staat von Stellenangeboten, die seinen beruflichen Qualifikationen entsprechen, Kenntnis nehmen und sich gegebenenfalls bewerben zu können.

Das Gemeinschaftsrecht regelt die Länge dieses Zeitraums nicht. Es verwehrt es daher dem Recht eines Mitgliedstaats nicht, einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der zum Zweck der Stellensuche in sein Gebiet eingereist ist, unbeschadet einer Klagemöglichkeit auszuweisen, wenn er nach sechs Monaten keine Stelle gefunden hat, sofern der Betroffene nicht nachweist, daß er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht.

2. Eine Erklärung, die in das Protokoll der Ratssitzung aufgenommen wurde, in der eine Bestimmung des abgeleiteten Rechts angenommen wurde, kann zur Auslegung dieser Bestimmung nicht herangezogen werden, wenn der Inhalt der Erklärung in der fraglichen Bestimmung keinen Ausdruck gefunden und somit keine rechtliche Bedeutung hat.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-292/89 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen*

Artikel 48 EWG-Vertrag bestimmt:

„1. Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.

2. Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

3. Sie gibt — vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen — den Arbeitnehmern das Recht,

a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;

b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;

* Verfahrenssprache: Englisch.

c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;

d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.

4. Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung."

Der Rat hat in Anwendung von Artikel 49 zur Verwirklichung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) erlassen.

Artikel 1 und 5 dieser Verordnung lauten:

„*Artikel 1*

(1) Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist ungeachtet seines Wohnorts berechtigt, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen und auszuüben.

(2) Er hat insbesondere im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats mit dem gleichen Vorrang Anspruch auf Zugang zu den verfügbaren Stellen wie die Staatsangehörigen dieses Staates.

...

Artikel 5

Ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Beschäftigung sucht, erhält dort die gleiche Hilfe, wie sie die Arbeitsämter dieses Staates den eigenen Staatsangehörigen gewähren, die eine Beschäftigung suchen."

Der Rat hat am selben Tag die Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 13) erlassen. Die Artikel 4, 6, 7 und 8 dieser Richtlinie lauten wie folgt:

„*Artikel 4*

(1) Die Mitgliedstaaten gewähren den in Artikel 1 genannten Personen, welche die in Absatz 3 aufgeführten Unterlagen vorlegen, das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet.

(2) Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG', erteilt. In dieser Bescheinigung muß vermerkt sein, daß sie auf Grund der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und der von den Mitgliedstaaten gemäß dieser

Richtlinie erlassenen Vorschriften ausgestellt worden ist. Der Text dieses Vermerks ist in der Anlage dieser Richtlinie wiedergegeben.

(3) Die Mitgliedstaaten dürfen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG nur die Vorlage nachstehender Unterlagen verlangen:

— vom Arbeitnehmer:

a) den Ausweis, mit dem er in ihr Hoheitsgebiet eingereist ist;

b) eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung;

— von den Familienangehörigen:

c) den Ausweis, mit dem sie in ihr Hoheitsgebiet eingereist sind;

d) eine von der zuständigen Behörde ihres Herkunftsstaats ausgestellte Bescheinigung, in der das Verwandtschaftsverhältnis bestätigt ist;

e) in den Fällen des Artikels 10 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 eine von der zuständigen Behörde des Herkunftsstaats ausgestellte Bescheinigung, in der bestätigt wird, daß ihnen der Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder daß sie in diesem Land bei dem Arbeitnehmer leben.

(4) Einem Familienmitglied, das nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, wird ein Aufenthaltsdokument mit der gleichen Gültigkeit ausgestellt wie dem Arbeitnehmer, von dem es seine Rechte herleitet.

...

Artikel 6

(1) Die Aufenthaltserlaubnis muß

a) für das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der sie erteilt hat, gelten;

b) eine Gültigkeitsdauer von mindestens 5 Jahren vom Zeitpunkt der Ausstellung an haben und ohne weiteres verlängert werden können.

