In der Rechtssache 77/82

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Sozialgericht Stuttgart in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

ANASTASIA PESKELOGLOU

gegen

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, Nürnberg, vertreten durch den Direktor des Arbeitsamtes Stuttgart,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge (ABl. vom 19. 11. 1979, S. 17)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. O'Keeffe, der Richter P. Pescatore, G. Bosco, T. Koopmans und K. Bahlmann,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die Klägerin im Ausgangsverfahren, Frau Peskeloglou, ist eine im Jahr 1961

geborene griechische Staatsangehörige, die am 29. November 1980 zu ihrem Ehemann in der Bundesrepublik Deutschland einreiste.

Am 31. Mai 1981 beantragte sie eine Arbeitserlaubnis für eine Anstellung als Küchenhilfe in einem Unternehmen in Stuttgart. Das zuständige Arbeitsamt lehnte diesen Antrag mit der Begründung ab, die Klägerin des Ausgangsverfahrens habe „die Wartezeit von vier beziehungsweise drei Jahren für nachgezogene Ehegatten nicht erfüllt."

Das einschlägige einzelstaatliche Recht wurde nach Beantragung der Arbeitserlaubnis zum Nachteil der Klägerin im Ausgangsverfahren geändert.

Nach Angaben des vorlegenden Gerichts sah § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes in seiner Fassung vom 19. Juni 1969 (BGBl. I, S. 582) bis zum 13. August 1981 vor, daß „die Klägerin einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Arbeitserlaubnis hat, wenn unter Berücksichtigung von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die von ihr angegebene Arbeitsstelle nicht mit deutschen oder vorrangig zu vermittelnden ausländischen Arbeitnehmern besetzt werden kann".

Diese Gesetzesfassung wurde nun durch das sechste Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (Wartezeitgesetz) mit Wirkung zum 14. August 1981 geändert. In Ausführung von § 19 Absatz 1 Satz 3 Arbeitsförderungsgesetz wurde am 24. September 1981 die sechste Änderungsverordnung zur Arbeitserlaubnisverordnung erlassen. Diese Verordnung trat am 1. Oktober 1981 in Kraft.

Nach § 1 Absatz 2 dieser sechsten Verordnung kann den Ehegatten ausländischer Arbeitnehmer die Arbeitserlaubnis für eine erstmalige Beschäftigung erteilt werden, „wenn sie sich vier Jahre rechtmäßig im Geltungsbereich dieser Verordnung aufgehalten haben; für eine Beschäftigung in Wirtschaftszweigen, in denen die Zahl der dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen erheblich übersteigt, kann Ehegatten die Arbeitserlaubnis nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von zwei Jahren erteilt werden".

Das Sozialgericht schließt hieraus, daß nach dem Recht, das am 1. Oktober 1981 in der Bundesrepublik Deutschland galt, die Klage im Ausgangsverfahren nicht begründet sei. Da jedoch nach seiner Ansicht diese Regelung „mit Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Schlußakte des Beitrittsvertragswerks EG-Griechenland kollidieren [könnte]", erscheint es ihm wichtig zu wissen, ob diese Bestimmung „eine ... Verschärfung des innerstaatlichen Rechtszustandes zuläßt", wie sie hier in Frage steht.

Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge bestimmt:

„Die derzeitigen Mitgliedstaaten und die Republik Griechenland können bis zum 1. Januar 1988 gegenüber griechischen Staatsangehörigen beziehungsweise gegenüber Staatsangehörigen der derzeitigen Mitgliedstaaten die innerstaatlichen Vorschriften beibehalten, welche die Einreise zum Zweck einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und/oder den Zugang zu einer solchen Beschäftigung von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen."

Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts „ist [es] zweifelhaft, ob diese genannte europäische Rechtsnorm die geschilderte verschärfende Rechtsänderung bei der erstmaligen Erteilung einer Arbeitserlaubnis an griechische Staatsangehörige zuläßt".

