

gänzt oder sich mit Existenzgrundlagen begnügt, die darunter liegen. Voraussetzung ist jedoch, daß er tatsächlich eine echte Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausübt.

3. Die Absichten, die einen Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat mög-

licherweise dazu veranlaßt haben, in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, sind hinsichtlich seines Rechts auf Einreise in das Hoheitsgebiet des letztgenannten Staates und auf Aufenthalt in diesem Gebiet belanglos, wenn er dort tatsächlich eine echte Tätigkeit ausübt oder ausüben will.

In der Rechtssache 53/81

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von der Streitsachenabteilung des niederländischen Raad van State in dem vor dieser anhängigen Rechtsstreit

D. M. LEVIN, Amsterdam,

gegen

STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 48 EWG-Vertrag sowie einiger Bestimmungen von Richtlinien und Verordnungen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten. J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco, A. Touffait und O. Due, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Frau D. M. Levin, britische Staatsbürgerin und Ehefrau eines Angehörigen eines Drittlandes, beantragte am 13. Januar 1978 eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden. Mit Verfügung vom 20. März 1979 lehnte der Leiter der Ortspolizeibehörde von Amsterdam ihren Antrag aufgrund der niederländischen Rechtsvorschriften, und zwar des Ausländererlasses, ab; zur Begründung führte er unter anderem an, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis laufe allgemeinen Belangen zuwider, da die Antragstellerin seit Anfang 1978 keine Erwerbstätigkeit mehr ausübe und daher nicht als „begünstigter EWG-Bürger“ im Sinne des genannten Erlasses angesehen werden könne.

Mit Schreiben vom 9. April 1979 legte die Antragstellerin beim Staatssecretaris van Justitie Widerspruch gegen diese Verfügung ein. Sie machte unter anderem geltend, daß sie während eines bestimmten Zeitraums keine Erwerbstätigkeit in den Niederlanden ausgeübt habe, rechtfertige es für sich allein nicht, ihr die Aufenthaltserlaubnis zu versagen. Sie und ihr Ehemann verfügten nämlich über ausreichendes Vermögen und Einkommen, um ihren Unterhalt zu bestreiten;

im übrigen habe sie inzwischen eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen.

Nachdem der Staatssecretaris über diesen Widerspruch nicht binnen der nach niederländischem Recht vorgesehenen Frist entschieden hatte, erhob Frau Levin mit Klageschrift vom 20. Juli 1979 vor der Streitsachenabteilung des Raad van State Klage gegen die fiktive Entscheidung über die Zurückweisung ihres Widerspruchs. Sie machte geltend, sie müsse als „begünstigter EWG-Bürger“ im Sinne des niederländischen Ausländererlasses angesehen werden, da sie Angehörige eines anderen Mitgliedstaats sei und in den Niederlanden eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausübe. Jedenfalls verfügten sie und ihr Ehemann über Vermögen und Einkünfte hieraus, mit denen sie ihren Lebensunterhalt bestreiten könne.

Der Staatssecretaris vertrat in diesem Rechtsstreit demgegenüber die Ansicht, die Klägerin könne nicht als „begünstigter EWG-Bürger“ angesehen werden, da sie aus ihrer Erwerbstätigkeit keine ausreichenden Einkünfte beziehe, die mindestens die Höhe des in den Niederlanden geltenden gesetzlichen Mindestlohns erreichten. Auch die den niederländischen Rechtsvorschriften zu entnehmende Voraussetzung, daß der — subjektive — Wille des EWG-Bürgers auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gerichtet sein müsse, sei nicht erfüllt, da die Klägerin in den Niederlanden eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen habe, um zu erreichen, daß ihr Ehemann, der kein Angehöriger eines Mit-

gliedstaats sei, als „begünstigter EWG-Bürger“ angesehen werde.

Die Streitsachenabteilung des Raad van State hat, da der Rechtsstreit nach ihrer Ansicht Fragen des Gemeinschaftsrechts aufwirft, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen vorgelegt:

- „1. Fällt unter den Begriff ‚begünstigter EWG-Bürger‘, unter dem nach den niederländischen Rechtsvorschriften ein Angehöriger eines Mitgliedstaats im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 64/221 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 25. Februar 1964 verstanden wird und der in diesen Rechtsvorschriften zur Bestimmung des Personenkreises dient, auf den Artikel 48 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die zu dessen Durchführung vom Rat der Europäischen Gemeinschaften erlassene Verordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 sowie die Richtlinien 64/221 vom 25. Februar 1964 und 68/360 vom 15. Oktober 1968 Anwendung finden, auch ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine selbständige oder un-selbständige Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungen so beschränkten Umfangs ausübt bzw. erbringt, daß er damit ein geringeres Einkommen als dasjenige erzielt, das im letztgenannten Mitgliedstaat als Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts angesehen wird?
2. Ist bei der Beantwortung der Frage 1 zu unterscheiden zwischen Personen, die neben dem mit der beschränkten Erwerbstätigkeit erzielten Einkommen oder in Ergänzung hierzu andere Einkünfte haben (zum Beispiel aus Vermögen oder aus der

Erwerbstätigkeit von sie begleitenden Ehegatten, die nicht Angehörige eines Mitgliedstaats sind), aufgrund deren sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts im Sinne der Frage 1 verfügen, und Personen, die nicht über derartige andere Nebeneinkünfte verfügen, sich jedoch aus persönlichen Gründen mit einem Einkommen begnügen wollen, das unter dem allgemein als Mindesteinkommen angesehenen Einkommen liegt?

