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.

b) daß aber mit Wirkung vom 14. August 1981 die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für eine erstmalige Beschäftigung für bestimmte Personenkreise von einer bereits zurückgelegten Aufenthaltsdauer abhängig ist und

c) daß nach einer „Sechsten Änderungsverordnung zur Arbeitserlaubnisverordnung" vom 24. September 1981 den Ehegatten ausländischer Arbeitnehmer die Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, wenn sie sich vier Jahre im Geltungsbereich dieser Verordnung aufgehalten haben, daß sich jedoch die vorausgesetzte Aufenthaltsdauer auf zwei Jahre verringern kann, wenn auf einem bestimmten Gebiet eine ernste Arbeitskräfteknappheit besteht.

Die Bundesanstalt für Arbeit machte geltend, die Klägerin im Ausgangsverfahren habe als Ehegattin eines ausländischen Arbeitnehmers — auch wenn das Gesetz erst nach der Einreichung ihres Antrags und nach dessen Ablehnung geändert worden sei — keinen Anspruch auf eine Erlaubnis, da sie die erforderliche Aufenthaltsdauer nicht zurückgelegt habe.

Das Sozialgericht schloß sich dem Standpunkt an, daß das Gesetz auch auf vor seinem Inkrafttreten gestellte Anträge Anwendung finde und daß es keine Möglichkeit gebe, im Wege einer restriktiven Auslegung des Gesetzes zu einem Anspruch der Klägerin zu gelangen.

Das Sozialgericht hielt es für zweifelhaft, ob die im August und September 1981 vorgenommenen Rechtsänderungen mit Artikel 45 Absatz 1 der „Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge" (ABl. L 291, 1979, S. 27) vereinbar seien, und erachtete es für erforderlich, diese Frage dem Gerichtshof vorzulegen. Das Sozialgericht bittet somit den Gerichtshof gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags darüber zu entscheiden, ob Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Akte dahin gehend ausgelegt werden kann, daß die Regelung, die vor dem 14. August 1981 galt, durch die Hinzufügung der weiteren Voraussetzung einer bestimmten Aufenthaltsdauer verschärft werden durfte.

Obwohl die Arbeitserlaubnis in diesem Einzelfall zwischenzeitlich erteilt worden ist, hat das Sozialgericht das Vorabentscheidungsersuchen nicht zurückgenommen, da noch eine Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ausgangsverfügung anhängig ist.

Artikel 45 Absatz 1 bestimmt, daß die Artikel 1 bis 6 und 13 bis 23 der Verordnung EWG Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257 vom 19. 10. 1968, S. 2, englische Ausgabe 1968, S. 475) in den anderen Mitgliedstaaten gegenüber griechischen Staatsangehörigen erst ab 1. Januar 1988 anwendbar sind. In der Zwischenzeit können die Mitgliedstaaten „gegenüber griechischen Staatsangehörigen . . . die innerstaatlichen Vorschriften beibehalten, welche die Einreise zum Zweck einer Beschäftigung im Lohn- und Gehaltsverhältnis und/oder den Zugang zu einer solchen Beschäftigung von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen".

In bezug auf die Familien von Arbeitnehmern enthält Artikel 45 Absatz 2 eine zusätzliche Bestimmung. Artikel 11 der Verordnung Nr. 1612/68 (der den Ehegatten und Kindern eines Arbeitnehmers das Recht auf Ausübung einer Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis gibt) ist in den anderen Mitgliedstaaten gegenüber griechischen Staatsangehörigen erst ab 1. Januar 1986 anwendbar. Wiederum besteht eine Übergangsvorschrift. Familienangehörige des Arbeitnehmers haben das Recht, in dem Mitgliedstaat, in dem sie mit dem Arbeitnehmer woh-

nen, eine Beschäftigung auszuüben, sofern sie sich seit mindestens drei Jahren in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten. Diese Frist wird in Kürze auf 18 Monate verringert werden. Ausdrücklich bestimmt ist jedoch, daß die Vorschriften des Absatzes 2 über Familien von Arbeitnehmern „günstigere innerstaatliche Bestimmungen unberührt" lassen.