Da jedoch in bezug auf die Auslegung von Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte Zweifel bestehen blie-

ben, erschien es ihm erforderlich, dem Gerichtshof folgende Frage vorzulegen:

„Kann Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts und die Anpassung der Verträge im Vertragswerk über den Beitritt der Republik Griechenland zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zur Europäischen Atomgemeinschaft und zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (BGBl. I, Teil II, S. 230 ff.) dahin gehend ausgelegt werden, daß die bisherige innerstaatliche Regelung für die erstmalige Erteilung einer Arbeitserlaubnis an einen griechischen Staatsangehörigen in § 19 AFG, wonach die Arbeitserlaubnis nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung der Verhältnisse des einzelnen Falles erteilt wird, dadurch verschärft werden kann, daß durch das sechste Gesetz zur Änderung des AFG (Wartezeitgesetz) vom 3. August 1981 (BGBl. I., S. 802) i. V. mit der sechsten Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 24. September 1981 (BGBl. I, S. 1042) die erstmalige Erteilung der Arbeitserlaubnis auch an einen griechischen Staatsangehörigen zusätzlich von der Erfüllung einer Wartezeit von mindestens zwei Jahren abhängig gemacht wird?"

Der Vorlagebeschluß ist am 23. Februar 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Klägerin im Ausgangsverfahren, vertreten durch die Rechtsanwälte Gutmann und Wohlfarth, die griechische Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt Kranidiotis, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Beschel als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Durch Beschluß vom 15. Dezember 1982 hat der Gerichtshof aufgrund der Feststellung, daß weder ein am Verfahren beteiligter Mitgliedstaat noch ein am Verfahren beteiligtes Organ der Gemeinschaften verlangt hat, daß der Gerichtshof über die Rechtssache in Vollsitzung entscheidet, diese aufgrund von Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die vierte Kammer verwiesen.

Der Gerichtshof (vierte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch darum gebeten, daß die Bundesanstalt für Arbeit oder die deutsche Regierung in der Verhandlung mündlich Stellung nehmen möge.

II — Schriftliche Erklärungen gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* ist der Ansicht, daß „die vorgelegte Rechtsfrage dahin zu beantworten ist, daß das Wartezeitgesetz vom 3. August 1981 mit Artikel 45 der Beitrittsakte Griechenlands zur Europäischen Gemeinschaft kollidiert". Eine Übergangsregelung, die die stufenweise Angleichung unterschiedlicher Verhältnisse ermöglichen solle, dürfe nicht dazu führen, daß die Unterschiede zwischen den beiden betroffenen Sozialordnungen vergrößert würden. Der Mitgliedstaat, der auf diese Weise vorgehe, verstoße gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und benachteilige den anderen Vertragsteil.

Die *griechische Regierung* meint, daß sich aus Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Beitrittsvertrages ein Recht aber keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Republik Griechenland zur Bei-

behaltung der innerstaatlichen Vorschriften bis 1. Januar 1988 ergebe und daß zwar die Möglichkeit zur Änderung der nationalen Vorschriften zugunsten der Betroffenen aber nicht zuungunsten der Betroffenen bestehe. Eine Änderung im letzteren Sinne widerspreche in der Tat der Funktion der Übergangszeit, die zu dem Zwecke eingeführt worden sei, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu erleichtern und nicht zu erschweren.

Nach Ansicht der griechischen Regierung ist das Ergebnis des Ablaufs der Übergangszeit die europäische Einigung als allererstes Ziel des Vertrages über die Europäischen Gemeinschaften. Eine „rückschrittliche" Übergangszeit sei ein gemeinschaftswidriger Begriff.

Die griechische Regierung macht weiter geltend, die Einführung von für den Betroffenen ungünstigeren Vorschriften durch einen Mitgliedstaat während der Übergangszeit verstoße gegen den Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, stelle eine Beeinträchtigung des „acquit communautaire" dar und verletze somit ein bereits erworbenes Recht.

Da im fraglichen Fall ein grundlegendes Recht der Klägerin, nämlich das Recht auf Arbeit, verletzt werde, erscheint es der griechischen Regierung angebracht, die Europäische Menschenrechtskonvention zur Anwendung kommen zu lassen.

Sodann legt die griechische Regierung dar, daß Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Beitrittsvertrags „unmittelbar anwendbar ist" und „Rechte und Pflichten der Angehörigen der Mitgliedstaaten begründet". Sie folgert daraus, daß die Möglichkeit zur Änderung der nationalen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats zuungunsten der Betroffenen darüber hinaus eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit bedeuten würde, weil sie die Rechtsstellung eines Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats „verschlechtern würde".