3. Kann bei Bejahung der Frage 1 ein solcher Arbeitnehmer das Recht auf freie Einreise in einen Mitgliedstaat und Begründung eines Wohnsitzes in diesem Staat, in dem er eine Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungen in beschränktem Umfang ausübt oder erbringt bzw. ausüben oder erbringen will, auch dann in Anspruch nehmen, wenn nachgewiesen oder anzunehmen ist, daß mit der Wohnsitznahme in diesem Mitgliedstaat in erster Linie andere Ziele verfolgt werden als die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder die Erbringung von Dienstleistungen in beschränktem Umfang?“

2. Der Vorlagebeschluß ist am 11. März 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Frau Levin, vertreten durch Rechtsanwalt W. J. van Bennekom, Amsterdam, die niederländische Regierung, vertreten durch F. Italianer für den Außenminister, die dänische Regierung, vertreten durch Rechtsberater Laurids Mikaelson, die französische Regierung, vertreten durch Thierry Le Roy für den Generalsekretär des Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Mitglieder ihres Juristischen

Dienstes John Forman und Pieter-Jan Kuyper als Bevollmächtigte, haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

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

II — Schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG

1. a) *Frau Levin* führt zur *ersten und zweiten Frage* aus, Artikel 48 EWG-Vertrag betreffe nicht nur unselbständige, sondern auch selbständige Erwerbstätige sowie Arbeitgeber. Dies ergebe sich aus Artikel 1 der Richtlinie 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, S. 850). In diesem Artikel werde der von Artikel 48 EWG-Vertrag erfaßte Personenkreis definiert.

Das Gemeinschaftsrecht nehme die Personen, die aus ihrer Erwerbstätigkeit ein Einkommen bezögen, das unter dem im Aufnahmestaat geltenden Mindesteinkommen liege, nicht vom Anwendungsbereich des Artikels 48 EWG-Vertrag aus.

Eine derartige Einschränkung sei mit dem Ziel der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unvereinbar, da sie die betroffenen Personen gegenüber den Angehörigen des Aufnahmestaats benachteilige, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen könnten, aus der sie ein unter dem Existenzminimum liegendes Einkommen bezögen. Sie lasse sich auch nicht unter

Berufung darauf rechtfertigen, daß die Finanzmittel des Aufnahmestaats vor Beeinträchtigungen geschützt werden müßten; dies werde nämlich bereits ausreichend durch gesetzliche Bestimmungen sichergestellt, die den Entzug oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis von Personen erlaubten, welche nicht oder nicht mehr über ausreichende Mittel zur Bestreitung ihres Unterhalts verfügten.

Diese Auffassung werde auch durch einen Vorschlag einer Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats bestätigt; dieser sehe für die Angehörigen der Mitgliedstaaten ein Recht auf ständigen Aufenthalt in den anderen Mitgliedstaaten vor, soweit sie den Nachweis erbrächten, daß sie über ausreichende Mittel zur Beseitigung ihres Lebensunterhalts verfügten.

Das Aufenthaltsrecht müsse demnach sowohl den Personen zuerkannt werden, die aus ihrer Erwerbstätigkeit zumindest einen Teil eines Mindesteinkommens bezögen, jedoch darüber hinaus über anderweitige ausreichende Einkünfte verfügten, als auch den Personen, die nicht über ausreichende Nebeneinkünfte verfügten, sondern sich mit einem unter dem offiziellen Mindestlohn liegenden Einkommen begnügen wollten, soweit diese Personen keine öffentlichen Mittel in Anspruch nähmen.

b) Auf die *dritte Frage* sei zu antworten, daß der subjektive Wille, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, nicht entscheidend sein könne, da die volle Anerkennung jeder Form des Aufenthalts unmittelbar bevorstehe. Im übrigen sei die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im allgemeinen kein Ziel an sich, sondern diene anderen Zwecken, die sich der Beurteilung durch die Behörden entzögen.

2. a) Nach Ansicht der *niederländischen Regierung* geht die *erste Frage* dahin, ob Artikel 48 Freizügigkeit ganz allgemein oder nur die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorsehe, die durch eine Erwerbstätigkeit im vollen Sinne des Wortes zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinschaft beitragen und sich bemühen, ihren eigenen Lebensstandard zu verbessern.

Es sei zu beachten, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe c EWG-Vertrag den Arbeitnehmern das Recht gebe, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, „um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben“. Zu diesen Vorschriften gehörten auch die niederländischen Bestimmungen, die einem Arbeitnehmer, der einer Vollzeitbeschäftigung nachgehe, einen Mindestlohn sicherten.