(2) Aufenthaltsunterbrechungen, die sechs aufeinanderfolgende Monate nicht überschreiten, sowie eine durch Militärdienst gerechtfertigte Abwesenheit berühren nicht die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis.

(3) Befindet sich der Arbeitnehmer bei einem Arbeitgeber des Aufnahmestaats oder für Rechnung eines Erbringers von Dienstleistungen in einem Beschäftigungsverhältnis mit einer Dauer von mindestens 3 Monaten und weniger als 1 Jahr, so stellt ihm der Aufnahmemitgliedstaat eine zeitweilige Aufenthaltserlaubnis aus, deren Gültigkeitsdauer auf die voraussichtliche Dauer des Beschäftigungsverhältnisses beschränkt werden kann.

Vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikels 8 Absatz 1 Buchstabe c wird auch Saisonarbeitnehmern, die für mehr als 3 Mo-

nate beschäftigt werden, eine zeitweilige Aufenthaltserlaubnis ausgestellt. Die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses muß in den in Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b genannten Unterlagen angegeben werden.

Artikel 7

(1) Eine gültige Aufenthaltserlaubnis kann einem Arbeitnehmer nicht allein deshalb entzogen werden, weil er keine Beschäftigung mehr hat, sei es, weil er infolge Krankheit oder Unfall vorübergehend arbeitsunfähig ist, sei es, weil er unfreiwillig arbeitslos geworden ist, wenn letzterer Fall vom zuständigen Arbeitsamt ordnungsgemäß bestätigt wird.

(2) Bei der ersten Verlängerung kann die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis, wenn der Arbeitnehmer im Aufnahmestaat länger als zwölf aufeinanderfolgende Monate unfreiwillig arbeitslos ist, beschränkt werden; sie darf jedoch zwölf Monate nicht unterschreiten.

Artikel 8

(1) Die Mitgliedstaaten gewähren das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis:

a) Arbeitnehmern, die bis zur Dauer von voraussichtlich höchstens drei Monaten eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben. Der Ausweis, mit dem der Betreffende in das Hoheitsgebiet eingereist ist, und eine Erklärung des Arbeitgebers mit Angabe der vorgesehenen Beschäftigungszeit gelten für seinen Aufenthalt; bei Arbeitnehmern, die unter die Richtlinie des Rates vom 25. Februar 1964 über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für Vermittlertätigkeiten in Handel, Industrie und Handwerk fallen, wird die Erklärung des Arbeitgebers jedoch nicht verlangt;

b) Arbeitnehmern, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats 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;

c) Saisonarbeitnehmern, wenn sie einen Arbeitsvertrag mit dem Vermerk der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats besitzen, in dessen Hoheitsgebiet sie sich begeben, um ihre Beschäftigung auszuüben.

(2) In allen in Absatz 1 genannten Fällen können die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats von dem Arbeitnehmer verlangen, daß er seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet anzeigt."

Im Protokoll der Ratssitzung, in der die Richtlinie angenommen wurde, findet sich folgende Erklärung zu den Artikeln 3 und 4 dieser Richtlinie:

„Die in Artikel 1 genannten Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um dort einen Arbeitsplatz zu suchen, verfügen hierzu über eine Frist von mindestens drei Monaten; falls sie nach Ablauf dieser Frist keinen Arbeitsplatz gefunden haben, so könnte veranlaßt werden, daß sie ihren Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses zweiten Staates beendeten.

Falls diese Personen jedoch im Laufe der genannten Frist von Wohlfahrtseinrichtungen (Sozialfürsorge) des zweiten Staates unterstützt werden müssen, könnten sie aufgefordert werden, das Hoheitsgebiet des zweiten Staates zu verlassen."