Die Kommission und die griechische Regierung bringen vor, Artikel 45 Absatz 1 schließe eine Verschärfung der Voraussetzungen für Arbeitserlaubnisse nach dem Inkrafttreten der Akte aus. Sie machen geltend, daß sich dies nicht allein aus der zutreffenden Auslegung des Artikels, sondern auch daraus ergebe, daß die gegenteilige Ansicht im Widerspruch zu einem Grundprinzip der Gemeinschaft stehen würde; es wird ferner vorgetragen, daß diese Lösung in der Übergangszeit, während der sich die Mitgliedstaaten auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zubewegen oder zumindest die Bedingungen nicht verschärfen sollten, übermäßig wäre und daß sie schließlich wohlerworbene Rechte und auch die Europäische Menschenrechtskonvention verletze.

Meines Erachtens wurde das Wort „beibehalten" (im französischen Text steht „maintenir") gerade deshalb gewählt, um den Mitgliedstaaten die Beibehaltung des Status quo während der Übergangszeit zu ermöglichen. Nach wortgetreuer Auslegung bedeutet die Befugnis, nationale Vorschriften „beizubehalten" — ohne ausdrückliche Erwähnung einer Befugnis zur Änderung derselben — nichts anderes als „bestehende Vorschriften beizubehalten". Sie beinhaltet kein Ermessen, bestehenden Vorschriften weitere einschränkende Voraussetzungen hinzuzufügen.

Das durch Artikel 48 des EWG-Vertrags eingeräumte Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer ist vom Gerichtshof als eine der Grundlagen der Gemeinschaft anerkannt worden, so daß Ausnahmen von diesem Grundsatz eng auszulegen sind (siehe z. B. Rechtssache 36/75, Rutili/Minister des Innern (1975) Slg. S. 1219 (S. 1229 und 1231). Da der Beitritt eines neuen Mitgliedstaats die Gesamtzahl der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft plötzlich vergrößert und zu einer Bevölkerungsbewegung großen Maßstabs mit der Möglichkeit wirtschaftlicher, sozialer und betrieblicher Schwierigkeiten führen könnte, mag es wohl erforderlich und gerechtfertigt sein, die Gewährung eines derartigen Rechts auf das Ende der Übergangszeit zu verschieben und so lange die bestehenden Vorschriften weitergelten zu lassen. Die Einführung weiterer einengender Voraussetzungen zuzulassen, würde jedoch eine Abweichung von Artikel 48 darstellen und eine dahin gehende Befugnis sollte nur angenommen werden, wenn sie ausdrücklich vorgesehen ist.

Somit berechtigt Artikel 45 Absatz 1 nach zutreffender Auslegung zur Beibehaltung der bestehenden Vorschriften, gestattet aber nicht die Einführung weiterer Einschränkungen.

Ich bin nicht der Ansicht, daß Artikel 45 Absatz 2 dieser Auslegung entgegensteht. Dieser Absatz gibt Ehegatten nach einer Aufenthaltsdauer von drei Jahren ein zusätzliches Recht auf Ausübung einer Beschäftigung, was immer das nationale Recht auch vorsehen mag. Ist diese Bestimmung günstiger als das nationale Recht, kann sich der Ehegatte darauf berufen. Ist hingegen die nationale Vorschrift dem Ehegatten günstiger, kann er sich auf sie berufen. Die nationale Vorschrift kann (aufgrund von Artikel 45 Absatz 1) nicht ungünstiger ausgestaltet werden, als sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Akte war.

Ich gelange deshalb zu der Schlußfolgerung, daß das von der Kommission und der griechischen Regierung angestrebte Ergebnis von den dargelegten Erwägungen bestätigt wird und es nicht notwendig ist, die Verletzung „wohlerworbener Rechte" oder der Europäischen Menschenrechtskommission in Betracht zu ziehen.

Ich würde dementsprechend die vorgelegte Frage wie folgt beantworten:

Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 2 der „Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge" ist nicht dahin gehend auszulegen, daß innerstaatliche 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, gegenüber griechischen Staatsangehörigen in der Zeit vom Inkrafttreten dieser Akte bis zum 1. Januar 1988 verschärft werden dürfen, und ist insbesondere nicht dahin gehend auszulegen, daß die Erteilung eines Arbeitserlaubnis nach § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zusätzlich von der Erfüllung einer Aufenthaltsdauer von mindestens zwei Jahren abhängig gemacht werden darf.