Folglich umfasse die Freizügigkeit der Arbeitnehmer das Recht für den Arbeitnehmer, sich in der Gemeinschaft zu bewegen, um in einem Mitgliedstaat eine sowohl sozial als auch wirtschaftlich vollwertige Erwerbstätigkeit auszuüben, die ihm zumindest die Bestreitung seines Lebensunterhalts erlaube.

b) Die in der *zweiten Frage* enthaltene Unterscheidung sei ohne Belang.

c) Zur *dritten Frage* führt die niederländische Regierung aus, der Verordnungsgeber der Gemeinschaft habe in erster Linie den Wanderarbeitnehmer im Auge gehabt, der die Absicht habe, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen, um sich dort um eine tatsächlich angebotene Stelle zu bewerben.

Diese Ansicht werde durch folgende gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen bestätigt: Nach Artikel 48 Absatz 3 Buchstaben a und b EWG-Vertrag hätten die Arbeitnehmer das Recht, sich um tatsäch-

lich angebotene Stellen zu bewerben und sich „zu diesem Zweck“ im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen. In der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1612/68 werde den Arbeitnehmern das Recht zuerkannt, sich innerhalb der Gemeinschaft „zur Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis“ frei zu bewegen. Die Richtlinie 64/221 schließlich gelte nach ihrem Artikel 1 für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft aufhielten oder sich dorthin begäben, „um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben“. Mit der Verwendung der Wörter „zur“ und „um zu“ in diesen Bestimmungen werde auf die Absicht des betreffenden Staatsangehörigen abgestellt.

Für die Frage, in welchem Maße die Absicht des Betroffenen berücksichtigt werden müsse, komme es jedoch darauf an, ob dieser eine Erwerbstätigkeit ausübe oder ausüben werde. Übe der Arbeitnehmer eine Erwerbstätigkeit aus, die ihm die Bestreitung seines Lebensunterhalts erlaube, so sei es ohne Bedeutung, ob er mit seiner Niederlassung in einem Mitgliedstaat in erster Linie das Ziel verfolgt habe, dort einer Beschäftigung nachzugehen, oder ob er hauptsächlich andere Absichten gehabt habe. Anders sei es, wenn sich wie im vorliegenden Fall ein Angehöriger eines Mitgliedstaats in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um dort eine wirtschaftlich bedeutungslose Erwerbstätigkeit allein in der Absicht auszuüben, auf diese Weise in den Genuß der Vergünstigungen zu gelangen, die für die unter die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fallenden Personen bestünden.

3. a) Die *dänische Regierung* führt zur *ersten und zweiten Frage* aus, wie sich aus Artikel 2 EWG-Vertrag ergebe, betreffe

der Vertrag ausschließlich die in den Mitgliedstaaten für das Wirtschaftsleben geltenden Rechtsvorschriften. Diese grundlegende Abgrenzung der Zuständigkeit der Gemeinschaft habe der Gerichtshof im Urteil vom 14. Juli 1976 in der Rechtssache 13/76 (Donà, Slg. 1976, 1333) mit der Feststellung bestätigt, daß „sportliche Betätigungen insoweit dem Gemeinschaftsrecht [unterfallen], als sie einen Teil des Wirtschaftslebens im Sinne von Artikel 2 des Vertrages ausmachen“.

Folglich stehe das Recht auf Freizügigkeit nur den Personen zu, die im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten eine Rolle spielten; dagegen hätten Personen, die keine Berufstätigkeit ausübten oder ausgeübt hätten, nach dem gegenwärtig geltenden Gemeinschaftsrecht selbst dann keinerlei Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat, wenn sie ihren eigenen Lebensunterhalt auf andere Weise bestreiten könnten.

Diese Unterscheidung liege im übrigen dem Vorschlag einer Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zugrunde; dieser Vorschlag gehe zu Recht davon aus, daß das geltende Recht die Freizügigkeit von Personen, die keine Berufstätigkeit ausübten, nicht garantiere.

Ein Bürger der Gemeinschaft habe somit das Recht, sich in einem anderen Land der Gemeinschaft zu bewegen und sich dort drei Monate aufzuhalten, um eine Beschäftigung zu finden; er habe jedoch keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie 68/360 des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S.

13), wenn er eine Berufstätigkeit nur für einen verhältnismäßig beschränkten Zeitraum ausübe.

Der Begriff des Wanderarbeitnehmers bezeichne Personen, die sich durch eine nicht nur sporadische unselbständige Erwerbstätigkeit oder durch irgendeine andere Erwerbstätigkeit die zur Bestreitung ihres eigenen Lebensunterhalts und desjenigen ihrer Familie notwendigen Mittel verschafften. Dieser Begriff setze außerdem voraus, daß die Betroffenen eine normale Zahl von Arbeitsstunden leisteten; in Dänemark seien dies dreißig Stunden pro Woche.