2. *Nationaler rechtlicher Rahmen*

Gemäß Section 3 (1) des Immigration Act 1971 dürfen Personen, die nicht die britische Staatsangehörigkeit besitzen, nicht in das Vereinigte Königreich einreisen, sofern ihnen nicht eine entsprechende Erlaubnis erteilt worden ist. Nach Section 3 (2) des Immigration Act 1971 legt der Minister dem Parlament zu gegebener Zeit die Bestimmungen vor, die er für die Durchführung des Immigration Act von 1971 hinsichtlich Einreise und Aufenthalt von Personen, die nach dem Immigration Act 1971 einer Erlaubnis bedürfen, im Vereinigten Königreich erläßt.

Im vorliegenden Fall war das Statement of Changes in Immigration Rules (HC 169) anwendbar. Seine Paragraphen 67, 140, 141 und 143 lauten:

„67. Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften haben ein Recht, einzureisen, um eine unselbständige Tätigkeit auszuüben oder zu suchen, ein Unternehmen zu gründen, selbständig tätig zu werden oder auf andere Weise das Niederlassungsrecht oder die Rechte der Leistungserbringer und der Leistungsempfänger nach dem Gemeinschaftsrecht auszuüben.

...

140. Eine (gemäß Paragraph 67 in das Vereinigte Königreich) eingereiste Person darf sich regelmäßig sechs Monate im Vereinigten Königreich aufhalten, ehe sie eine ‚Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften' ('Residence Permit for a National of a Member State of the EC') beantragt. Diese Erlaubnis wird erteilt, wenn die Person:

a) eine unselbständige Tätigkeit aufgenommen oder

b) eine unternehmerische, selbständige oder sonstige Tätigkeit im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das Niederlassungsrecht und die Rechte der Leistungserbringer und der Leistungsempfänger von Dienstleistungen aufgenommen hat; oder

c) Familienmitglied ... einer unter Buchstabe a oder b fallenden Person ist. Einem Familienmitglied, daß die Gemeinschaftsangehörigkeit besitzt, wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, andernfalls wird ihm eine Aufenthaltsverlängerung unter den gleichen Voraussetzungen gewährt wie dem Ehegatten oder Angehörigen, vom der er sein Recht herleitet.

141. Bei Personen, die unter Paragraph 140 Buchstabe a fallen, ist die Aufenthaltserlaubnis auf die Dauer der Tätigkeit zu beschränken, wenn diese voraussichtlich mehr als drei Monate und weniger als ein Jahr betragen wird; andernfalls gilt die Aufenthaltserlaubnis gewöhnlich für fünf Jahre. Personen, die nicht innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Einreise in das Vereinigte Königreich eine Tätigkeit aufgenommen haben oder innerhalb dieses Zeitraums aus öffentlichen Mitteln unterstützt worden sind, erhalten regelmäßig keine Aufenthaltserlaubnis.

...

143. Personen, die vor der ersten Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus öffentlichen Mitteln unterstützt worden sind oder sechs Monate nach der Einreise die Voraussetzungen von Paragraph 140 Buchstabe a oder b nicht erfüllen, können, unbeschadet einer Klagemöglichkeit, aus dem Vereinigten Königreich ausgewiesen werden. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis kann nach schriftlicher Ankündigung unbeschadet einer Klagemöglichkeit verkürzt werden, wenn der Inhaber die Voraussetzungen von Paragraph 140 Buchstabe a, b oder c offensichtlich nicht mehr erfüllt. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis eines Arbeitnehmers wird aber nicht allein deshalb gekürzt, weil er keine Tätigkeit mehr ausübt, weil er infolge Krankheit oder Unfall vorübergehend arbeitsunfähig ist oder unfreiwillig arbeitslos geworden ist."

3. *Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen*

Der belgische Staatsangehörige Gustaff Desiderius Antonissen (Betroffener) reiste im Oktober 1984 in das Vereinigte Königreich ein. Er suchte erfolglos eine Stelle und wurde am 30. März 1987 wegen rechtswidrigen Kokainbesitzes und wegen Kokainbesitzes mit der Absicht des Weiterverkaufs zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten hinsichtlich der ersten Anklage und von zwei Jahren hinsichtlich der zweiten Anklage verurteilt. Am 21. Dezember 1987 wurde der Strafrest zur Bewährung ausgesetzt.