Schließlich sei „eine derartige Änderung der nationalen Rechtsvorschriften auch aufgrund des Standstill-Grundsatzes unannehmbar".

Folglich „schlägt die griechische Regierung vor, der Gerichtshof möge die ihm vorgelegte Frage dahin beantworten, daß es nicht möglich ist, Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte in einer Weise auszulegen, die einem Mitgliedstaat die Möglichkeit gibt, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Vergleich zu den im Zeitpunkt der Unterzeichnung der Beitrittsakte geltenden Vorschriften zu verschärfen".

Die *Kommission* weist zunächst darauf hin, daß die vom Sozialgericht Stuttgart aufgeworfenen Rechtsfragen „Inhalt und Tragweite des gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeitsgrundsatzes" berührten. Dieser zu den Grundlagen der Gemeinschaft gehörende Grundsatz füge sich in die gesamten Zielsetzungen des Vertrages und präge so in einem wesentlichen Punkt die Identität der Gemeinschaft.

Der Beitritt eines neuen Mitgliedstaats könne nicht eine Änderung dieses Grundsatzes im Rahmen der in Artikel 237 des Vertrages vorgesehenen „Aufnahmebedingungen" und der „erforderlich werdenden Anpassungen" zur Folge haben.

Während einer Übergangsphase dürfe zwar das Recht auf Freizügigkeit im Verhältnis zwischen den ursprünglichen Mitgliedstaaten und dem neuen Mitgliedstaat eingeschränkt werden, es könne sich „dabei jedoch nur um eine zeitlich befristete und inhaltlich auf das unbedingt Erforderliche beschränkende Übergangsregelung handeln".

In diesem Sinne, nämlich als zeitlich begrenzte und inhaltlich präzise umrissene Ausnahme vom Freizügigkeitsgrundsatz

seien die Übergangsregelungen der Artikel 44 ff. der Beitrittsakte abgefaßt, und in diesem Sinne seien sie auch auszulegen. So bringe Artikel 44 der Beitrittsakte dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis deutlich zum Ausdruck, indem er die grundsätzliche Anwendbarkeit von Artikel 48 EWG-Vertrag feststelle und diese Regel nur den in den Artikeln 45 ff. ausdrücklich vorgesehenen Einschränkungen unterwerfe.

Mit Artikel 45 der Beitrittsakte, der den Mitgliedstaaten gestattet, ihre einzelstaatlichen Vorschriften „beizubehalten", sei demnach bezweckt worden, die zehn Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, „sich Schritt für Schritt auf die veränderte Lage einzustellen". Würde man diese Bestimmung dagegen „als eine Ermächtigung für die Mitgliedstaaten deuten, sich über das bereits bestehende Maß hinaus noch weiter von der Verwirklichung des Freizügigkeitsgrundsatzes zu entfernen", so würde sie dem Zweck der Übergangsregelung von Grund auf widersprechen.

Der Begriff „beibehalten" deute ferner in allen sprachlichen Fassungen darauf hin, daß die Beibehaltung des Status quo der innerstaatlichen Vorschriften den äußersten Grad der zulässigen Einschränkung des Freizügigkeitsgrundsatzes markiere.

Diese Auslegung werde darüber hinaus von der „Gemeinsamen Erklärung betreffend die Freizügigkeit der Arbeitnehmer" bestätigt, die von den Mitgliedstaaten aus Anlaß des Beitritts abgegeben und in die Schlußakte aufgenommen worden sei.

Die Kommission ist ferner der Auffassung, daß einzelstaatliche Regelungen wie die hier in Frage stehenden gegen Artikel 48 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Beitrittsakte verstoßen und daher ungültig sind.

Dem steht nach Ansicht der Kommission Artikel 45 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte nicht entgegen. Diese Bestimmung habe zum Inhalt, daß der Familienangehörige eines Wanderarbeitnehmers, der sich seit mindestens drei Jahren in dem Mitgliedstaat aufhalte, in dem er mit dem Arbeitnehmer wohne, ohne weiteres und unabhängig von etwaigen einzelstaatlichen Vorschriften freien Zugang zu einer Beschäftigung habe, so wie sich dies aus den Artikeln 10 und 11 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) ergibt.