Die dänische Regierung schlägt daher vor, die ersten beiden Fragen wie folgt zu beantworten:

„Jeder Angehörige eines Mitgliedstaats, der sich als Arbeitnehmer oder Selbständiger wirtschaftlich betätigt, fällt unter die Vertragsbestimmungen, insbesondere die Vorschriften über die Freizügigkeit. Solange der Rat keine genauen Kriterien zur Bestimmung der Gruppen von Arbeitnehmern und Selbständigen aufgestellt hat, die Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren haben, können die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitszeit und der mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Einkünfte selbst bestimmte Mindestregelungen erlassen, die ein Ausländer im Hinblick auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erfüllen muß. Durch diese Mindestregelungen dürfen ausländische Arbeitnehmer und Selbständige nicht ausgeschlossen werden, die eine für die betreffende Branche normale Zahl von Arbeitsstunden leisten oder das für diese Branche normale Einkommen erreichen. Dagegen braucht ein Mitgliedstaat eventuelle andere Einkommensquellen des Betroffenen und dessen subjektive Konsumbedürfnisse nicht zu berücksichtigen.“

b) Die *dritte Frage* sei angesichts der Verneinung der ersten Frage gegenstandslos.

Die dänische Regierung führt jedoch hilfsweise aus, ein Bürger der Gemeinschaft, der sich aufgrund einer allgemeinen Aufenthaltserlaubnis, etwa zum Zwecke des Studiums, in einem anderen Mitgliedstaat aufhalte, habe dennoch nicht schon deswegen einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren, weil er eine Beschäftigung beschränkten zeitlichen Umfangs gefunden habe. Dagegen habe er Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn er eine Vollzeitbeschäftigung annehme, und zwar auch dann, wenn er während seiner Freizeit eine Ausbildung fortsetze. Seien also die objektiven Voraussetzungen im Hinblick auf die Berufstätigkeit erfüllt, so könne der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht wegen seiner eventuellen subjektiven Einstellung abgelehnt werden.

4. a) Nach Ansicht der *französischen Regierung* ist die *erste Frage* zu bejahen, da nicht zugelassen werde könne, daß ein Mitgliedstaat, in dem ein Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit ausübe oder in den er sich zu diesem Zweck begeben, diesen durch die Forderung, daß sein Einkommen aus dieser Tätigkeit mindestens dem Mindestlohn entsprechen müsse, Rechtsvorschriften oder einer Verwaltungspraxis unterwerfe, die strenger als die auf die Angehörigen dieses Staates angewandten Regelungen seien. Dies ergebe sich unter anderem aus Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68, der in keiner Weise an den Begriff eines Mindesteinkommens oder -arbeitsentgelts als Voraussetzung für die Einreise von Gemeinschaftsbürgern in die Mitgliedstaaten

oder ihren Aufenthalt in diesen Staaten anknüpfe.

b) Die *zweite Frage* verlange somit keine besondere Stellungnahme.

c) Mit der *dritten Frage* solle geklärt werden, ob das Recht eines Arbeitnehmers und Angehörigen eines Mitgliedstaats auf freie Einreise in einen anderen Mitgliedstaat und Begründung eines Wohnsitzes in diesem Staat, in dem er eine Erwerbstätigkeit ausübe oder ausüben wolle, auch dann in Anspruch genommen werden könne, wenn nachgewiesen oder anzunehmen sei, daß mit der Wohnsitznahme in diesem Mitgliedstaat in erster Linie andere Ziele verfolgt würden als die Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Hierauf sei zu antworten, daß jeder Mitgliedstaat gemäß Artikel 48 Absatz 3 EWG-Vertrag und der zu seiner Ausführung erlassenen Richtlinie 64/221 die Möglichkeit behalte, die freie Einreise und die freie Wohnsitznahme der Angehörigen der Mitgliedstaaten „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ zu beschränken.

Allerdings gebe der Umstand allein, daß ein Gemeinschaftsbürger bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich seiner Einkünfte nicht erfülle oder nicht nachweise, daß er eine Erwerbstätigkeit in einem Mitgliedstaat ausübe oder ausüben wolle, diesem Staat noch nicht das Recht, sich gegenüber dem Betroffenen auf diese Bestimmungen zu berufen.

5. a) Die *Kommission* gibt zunächst einen Überblick über die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts. Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 sehe vor, daß die Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten „bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reise-

passes die Einreise in ihr Hoheitsgebiet [gestatten]“.

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 dieser Richtlinie werde zum Nachweis des Aufenthaltsrechts die „Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG“ erteilt; diese müsse nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie für das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der sie erteilt habe, gelten und eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren haben.

Arbeitnehmern, die im Aufnahmestaat in einem Beschäftigungsverhältnis mit einer Dauer von mindestens drei Monaten, jedoch weniger als einem Jahr stünden, sei eine zeitweilige Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie).