Am 27. November 1987 wies der Minister den Betroffenen gemäß Section 3 (5) (b) des Immigration Act 1971 aus. Der Innenminister kann nach dieser Bestimmung Ausländer im öffentlichen Interesse ausweisen. Der Betroffene erhob Klage beim Immigration Appeal Tribunal. Diese wurde am 18. Mai 1988 abgewiesen.

Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat das Rechtsmittel zugelassen, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Bei der Entscheidung darüber, ob ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit sucht, mit der Folge als „Arbeitnehmer" im Sinne von Artikel 48 EWG-Vertrag behandelt werden muß, daß er vorbehaltlich der Richtlinie 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 vor der Ausweisung geschützt ist, stellt sich folgende Frage: Kann der Gesetzgeber des zweiten Mitgliedstaats vorschreiben, daß ein solcher Staatsangehöriger aus seinem Gebiet (unbeschadet einer Klagemöglichkeit) ausgewiesen werden kann, wenn er sechs Monate nach der Einreise in dieses Gebiet keine Arbeit angenommen hat?

2) Welche Bedeutung muß das Gericht eines Mitgliedstaats bei der Beantwortung dieser Frage einer Erklärung beimessen, die im Protokoll der Ratssitzung enthalten ist, in der die Richtlinie 68/360 angenommen wurde?

Der Betroffene hat das Vereinigte Königreich an dem Tag, an dem der Vorlagebeschluß ergangen ist (dem 14. Juni 1989) verlassen, um seinen Wohnsitz in Belgien wieder aufzunehmen.

4. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Der Vorlagebeschluß des High Court of Justice, Queen's Bench Division, ist am 21. September 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben der Kläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwälte Richard Plender, QC, Geraldine Clark und die Kanzlei Winstanley-Burgess and Co., das Vereinigte Königreich, vertreten durch J. E. Collins vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt David Pannick, die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ernst Röder und Joachim Karl als Bevollmächtigte, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Marta Arpio, Juristischer Dienst des Rates, als Bevollmächtigte, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Rechtsberater Antonio Caeiro und Nicholas Khan, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur ersten Frage

Der *Betroffene* macht zunächst geltend, daß nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes Arbeitnehmer, auch wenn ihnen keine Stelle angeboten worden sei, das Recht hätten, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen, um eine Stelle zu suchen. In diesem Zusammenhang verweist er auf die Urteile vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75 (Royer, Slg. 1976, 497), vom 23. März 1982 in der Rechtssache 53/81 (Levin, Slg. 1982, 1035) und vom 18. Juni 1987 in der Rechtssache 316/85 (Lebon, Slg. 1987, 2811).

Da im EWG-Vertrag keine Ausnahme von diesem Recht vorgesehen sei, seien die Mitgliedstaaten nicht befugt, dieses Recht auf sechs Monate oder einen anderen Zeitraum zu beschränken. Ausnahmen von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, wie die in Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag geregelte, seien nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eng auszulegen. Erst recht könnten die Mitgliedstaaten nicht selbst Ausnahmeregelungen schaffen, soweit keine vorgesehen seien.

Ferner sei die Möglichkeit einer zeitlichen Beschränkung des Rechts der Freizügigkeit für die Arbeitssuche mit dem Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts unvereinbar, den der Gerichtshof durch seine Entscheidungen bestätigt habe, nach denen der Begriff „Arbeitnehmer" eine gemeinschaftsrechtliche Bedeutung habe (siehe das Urteil Levin, a. a. O., und die Urteile vom 19. März 1964 in der Rechtssache 75/63, Unger, Slg. 1964, 347, vom 3. Juni 1986 in der Rechtssache 139/85, Kempf, Slg. 1986, 1741, und vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 66/85, Lawrie-Blum, Slg. 1986, 2121).

