 Absatz 1 c) zweiter Unterabsatz).

---

(1) Aufgehoben durch die Verordnung 1408/71 vom 30.9.1972.



b) Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates.

Definitionen:

Für die Anwendung dieser Verordnung wird der Begriff "Grenzgänger" wie folgt definiert:

...

- c) Jeder Arbeitnehmer, der im Gebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt ist und im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt, in das er in der Regel täglich, mindestens aber einmal wöchentlich zurückkehrt; der Grenzgänger, der von dem Unternehmen, dem er gewöhnlich angehört, innerhalb des Gebietes des gleichen oder eines anderen Mitgliedstaats entsandt wird, behält jedoch bis zur Höchstdauer von 4 Monaten die Eigenschaft eines Grenzgängers, selbst, wenn er während dieser Entsendung nicht täglich oder mindestens einmal wöchentlich an seinen Wohnort zurückkehren kann;

Bemerkungen

- . In dieser Verordnung ist kein bestimmtes Grenzgebiet für die Anwendung der Bestimmungen vorgesehen.
- . Diese Bestimmungen gelten auch für Arbeitnehmer, die in einem Mitgliedstaat beschäftigt sind, der nicht an den Staat, in dem sie wohnen, angrenzt.

3. Im Rahmen der Verkehrspolitik

Siehe Definition eines "Grenzgebiets": Ein 25 km breiter Streifen auf beiden Seiten der Grenze über jeweils 25 km erstreckt. Anhang I der ersten Richtlinie über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten, geändert durch die Richtlinie Nr. 78/175/EWG (ABl. Nr. L 54 vom 25.2.1978, S. 18).



4. Im Rahmen der Richtlinien über Zoll- und Steuerbefreiungen

- a) Richtlinie des Rates vom 28. Mai 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die im grenzüberschreitenden Reiseverkehr geltende Regelung für die Umsatzsteuern und Verbrauchsteuern (Richtlinie 69/169/EWG), geändert durch die Richtlinie Nr. 72/230/EWG (ABL. Nr. L 139 vom 17.6.1972, S. 28).

Art. 3: (Absatz 5)

"Für die Anwendung der Absätze 1, 2 und 4 gilt:

- Als Grenzgebiet eine in Luftlinie höchstens 15 km breite Zone, gerechnet von der Grenze eines Mitgliedstaats an. Jeder Mitgliedstaat muß jedoch in das Grenzgebiet Gemeinden einbeziehen, deren Gebiet teilweise in das Grenzgebiet fällt;
- als Grenzarbeitnehmer jede Person, die sich aufgrund ihrer normalen Erwerbstätigkeit an Arbeitstagen auf die andere Seite der Grenze begeben muß."

- b) Verordnung Nr. 918/83 (ABL. Nr. L 105/10 vom 23.4.1983)

"1. Die Mitgliedstaaten können Wert und/oder Mengen der von den Eingangsabgaben zu befreienden Waren niedriger festsetzen, wenn diese Waren eingeführt werden von:

- Bewohnern des Grenzgebiets,
- Grenzarbeitnehmern,

- dem Personal von im Verkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft eingesetzten Verkehrsmitteln.

Diese Beschränkungen gelten nicht, wenn die Bewohner des Grenzgebiets den Nachweis erbringen, daß sie nicht aus dem Grenzgebiet des benachbarten Drittlandes zurückkehren. Diese Beschränkungen gelten jedoch für Grenz- arbeiter und das Personal von im Verkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft eingesetzten Verkehrsmitteln, wenn sie bei einer im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit unternommenen Reise Waren einführen."