Anlässlich der Ratssitzung, in der die Verordnung Nr. 1612/68 und die Richtlinie 68/360 verabschiedet worden seien, hätten die Mitgliedstaaten auch eine Erklärung zur Auslegung verabschiedet. In dieser Erklärung heiße es:

„Die in Artikel 1 [der Richtlinie 68/360] genannten Personen, nämlich Angehörige eines Mitgliedstaats, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um dort eine Beschäftigung zu suchen, verfügen zu diesem Zweck über einen Mindestzeitraum von drei Monaten. Haben sie bei Ablauf dieses Zeitraums keine Beschäftigung gefunden, so kann ihr Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Staates beendet werden. Sollten diese Personen jedoch während des genannten Zeitraums die öffentliche Fürsorge (Sozialhilfe) dieses Staates in Anspruch nehmen, so können sie aufgefordert werden, das Hoheitsgebiet dieses Staates zu verlassen.“

Nach der Auslegung dieser Erklärung durch die Mitgliedstaaten verfüge ein Arbeitnehmer über einen „freien Zeitraum“ von drei Monaten, während dessen er eine Beschäftigung suchen, Kon-

takt mit Arbeitgebern aufnehmen und einen Arbeitsvertrag abschließen könne. Habe der Arbeitnehmer dabei keinen Erfolg oder müsse er während dieses Zeitraums die öffentliche Fürsorge in Anspruch nehmen, so könne er nach dieser Auslegung aufgefordert werden, das Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats zu verlassen. Habe er dagegen Erfolg, so fänden die Artikel 4 ff. der Richtlinie 68/360 Anwendung wie gewöhnlich.

b) Die *erste Frage* gehe im wesentlichen dahin, ob ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungen so beschränkten Umfangs ausübe bzw. erbringe, daß er damit ein geringeres Einkommen als dasjenige erziele, das im letztgenannten Mitgliedstaat als Mindesteinkommen zur Bestreitung seines Lebensunterhalts angesehen werde, das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer und insbesondere das in Artikel 4 der Richtlinie 68/360 genannte Aufenthaltsrecht in Anspruch nehmen könne. Obwohl die Vorlagefrage nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Erbringer von Dienstleistungen und die Selbständigen betreffe, beschränke sich die Antwort der Kommission auf das Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit, da es sich im vorliegenden Fall um eine Arbeitnehmerin handle.

Nach Ansicht der Kommission ist die Frage zu bejahen. Dies ergebe sich aus Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe c EWG-Vertrag sowie aus den Artikeln 1 Absatz 1 und 7 Absatz 1 der Verordnung 1612/68, wonach ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats sei, hinsichtlich der Ausübung einer „Beschäftigung“ oder einer „Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis“ oder hinsichtlich der „Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen“ nicht anders behan-

delt werden dürfe als die inländischen Arbeitnehmer.

Dies gelte sowohl für den Fall, daß der Arbeitgeber die Rechtsvorschriften über den Mindestlohn nicht einhalte, als auch für den Fall, daß das Absinken unter den Mindestlohn darauf zurückzuführen sei, daß die Arbeitszeit unter der gewöhnlichen Arbeitszeit in der betreffenden Branche liege. Im erstgenannten Fall müsse der Mitgliedstaat den Arbeitnehmer dazu veranlassen, seine zivilrechtlichen Ansprüche gegen den Arbeitgeber durchzusetzen. Im zweiten Fall stehe es einem Angehörigen eines Mitgliedstaats ebenso wie einem niederländischen Staatsangehörigen frei, eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben, solange es sich um eine tatsächliche Beschäftigung handle.

Diese Ansicht entspreche im übrigen dem gemeinschaftsrechtlichen Charakter des Begriffs „Arbeitnehmer“, den der Gerichtshof mit Urteil vom 19. März 1964 in der Rechtssache 75/63 (Unger, Slg. 1964, 379) anerkannt habe, da nicht hingenommen werden könne, daß jeder Mitgliedstaat durch die Festlegung von Mindesteinkommen den Inhalt dieses Begriffs Veränderungen unterwerfen und bestimmten Personengruppen nach Belieben den Schutz des Vertrages entziehen könne.

Schließlich stelle die Annahme einer Teilzeitbeschäftigung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats, aus der unter dem Mindestlohn liegende Einkünfte bezogen würden, für viele Personen namentlich bei schwieriger wirtschaftlicher Gesamtlage gegenüber völliger Arbeitslosigkeit im Heimatland eine Verbesserung der Lebensbedingungen und einen sozialen Aufstieg dar.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof daher vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine unselbständige Erwerbstätigkeit so beschränkten Umfangs ausübt, daß er damit ein geringeres Einkommen als dasjenige erzielt, das im letztgenannten Mitgliedstaat als Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts angesehen wird, kann das Arbeitnehmern zustehende Recht auf Freizügigkeit nach Artikel 48 EWG-Vertrag, ausgeführt durch die Verordnung Nr. 1612/68 und die Richtlinien 68/360 und 64/221, in Anspruch nehmen. Insbesondere kann ihm das Aufenthaltsrecht nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360 nicht versagt werden.“

c) Die in der *zweiten Frage* enthaltene Unterscheidung sei ohne Belang.