Ein Recht der Mitgliedstaaten, den Aufenthalt von arbeitssuchenden Angehörigen anderer Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet zeitlich zu beschränken, sei mit Sinn und Zweck von Artikel 48 EWG-Vertrag unvereinbar, mit dem das in Artikel 3 Buchstabe c genannte Ziel — „die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten" — verwirklicht werden solle. Artikel 3 Buchstabe c sei zugleich ein Gemeinschaftsziel und Mittel zur Verwirklichung weiterer in Artikel 2 genannter Ziele,

nämlich „eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten ...“

Die in Rede stehende Beschränkung sei ein Hemmnis für die Freizügigkeit und damit für die Verwirklichung des in Artikel 3 Buchstabe c festgelegten Ziels, sie erschwere ferner die Erreichung der Ziele des Artikel 2. Die Freizügigkeit fördere nämlich diese Ziele unter anderem dadurch, daß sie ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt herbeiführe. Voraussetzung hierfür sei die Errichtung eines freien Markts, auf dem das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und -nachfrage am besten funktioniere, wenn Beschränkungen der Freiheit der Arbeitssuchenden bei der Wahl des Ortes ihrer Stellensuche beseitigt würden. Jede Beschränkung dieser Freiheit berühre das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage.

Die fragliche Beschränkung sei überdies unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, der auch für Beschäftigungssuchende gelte (s. o. das Urteil Lebon vom 18. Juni 1987, a. a. O.).

Schließlich könnten die Vorschriften der Richtlinie 68/360 hinsichtlich der Aufenthaltserlaubnis (Artikel 4 Absatz 3) oder der Beschränkung der Aufenthaltsdauer bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nicht herangezogen werden, um durch den Vertrag verliehene Rechte einzuschränken.

Der Betroffene schlägt demgemäß vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten: Der Gesetzgeber eines Mitgliedstaats kann bei der Entscheidung darüber, ob ein Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats, der im ersten Mitgliedstaat Arbeit sucht, als „Arbeitnehmer“ im Sinne von Artikel 48 EWG-Vertrag behandelt werden muß — mit der Folge, daß er vorbehaltlich der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 vor der Ausweisung geschützt ist —, nicht vorschreiben, daß ein solcher Staatsangehöriger aus seinem Gebiet unbeschadet einer Klagemöglichkeit ausgewiesen werden kann, wenn er sechs Monate nach der Einreise in dieses Gebiet noch keine Arbeit angenommen hat.

Das *Vereinigte Königreich* räumt ein, daß Angehörige eines Mitgliedstaats das Recht haben, sich innerhalb eines anderen Mitgliedstaats frei zu bewegen, um eine Stelle zu suchen. Dieses Recht ergebe sich konkludent aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68, der das Recht begründe, „eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ... aufzunehmen und auszuüben.“ Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Ausübung dieses Rechts durch einen zeitlich unbegrenzten Aufenthalt zu gewährleisten, sei jedoch mit mehreren Vorschriften der Richtlinie 68/360 unvereinbar.

Das Vereinigte Königreich verweist insoweit auf die Regelungen der Artikel 6 Absatz 3 und 8, für Arbeitnehmer mit befristeten und saisonalen Arbeitsverhältnissen sowie für Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis als Arbeitnehmer erteilt worden sei und die dann unfreiwillig arbeitslos geworden seien. Es könne nicht beabsichtigt gewesen sein, diese Personen, deren Aufenthaltsrecht bestimmten Beschränkungen unterliege, schlechter zu stellen als Personen, die niemals berufstätig gewesen seien, und deren Aufenthaltsrecht unbeschränkt wäre.

Ferner seien Arbeitssuchende nicht in der Lage, die gemäß Artikel 4 Absatz 3 für die

Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis aufgeführten Unterlagen vorzulegen.