2. Im Sinne des Absatzes 1 gelten als

- "Grenzgebiet": unbeschadet der diesbezüglichen Übereinkommen ein nicht mehr als 15 km Luftlinie tiefer Streifen längs der Grenze. Als hierzu gehörig gelten auch Gemeinden, die teilweise in diesem Grenzgebiet liegen;
  - "Grenzarbeiter": Personen, die zur Ausübung ihrer üblichen beruflichen Tätigkeit an den Tagen, an denen sie arbeiten, die Grenze überschreiten.
- c) Im landwirtschaftlichen Bereich gilt die allgemeine Vorschrift, daß bei der Einfuhr bzw. Ausfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse Währungsausgleichsbeträge angewandt werden müssen.

Diese allgemeine Vorschrift ist teilweise gelockert worden: Währungsausgleichsbeträge werden nicht angewandt, wenn die in den Bestimmungen zu Zoll- und Steuerbefreiungen vorgesehenen Voraussetzungen gegeben sind (siehe Verordnung (EWG) Nr. 1371/81 Artikel 18 Absatz 2 (1)).

---

(1) ABL. Nr. L 138 vom 25.5.1981, S. 8.



In der Verordnung (EWG) Nr. 1371/81 Artikel 23 ist in einer besonderen Bestimmung vorgesehen, daß im Handel zwischen Grenzgebieten die zuständigen Behörden die Anwendung des Währungsausgleichsbetrags von besonderen Voraussetzungen abhängig machen können, um Unregelmäßigkeiten vorzubeugen.

Mit dieser Bestimmung sollte den einzelstaatlichen Behörden erlaubt werden, Steuerhinterziehungen erfolgreich zu bekämpfen.

- d) Der Urteilsspruch des Gerichtshofes in der Rechtssache 54/84 (Michael Paul gegen das Hauptzollamt Emmerich) legt den Begriff des Grenzgebiets in bezug auf Steuerbefreiungen im Rahmen des Verkehrs in Grenzgebieten folgendermaßen aus:

"Grenzgebiet" im Sinne von Artikel 5 Absatz 5 erster Gedankenstrich der Richtlinie 69/169/EWG des Rates vom 28. Mai 1969 in der Fassung der Richtlinie 72/230/EWG des Rates vom 12. Juni 1972 ist das Gebiet im Umkreis von 15 km um die Grenzzollstelle."

Dieser Urteilsspruch steht im Gegensatz zu einer Definition des Begriffs, auf die die deutschen Behörden sich bezogen hatten, und nach der ein Grenzgebiet ein 15 km tiefer Streifen ist, der sich entlang der Grenze ausdehnt. Insofern innerhalb eines Grenzgebiets die Zollbefreiungen geringer sind, ist das Urteil richtunggebend für eine größere Liberalisierung der Einfuhren für Grenzbewohner. Das Urteil entspricht den Schlußanträgen des Generalanwalts und den Schlußfolgerungen der Kommission.

5. Im Rahmen der Vorschläge zur Besteuerung der Grenzarbeitnehmer

Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Harmonisierung von Regelungen im Bereich der Einkommenssteuer im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft (KOM(79) 737 endg.).

Artikel 3

"1. Für die Anwendung dieser Richtlinie ist der Ausdruck "ansässig" nach den innerstaatlichen Steuervorschriften und den betreffenden Doppelbesteuerungsabkommen auszulegen.

2. Für die Anwendung dieser Richtlinie bedeutet der Ausdruck "Grenzgänger" einen Arbeitnehmer

- a) mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit,
- b) der diese Arbeit in einem Mitgliedstaat ausübt, ohne dort ansässig zu sein, und
- c) in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, in den er in der Regel täglich zurückkehrt.

Ein Grenzgänger, der von seinem Arbeitgeber an einen Ort innerhalb der Gemeinschaft entsandt wird, von dem er in der Regel nicht täglich an seinen Wohnort zurückkehren kann, verliert aus diesem Grund im Verhältnis zwischen den im vorstehenden Unterabsatz bezeichneten Staaten nicht die Eigenschaft eines Grenzgängers, sofern die Entsendung insgesamt nicht ein Drittel der Tage innerhalb eines Kalenderjahres übersteigt, an denen er die Eigenschaft als Grenzgänger ohne die Entsendung hat."