d) Zur *dritten Frage* räumt die Kommission zwar ein, daß der Wille eines aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden Arbeitnehmers, im Aufnahmestaat eine Berufstätigkeit zu suchen oder auszuüben, im Bereich der Freizügigkeit eine gewisse Rolle spiele; dieser Wille bestehe jedoch, wenn eine Erwerbstätigkeit ausgeübt werde, selbst wenn es sich dabei nur um eine Teilzeitbeschäftigung gegen ein unter dem Mindestlohn liegendes Entgelt handle. Dieser Wille ergebe sich für die Behörden des Aufnahmestaats prima facie aus der Einstellungserklärung des Arbeitgebers gemäß Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie 68/360.

Es sei unzulässig und laufe dem Grundrechtscharakter der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zuwider, einem Arbeitnehmer, der durch die tatsächliche Ausübung einer Berufstätigkeit seinen Arbeitswillen deutlich zum Ausdruck bringe, die Vorteile der Freizügigkeit unter Berufung darauf vorzuenthalten, daß

er möglicherweise in erster Linie andere Ziele verfolge. Im übrigen sei die Ausübung einer Erwerbstätigkeit beschränkten Umfangs allein nicht unbedingt ein Zeichen dafür, daß der Wille zur Ausübung einer Berufstätigkeit fehle.

Die Kommission schlägt demnach vor, die dritte Frage wie folgt zu beantworten:

„Das Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und auf Aufenthalt in diesem Staat, das eine unmittelbare Folge des den Arbeitnehmern zustehenden Rechts auf Freizügigkeit ist, darf einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 48 EWG-Vertrag und der Richtlinie 64/221 betreffend die öffentliche Gesundheit, Ordnung und Sicherheit nur dann versagt werden, wenn er durch sein Verhalten zeigt, daß er in Wahrheit nicht beabsichtigt, eine Berufstätigkeit auszuüben.“

III — Mündliche Verhandlung

Frau D.M. Levin, vertreten durch Rechtsanwalt W.J. van Bennekom, Amsterdam; die niederländische Regierung, vertreten durch die Herren Adriaan Bos und Donner als Bevollmächtigte, die dänische Regierung, vertreten durch Herrn Laurids Mikaelson als Bevollmächtigten, die französische Regierung, vertreten durch Herrn A. Canelutti als Bevollmächtigten, die italienische Regierung, vertreten durch Herrn A. Caramazza als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Herren John Forman und Pieter-Jan Kuyper als Bevollmächtigte, haben in der Sitzung vom 25. November 1981 mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 20. Januar 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Der niederländische Raad van State hat mit Zwischenurteil vom 28. November 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 11. März 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung von Artikel 48 des Vertrages sowie einiger Bestimmungen von Verordnungen und Richtlinien der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, Frau Levin, britische Staatsbürgerin und Ehefrau eines Angehörigen eines Drittlandes, beantragte eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden. Diese Erlaubnis wurde ihr nach den niederländischen Rechtsvorschriften unter anderem mit der Begründung verweigert, daß Frau Levin in den Niederlanden keine Erwerbstätigkeit ausübe und deshalb nicht als „begünstigter EWG-Bürger“ im Sinne dieser Rechtsvorschriften angesehen werden könne.

- 3 Gegen diese Verfügung legte Frau Levin beim Staatssecretaris van Justitie Widerspruch ein. Nach Zurückweisung dieses Widerspruchs erhob sie vor dem Raad van State Klage. Sie machte geltend, inzwischen habe sie in den Niederlanden eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen; jedenfalls verfügten sie und ihr Ehemann über mehr als ausreichendes Vermögen und Einkommen, um ihren Lebensunterhalt auch ohne Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu bestreiten.
- 4 Der Raad van State hat, da der Erlaß eines Urteils nach seiner Ansicht von der Auslegung des Gemeinschaftsrechts abhängt, folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

- „1. Fällt unter den Begriff ‚begünstigter EWG-Bürger‘, unter dem nach den niederländischen Rechtsvorschriften ein Angehöriger eines Mitgliedstaats im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 64/221 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 25. Februar 1964 verstanden wird und der in diesen Rechtsvorschriften zur Bestimmung des Personenkreises dient, auf den Artikel 48 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die zu dessen Durchführung vom Rat der Europäischen Gemeinschaften erlassene Verordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 sowie die Richtlinien 64/221 vom 25. Februar 1964 und 68/360 vom 15. Oktober 1968 Anwendung finden, auch ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungen so beschränkten Umfangs ausübt bzw. erbringt, daß er damit ein geringeres Einkommen als dasjenige erzielt, das im letztgenannten Mitgliedstaat als Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts angesehen wird?
2. Ist bei der Beantwortung der Frage 1 zu unterscheiden zwischen Personen, die neben dem mit der beschränkten Erwerbstätigkeit erzielten Einkommen oder in Ergänzung hierzu andere Einkünfte haben (zum Beispiel aus Vermögen oder aus der Erwerbstätigkeit von sie begleitenden Ehegatten, die nicht Angehörige eines Mitgliedstaats sind), aufgrund deren sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts im Sinne der Frage 1 verfügen, und Personen, die nicht über derartige andere Nebeneinkünfte verfügen, sich jedoch aus persönlichen Gründen mit einem Einkommen begnügen wollen, das unter dem allgemein als Mindesteinkommen angesehenen Einkommen liegt?