Der *Rat* hat zu dieser Frage keine Erklärungen eingereicht mit der Begründung, sie betreffe die Auslegung des EWG-Vertrags und die Vereinbarkeit des Rechts eines Mitgliedstaats mit dem Gemeinschaftsrecht.

Aufgrund der obenangeführten Bestimmungen könne die Dauer des Aufenthalts von Arbeitssuchenden beschränkt werden. Da diese Beschränkung im Gemeinschaftsrecht nicht geregelt sei, sei es Sache der Mitgliedstaaten, einen unter allen Umständen geeigneten und angemessenen Zeitraum festzulegen.

Die *Kommission* macht geltend, aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 8. April 1976, Royer, a. a. O., ergebe sich, daß ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der eine Stelle in einem anderen Mitgliedstaat suche, ein Aufenthaltsrecht besitze. Die Dauer dieses Rechts könne jedoch beschränkt werden.

Das Vereinigte Königreich schlägt vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten: Es steht einem Mitgliedstaat frei, einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der zum Zwecke der Stellensuche in sein Gebiet eingereist ist, auszuweisen, wenn er nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Beschäftigung aufgenommen hat. Der erste Mitgliedstaat bestimmt unter Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Regeln der Verhältnismäßigkeit, welcher Zeitraum angemessen ist. Es ist angemessen, wenn dieser Staat die Ausweisung einer Person erwägen kann, wenn sechs Monate seit ihrer Einreise zum Zwecke der Stellensuche vergangen sind und sie innerhalb dieses Zeitraums keine Beschäftigung aufgenommen hat.

Nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360 besäßen Angehörige der Mitgliedstaaten ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat nur dann, wenn sie die in Artikel 4 Absatz 3 aufgeführten Unterlagen vorlegen könnten. Nach dieser Bestimmung seien der Ausweis, mit dem der Arbeitnehmer in den Aufnahmemitgliedstaat eingereist sei, und eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung vorzulegen. Der Ausgleich zwischen dem Recht einer Person, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen, und dem Recht des Mitgliedstaats, von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die sich dort aufhalten wollten, eine Einstellungserklärung zu verlangen, sei im Wege der Auslegung so herzustellen, daß die Gemeinschaftsangehörigen eine angemessene Gelegenheit zur Ausübung ihrer Rechte hätten und die Ausübung des Rechts der Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen von Artikel 4 durchzusetzen, nicht solange verzögert werde, daß Artikel 4 sinnentleert sei.

Nach Ansicht der *Bundesrepublik Deutschland* haben nur diejenigen Angehörigen eines Mitgliedstaats ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat, die eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung besitzen (Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 68/360).

Die Kommission verweist hierzu auf das Urteil Levin vom 18. Juni 1987. Danach seien Arbeitssuchende keine „Arbeitnehmer" mit einem Anspruch auf die Arbeit-

nehmern nach dem Gemeinschaftsrecht zustehenden Vergünstigungen mit Ausnahme des Rechts auf gleichen Zugang zur Beschäftigung. Gemäß Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und ihre Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2), behalte ein arbeitsloser Arbeitnehmer, der sich in einen anderen Mitgliedstaat begebe, um dort eine Beschäftigung zu suchen, den Anspruch auf diese Leistungen im Ausland während höchstens drei Monaten. Zwar könnten die Parallelen zwischen dem Grundrecht der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und den Gemeinschaftsregeln der sozialen Sicherheit nicht als in der Sache ausschlaggebend angesehen werden, da die Gemeinschaftsregeln der sozialen Sicherheit im wesentlichen eine Koordinierung nationaler Regeln, nicht aber ein echtes Gemeinschaftssystem seien. In der Praxis werde ein Arbeitsloser allerdings wahrscheinlich auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sein.

Die Kommission schlägt demgemäß vor, die erste Frage dahin zu beantworten, daß ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der zum Zweck der Stellensuche in einem anderen Mitgliedstaat in dessen Gebiet eingereist ist, nicht für einen unbegrenzten Zeitraum als „Arbeitnehmer" im Sinne von Artikel 48 EWG-Vertrag anzusehen ist.