Erfülle ein Familienangehöriger eines Wanderarbeitnehmers die Voraussetzung der dreijährigen Aufenthaltsdauer nicht, so gälten auch für ihn während der Übergangszeit die allgemeinen innerstaatlichen Vorschriften über den Zugang ausländischer Arbeitnehmer zu einer Beschäftigung. Weil diese innerstaatlichen Bestimmungen die „Standstill"-Verpflichtung des Artikels 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte beachten müßten, sei es verfehlt, wollte man Artikel 45 Absatz 2 Unterabsatz 2 in dem Sinne auslegen, daß er dem nationalen Gesetzgeber gestatte, im Widerspruch zu dieser Verpflichtung speziell für die Familienangehörigen von Wanderarbeitnehmern günstigere einzelstaatliche Vorschriften auf den ungünstigeren Standard der gemeinschaftsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen „abzusenken".

Dies würde nämlich dazu führen, daß ein nach dem Sinn und Zweck der Übergangsregelung privilegierter Personenkreis, nämlich die Familienangehörigen griechischer Staatsangehöriger, schlechter gestellt werden könnte als die anderen griechischen Staatsbürger, die in der Lage wären, sich ohne weiteres auf das

Standstill-Gebot aus Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 zu berufen.

Als Ergebnis ihrer Erwägungen schlägt die Kommission vor, die durch das Sozialgericht Stuttgart vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

„Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge ist dahin gehend auszulegen, daß er dem nationalen Gesetzgeber untersagt, die zum Zeitpunkt des Beitritts bestehenden innerstaatlichen Vorschriften, welche die Einreise zum Zweck einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und/oder den Zugang zu einer solchen Beschäftigung von einer Genehmigung abhängig machen, dahin gehend zu ändern, daß die aufgrund dieser Vorschriften den griechischen Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen zustehenden Rechte zusätzlichen Beschränkungen unterworfen werden."

III — Mündliche Verhandlung

Die Klägerin im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Gutmann, die griechische Regierung, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Evaggelos Tsekouras, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes M. Beschel, haben in der mündlichen Verhandlung vom 26. Januar 1983 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 23. Februar 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Sozialgericht Stuttgart hat mit Beschluß vom 15. Februar 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Februar 1982, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage zur Auslegung von Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge (ABl. vom 19. 11. 1979, S. 17) — nachstehend Beitrittsakte — zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage wurde vor dem Sozialgericht Stuttgart in einem Rechtsstreit zwischen Frau Anastasia Peskeloglou, einer in der Bundesrepublik Deutschland wohnhaften griechischen Staatsangehörigen, und der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg aufgeworfen, der den Anspruch von Frau Peskeloglou auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis zum Gegenstand hat.

3 Frau Peskeloglou reiste am 29. November 1980 zu ihrem Ehemann in die Bundesrepublik Deutschland ein. Am 31. Mai 1981 beantragte sie eine Ar-

beitserlaubnis für eine Anstellung in einem Unternehmen in Stuttgart; dieser Antrag wurde von dem zuständigen Arbeitsamt mit der Begründung abgelehnt, die Klägerin des Ausgangsverfahrens habe „die Wartezeit von vier beziehungsweise drei Jahren für nachgezogene Ehegatten nicht erfüllt".

4 Wie das Sozialgericht ausführt, gaben die bis zum 13. August 1981 geltenden nationalen Vorschriften — § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juni 1969 (BGBl. I, S. 582) — der Ehefrau eines ausländischen Arbeitnehmers einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Arbeitserlaubnis, wenn unter Berücksichtigung von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die von ihr angegebene Arbeitsstelle nicht mit deutschen oder vorrangig zu vermittelnden ausländischen Arbeitnehmern besetzt werden konnte.

5 Nach dem vom 1. Oktober 1981 an geltenden Recht kann demgegenüber den Ehegatten ausländischer Arbeitnehmer die Arbeitserlaubnis für eine erstmalige Beschäftigung erteilt werden, wenn sie sich vier Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben; doch kann Ehegatten „für eine Beschäftigung in Wirtschaftszweigen, in denen die Zahl der dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen erheblich übersteigt, ... die Arbeitserlaubnis nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von zwei Jahren erteilt werden".