3. Kann bei Bejahung der Frage 1 ein solcher Arbeitnehmer das Recht auf freie Einreise in einen Mitgliedstaat und Begründung eines Wohnsitzes in diesem Staat, in dem er eine Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungen in beschränktem Umfang ausübt oder erbringt bzw. ausüben oder erbringen will, auch dann in Anspruch nehmen, wenn nachgewiesen oder anzunehmen ist, daß mit der Wohnsitznahme in diesem Mitgliedstaat in erster Linie andere Ziele verfolgt werden als die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder die Erbringung von Dienstleistungen in beschränktem Umfang?“
5. Obwohl diese Fragen nach ihrem Wortlaut sowohl die Freizügigkeit der Arbeitnehmer als auch die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit betreffen, ergibt sich aus dem Ausgangsverfahren, daß es dem nationalen Gericht in Wirklichkeit allein um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer geht. Die Beantwortung der Fragen ist deshalb auf die Gesichtspunkte der Freizügigkeit zu beschränken.

Zur ersten und zweiten Frage

6. Mit der ersten und der zweiten Frage, die gemeinsam zu behandeln sind, möchte das nationale Gericht im Kern wissen, ob die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch auf einen Angehörigen eines Mitgliedstaats Anwendung finden, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausübt, aus der er nur ein Einkommen erzielt, das unter dem in den Rechtsvorschriften des zweiten Mitgliedstaats festgesetzten Existenzminimum liegt. Insbesondere wird gefragt, ob eine solche Person unter diese Vorschriften etwa dann fällt, wenn sie entweder das Einkommen aus ihrer unselbständigen Erwerbstätigkeit durch andere Einkünfte bis zu dem genannten Existenzminimum ergänzt oder sich mit Existenzmitteln begnügt, die unter diesem Minimum liegen.
7. Nach Artikel 48 des Vertrages wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt. Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen und gibt — vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen — den Arbeitnehmern das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitglied-

staaten frei zu bewegen, sich dort aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung auszuüben, und nach deren Beendigung dort zu verbleiben.

- 8 Zur Durchführung dieser Bestimmung ergingen unter anderem die Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) und die Richtlinie 68/360 des Rates vom selben Tage zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 13). Gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68 ist jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats 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.
- 9 Anknüpfungspunkt für die Rechte, die sich aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ergeben, insbesondere für das Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und auf Aufenthalt in diesem Staat, ist somit die Arbeitnehmereigenschaft bzw. der Umstand, daß eine Person eine Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausübt oder aufnehmen will; die Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis“ werden allerdings in keiner der einschlägigen Bestimmungen ausdrücklich definiert. Ihre Bedeutung muß deshalb unter Rückgriff auf die allgemein anerkannten Auslegungsgrundsätze, und zwar ausgehend vom gewöhnlichen Sinn der Begriffe in ihrem Kontext und im Lichte der Ziele des Vertrages, ermittelt werden.
- 10 Die niederländische und die dänische Regierung haben vorgetragen, auf Artikel 48 des Vertrages könnten sich nur Personen berufen, die mindestens ein Arbeitsentgelt in Höhe der Mittel erhielten, die nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem sie arbeiteten, als für den Lebensunterhalt notwendig angesehen würden, oder die mindestens eine in der betreffenden Branche als für eine Vollzeitbeschäftigung normal angesehene Zahl von Arbeitsstunden leisteten. Solange es auf diesem Gebiet keine gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen gebe, müßten zur Bestimmung des Mindesteinkommens und der Mindeststundenzahl nationale Kriterien herangezogen werden.