Zur zweiten Frage

Nach Auffassung des *Betroffenen* kann die in Rede stehende Erklärung vor einem nationalen Gericht nicht verwendet werden. Erstens dürften Verträge nicht im Lichte außerhalb liegender Gesichtspunkte ausgelegt werden. Hierzu gehörten auch Erklärungen der Mitgliedstaaten, die beweisen sollten, welche Auslegung die Mitgliedstaaten bestimmten Vorschriften in einem bestimmten Zeitpunkt gegeben hätten. So habe Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 2/74 (Reyners/Belgien, Slg. 1974, 631, 666) ausgeführt:

„Die Signatarstaaten des Vertrages von Rom haben jedoch selbst jeden Rückgriff auf die Vorarbeiten ausgeschlossen. Ferner ist es sehr zweifelhaft, ob die im übrigen nicht einmal übereinstimmenden Vorbehalte und Erklärungen, die hier ins Feld geführt werden, als echte Vorarbeiten anzusehen sind. Den neuen Mitgliedstaaten der erweiterten Gemeinschaft könnten sie gemäß der Beitrittsakte ohnehin nicht entgegengehalten werden.

Außerdem haben Sie es wiederholt abgelehnt, sich dieser Auslegungsmethode zu bedienen; statt dessen haben Sie auf Inhalt und Zweck der Vertragsbestimmungen abgestellt."

Diese Argumentation müsse erst recht dazu führen, daß die Materialien einer späteren Richtlinie nicht als Hilfsmittel für die Auslegung des EWG-Vertrags herangezogen werden könnten.

Der EWG-Vertrag unterscheide sich von Verträgen, die auf herkömmlichen zwischenstaatlichen Beziehungen beruhten. Die Parteien des EWG-Vertrags könnten seine Bedeutung nicht durch eine nachträgliche Erklärung beschränken, da der EWG-Vertrag Rechte nicht nur für die Parteien begründe. Könnte für die Auslegung des

EWG-Vertrags auf eine Erklärung Bezug genommen werden, so würde dies ferner zum „Einfrieren" der Vertragsbestimmungen führen; diese seien jedoch als Teil eines lebenden Gesetzes auszulegen.

Wäre es zweitens zulässig, den EWG-Vertrag unter Rückgriff auf eine Erklärung auszulegen, so könne man dadurch zu einer anderen Auslegung gelangen, als dies sonst der Fall wäre. Auf diese Weise könnte der Vertrag ohne eine Einhaltung der für eine Änderung in Artikel 236 vorgeschriebenen Verfahrensgarantien geändert werden.

Drittens sei die fragliche Erklärung nicht veröffentlicht. Aufgrund der Geschäftsordnung des Rates (ABl. 1979, L 268, S. 1) könne sie nur mit Genehmigung des Rates vorgelegt werden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 13. Juni 1958 in der Rechtssache 9/56, Meroni, Slg. 1958, 9, und in der Rechtssache 10/56, Meroni, Slg. 1958, 51) könnten die Protokolle der Ratssitzungen nicht zur Auslegung herangezogen werden, da sie nicht veröffentlicht würden.

Diese Praxis lasse sich aus drei Gründen rechtfertigen. Erstens sei die Auslegung einer Maßnahme unter Bezugnahme auf Materialien, die den Betroffenen nicht zugänglich seien, mit der Rechtssicherheit unvereinbar. Zweitens verletze es den Grundsatz der Waffengleichheit, die nationalen Gerichte zur Heranziehung derartiger Erklärungen zu ermächtigen, da sie in diesem Fall nur den Mitgliedstaaten, nicht den einzelnen etwa in einen Rechtsstreit mit diesen Staaten verwickelten Personen, zugänglich seien. Drittens gebe es derartige Erklärungen üblicherweise eher im diplomatischen als im rechtlichen Bereich; ihre Verwendung, insbesondere durch die Untergerichte der Mitgliedstaaten, könne zu Schwierigkeiten führen. Es könne insbesondere für die Untergerichte schwierig sein, zu beurteilen, welche Bedeutung ein als Erklärung vorgelegtes Dokument habe und ob es authentischer Ausdruck der gegenwärtigen Ansichten der Mitgliedstaaten sei.