6 Das Sozialgericht geht davon aus, daß es nach dem mit Wirkung vom 1. Oktober 1981 an geltenden Recht entscheiden müsse, und ist der Ansicht, daß die Klage im Ausgangsverfahren hiernach nicht begründet sei. Da ihm jedoch die Vereinbarkeit der eingetretenen Rechtsänderungen mit Artikel 45 Absatz 1 der Beitrittsakte zweifelhaft erscheint, hat es beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage vorzulegen:

„Kann Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts und die Anpassung der Verträge im Vertragswerk über den Beitritt der Republik Griechenland zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zur Europäischen Atomgemeinschaft und zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (BGBl. I, Teil II, S. 230 ff.) dahin gehend ausgelegt werden, daß die bisherige innerstaatliche Regelung für die erstmalige Erteilung einer Arbeitserlaubnis an einen griechischen Staatsangehörigen in § 19 AFG, wonach die Arbeitserlaubnis nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung der Verhältnisse des einzelnen Falles erteilt wird, da-

durch verschärft werden kann, daß durch das sechste Gesetz zur Änderung des AFG (Wartezeitgesetz) vom 3. August 1981 (BGBl. I, S. 802) i. V. mit der sechsten Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 24. September 1981 (BGBl. I, S. 1042) die erstmalige Erteilung der Arbeitserlaubnis auch an einen griechischen Staatsangehörigen zusätzlich von der Erfüllung einer Wartezeit von mindestens zwei Jahren abhängig gemacht wird?"

7 Diese Frage des Sozialgerichts Stuttgart geht dahin, ob Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 es gestattet, in bezug auf griechische Staatsangehörige innerstaatliche Rechtsvorschriften, die vor dem 14. August 1981 galten, dadurch zu verschärfen, daß den Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis die weitere Voraussetzung einer bestimmten Aufenthaltsdauer hinzugefügt wird.

8 Artikel 45 Absatz 1 der Beitrittsakte bestimmt in Unterabsatz 1, daß die Artikel 1 bis 6 und 13 bis 23 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) in den derzeitigen Mitgliedstaaten gegenüber griechischen Staatsangehörigen erst ab 1. Januar 1988 anwendbar sind. Unterabsatz 2 sieht vor, daß die derzeitigen Mitgliedstaaten während der Übergangszeit gegenüber griechischen Staatsangehörigen die innerstaatlichen Vorschriften, welche die Einreise zum Zweck einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und/oder den Zugang zu einer solchen Beschäftigung von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen, beibehalten können.

9 Diese Bestimmung ist somit auf alle griechischen Arbeitnehmer anwendbar, während die Rechtslage der Ehegatten und der unterhaltsberechtigten Kinder ausdrücklich in Artikel 45 Absatz 2 der Beitrittsakte angesprochen wird. Dieser Absatz bestimmt in seinem Unterabsatz 1, daß Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68, der unter anderem den Ehegatten ein Recht auf Ausübung einer Beschäftigung gibt, in den derzeitigen Mitgliedstaaten gegenüber greichischen Staatsangehörigen erst ab 1. Januar 1986 anwendbar ist. Als Übergangsregelung sieht Unterabsatz 2 vor, daß die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers, der Angehöriger eines Mitgliedstaats ist, das Recht haben, in dem Mitgliedstaat, in dem sie mit dem Arbeitnehmer wohnen, eine Beschäftigung auszuüben, sofern sie sich seit mindestens drei Jahren — ab 1. Januar 1984: seit mindestens 18 Monaten — in dem betreffen-

den Mitgliedstaat aufhalten. Unterabsatz 3 bestimmt jedoch ausdrücklich, daß die Regelung dieses zweiten Absatzes „günstigere innerstaatliche Bestimmungen unberührt [läßt]".

10 Im vorliegenden Fall ist die Klägerin im Ausgangsverfahren griechische Staatsangehörige und verheiratet mit einem Arbeitnehmer der gleichen Nationalität; sie fällt somit sowohl unter Artikel 45 Absatz 1 als auch unter Artikel 45 Absatz 2. Weil sich die Frage des nationalen Gerichts ausdrücklich auf Artikel 45 Absatz 1 bezieht, erscheint es zweckmäßig, in erster Linie diese Bestimmung zu prüfen.