Viertens sei der Wortlaut der fraglichen Erklärung eine von den Juristen-Übersetzern nach ihrem Verständnis der Absprache der Delegierten abgefaßte Darstellung. Dieser Text, der nicht von mehreren Organen der Gemeinschaft nacheinander geprüft worden sei, könne die Bedeutung der EWG-Vertragsbestimmungen selbst nicht beeinflussen.

Nach alledem schlägt der Betroffene vor, die zweite Frage dahin zu beantworten, daß ein Gericht eines Mitgliedstaats bei Beantwortung der ersten Frage die Erklärung im Protokoll der Ratssitzung, in der der Rat die Richtlinie 68/360 angenommen hat, nicht berücksichtigen kann.

Das *Vereinigte Königreich* macht geltend, die fragliche Erklärung gehe von allen Mitgliedstaaten aus. Sie sei keine einseitige Äußerung der Art, wie sie dem Gerichtshof in der Rechtssache 143/83 (Kommission/Dänemark, Slg. 1986, 427) vorgelegen habe.

In der fraglichen Erklärung hätten die Mitgliedstaaten ihr Verständnis ihrer Verpflich-

tungen aus der Richtlinie 68/360 niedergelegt; sie sei Teil des Kontexts, in dem die Richtlinie erlassen worden sei. Die Erklärung sei demgemäß ein Gesichtspunkt, der für die zutreffende Auslegung der Verpflichtungen nach der Richtlinie relevant sei.

Das Vereinigte Königreich schlägt vor, auf die zweite Frage zu antworten, daß die Erklärung im Protokoll der Ratssitzung, in der der Ministerrat die Richtlinie 68/360 verabschiedet hat, für die Auslegung der relevanten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 68/360 durch den Gerichtshof erheblich sei.

Nach Auffassung der *Bundesrepublik Deutschland* erübrigt sich eine Antwort auf die zweite Frage. Selbst wenn die fragliche Erklärung für die Mitgliedstaaten bindend wäre, würde diese Bindung nur für einen Zeitraum von drei Monaten gelten. Das vorlegende Gericht frage dagegen nach der Gültigkeit einer Regelung, die ein Aufenthaltsrecht von sechs Monaten einräume.

Nach Auffassung des *Rates* hat die fragliche Erklärung internen Charakter. Sie stelle eine — nur zwischen den Parteien wirkende — Verpflichtung dar, Arbeitssuchenden ein Aufenthaltsrecht von mindestens drei Monaten einzuräumen. Dieses Recht ergebe sich weder aus dem EWG-Vertrag noch aus der Richtlinie 68/360. Das Recht der Arbeitnehmer, sich innerhalb des Gebiets der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, ermögliche ihm nur, tatsächlich angebotene Stellen anzunehmen, und das Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat werde nur zur Ausübung einer Tätigkeit gewährt.

Die *Kommission* macht geltend, die fragliche Erklärung könne als eine politische Übereinkunft zwischen den Unterzeichnerstaaten angesehen werden, begründe aber kein im Rechtsweg einklagbares Recht. Eine derartige Erklärung könne folglich von einem nationalen Gericht nicht als Auslegung der Richtlinie 68/360 angesehen werden.

Die Kommission schlägt demgemäß vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten: Die Erklärung im Protokoll der Ratssitzung, in der die Richtlinie 68/360 beschlossen wurde, kann als solche von einem nationalen Gericht nicht als Auslegung der Richtlinie 68/360 angesehen werden.

J. C. Moitinho de Almeida
Berichterstatter