11 Die Übergangsbestimmung des Artikels 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte gestattet den alten Mitgliedstaaten, bis zum 1. Januar 1988 gegenüber griechischen Staatsangehörigen die innerstaatlichen Vorschriften beizubehalten, welche die Einreise zum Zweck einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und/oder den Zugang zu einer solchen Beschäftigung von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen. Zu bemerken ist, daß das gleiche Recht Griechenland im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten vorbehalten wurde.

12 Diese Bestimmung, deren Zweck es ist, nach dem Beitritt durch plötzliche und umfangreiche Wanderbewegungen von Arbeitnehmern verursachte Arbeitsmarktstörungen in Griechenland und in den anderen Mitgliedstaaten zu vermeiden, stellt eine Ausnahme von dem in Artikel 48 des EWG-Vertrags aufgestellten Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar. Als solche ist sie eng auszulegen, wie sich aus Artikel 44 der Beitrittsakte ergibt, der vorbehaltlich der Übergangsbestimmungen — unter anderem des Artikels 45 — die sofortige Anwendbarkeit des Artikels 48 des Vertrages zum Grundsatz macht.

13 Hieraus folgt, daß die Bundesrepublik Deutschland berechtigt ist, bereits bestehende Einschränkungen beizubehalten, daß sie aber keinesfalls während der Übergangszeit gegenüber griechischen Staatsangehörigen die Voraussetzungen für den Zugang zu einer Beschäftigung durch die Einführung neuer einschränkender Maßnahmen verschärfen darf.

14 Artikel 45 Absatz 2 steht diesem Ergebnis nicht entgegen. Es ginge zu weit, Artikel 45 Absatz 2 in dem Sinne auszulegen, daß der nationale Gesetzgeber

nur im Fall der Ehegatten und Familienangehörigen die Voraussetzungen des Anspruchs auf Ausübung einer Beschäftigung verschärfen könnte, denn dies würde zu dem unhaltbaren Ergebnis führen, daß diese schlechter gestellt wären als die griechischen Staatsangehörigen im allgemeinen.

15 Auf die gestellte Frage ist somit zu antworten, daß Artikel 45 Absatz 1 der Beitrittsakte dahin auszulegen ist, daß er es nicht zuläßt, innerstaatliche Regelungen über die erstmalige Erteilung einer Arbeitserlaubnis an einen griechischen Staatsangehörigen nach dem Inkrafttreten der Beitrittsakte zu verschärfen.

Kosten

16 Die Auslagen der griechischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

auf die ihm vom Sozialgericht Stuttgart mit Beschluß vom 15. Februar 1982 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 45 Absatz 1 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge (ABl. vom 19. 11. 1979, S. 17) ist dahin auszulegen, daß er es nicht zuläßt, inner-

staatliche Regelungen über die erstmalige Erteilung einer Arbeitserlaubnis an einen griechischen Staatsangehörigen nach dem Inkrafttreten der Beitrittsakte zu verschärfen.

O'Keeffe Pescatore Bosco

Koopmans Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. März 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Vierten Kammer

A. O'Keeffe

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 23. FEBRUAR 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Frau Peskeloglou ist eine griechische Staatsangehörige. Am 28. November 1980 reiste sie in die Bundesrepublik Deutschland zu ihrem dort arbeitenden Ehemann ein, der anscheinend ebenfalls die griechische Staatsangehörigkeit besitzt. Am 31. Mai 1981 beantragte sie eine Arbeitserlaubnis für eine Anstellung als Küchenhilfe in Stuttgart. Diese wurde abgelehnt. Die Ausgangsverfügung erging wohl am 30. Juni 1981, und ein hiergegen eingelegter Widerspruch wurde am 28. August 1981 zurückgewiesen.

Daraufhin erhob Frau Peskeloglou vor dem Sozialgericht Stuttgart eine gegen die Bundesanstalt für Arbeit gerichtete Klage gegen den die Arbeitserlaubnis versagenden Bescheid. Vor dem Gerichtshof wurde darauf hingewiesen,

a) daß nach § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juni 1969 (Bundesgesetzblatt I, S. 582) ausländische Staatsangehörige eine Arbeitserlaubnis benötigen, deren Erteilung von den Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt und von den Umständen im Einzelfall abhängt;

1 — Aus dem Englischen übersetzt.