- 11 Dieser Argumentation kann indessen nicht gefolgt werden. Wie der Gerichtshof bereits in dem Urteil vom 19. März 1964 in der Rechtssache 75/63 (Unger, Slg. S. 379) entschieden hat, dürfen die Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis“ nicht durch Verweisung auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten definiert werden; sie haben vielmehr eine gemeinschaftsrechtliche Bedeutung. Anderenfalls würde die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vereitelt, denn der Inhalt dieser Begriffe könnte ohne Kontrolle durch die Gemeinschaftsorgane einseitig durch nationale Rechtsvorschriften festgelegt und verändert werden; jeder Staat wäre somit in der Lage, bestimmten Personengruppen nach Belieben den Schutz des Vertrages zu entziehen.
- 12 Das wäre namentlich der Fall, wenn die Wahrnehmung der mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zuerkannten Rechte von dem Kriterium eines im Recht des Aufnahmestaats festgesetzten Mindestarbeitseinkommens abhängig gemacht werden dürfte, da die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen auf diese Weise von einem Mitgliedstaat zum anderen einen unterschiedlichen persönlichen Geltungsbereich haben könnten. Sinn und Tragweite der Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis“ müssen deshalb anhand der Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung bestimmt werden.
- 13 Diese Begriffe legen den Anwendungsbereich einer der vom Vertrag garantierten Grundfreiheiten fest und dürfen deshalb nicht einschränkend ausgelegt werden.
- 14 Es steht im Einklang mit dieser Auffassung, wenn in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1612/68 grundsätzlich allen Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten, und zwar gleichermaßen Dauerarbeitnehmern, Saisonarbeitern, Grenzarbeitnehmern sowie Arbeitnehmern, die ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Dienstleistung ausüben, das Recht zuerkannt wird, eine von ihnen gewählte Tätigkeit innerhalb der Gemeinschaft auszuüben. Darüber hinaus steht den Arbeitnehmern gemäß Artikel 4 der Richtlinie 68/360 das Aufenthaltsrecht auf bloße Vorlage des Ausweises, mit dem sie in das Hoheitsgebiet eingereist sind, und einer Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder einer Arbeitsbescheinigung zu, ohne daß die Richtlinie dieses Recht von irgendeiner Voraussetzung bezüglich der Art der Arbeit oder der Höhe der daraus erzielten Einkünfte abhängig macht.

- 15 Eine Auslegung, die diesen Begriffen ihre volle Wirkungskraft gibt, entspricht auch den Zielen des Vertrages. Dazu gehört nach Artikel 2 und 3 die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, damit unter anderem eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft und eine Hebung der Lebenshaltung gefördert werden. Die Teilzeitbeschäftigung stellt für eine große Anzahl von Personen ein wirksames Mittel zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen dar, auch wenn sie möglicherweise zu Einkünften führt, die unter dem liegen, was als Existenzminimum angesehen wird. Deshalb wäre die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt und die Erreichung der Vertragsziele in Frage gestellt, wenn allein die Personen in den Genuß der mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zuerkannten Rechte kämen, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen und daher ein Arbeitseinkommen beziehen, das mindestens dem in der betreffenden Branche garantierten Mindesteinkommen entspricht.
- 16 Die Begriffe des Arbeitnehmers und der Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis sind folglich dahin zu verstehen, daß die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch für Personen gelten, die nur eine Teilzeittätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben oder aufnehmen wollen und daraus nur ein unter dem in der betreffenden Branche garantierten Mindesteinkommen liegendes Einkommen erzielen oder erzielen würden. Insoweit kann nicht zwischen Personen, die sich mit ihren Einkünften aus einer derartigen Tätigkeit begnügen wollen, und Personen differenziert werden, die diese Einkünfte durch andere Einkünfte, sei es aus Vermögen oder aus der Arbeit eines sie begleitenden Familienmitglieds, ergänzen.
- 17 Wenn die Teilzeitbeschäftigung somit nicht vom Geltungsbereich der Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausgeschlossen ist, so fällt unter diese Vorschriften doch nur die Ausübung tatsächlicher und echter Tätigkeiten, wobei solche Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, daß sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Aus dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie aus der Stellung der diesbezüglichen Bestimmungen innerhalb des Systems des Vertrages folgt nämlich, daß diese Bestimmungen nur die Freizügigkeit von Personen gewährleisten, die im Wirtschaftsleben tätig sind oder sein wollen.

- 18 Auf die erste und zweite Frage ist somit zu antworten, daß unter die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch ein Angehöriger eines Mitgliedstaats fällt, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausübt, mit der er weniger verdient, als im letztgenannten Staat als Existenzminimum angesehen wird, wobei es nicht darauf ankommt, ob er die Einkünfte aus seiner Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis durch andere Einkünfte bis zu diesem Minimum ergänzt oder sich mit Existenzgrundlagen begnügt, die darunter liegen, vorausgesetzt, er übt tatsächlich eine echte Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis aus.

Zur dritten Frage

- 19 Bei der dritten Frage geht es im Kern darum, ob das Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und auf Aufenthalt in diesem Gebiet einem Arbeitnehmer verweigert werden darf, der mit seiner Einreise oder seinem Aufenthalt in erster Linie andere Ziele verfolgt als die Ausübung einer Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis, wie sie in der Antwort auf die erste und zweite Frage definiert worden ist.
- 20 Gemäß Artikel 48 Absatz 3 des Vertrages wird den Arbeitnehmern das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, zu dem „Zweck“ zuerkannt, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben. Nach derselben Bestimmung dürfen sich die Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat aufhalten, „um“ dort eine Beschäftigung auszuüben. Darüber hinaus heißt es in der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1612/68, die Freizügigkeit schließe das Recht für die Arbeitnehmer ein, sich innerhalb der Gemeinschaft „zur“ Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis frei zu bewegen, während Artikel 2 der Richtlinie 68/360 die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Arbeitnehmern die Ausreise aus ihrem Hoheitsgebiet zu gestatten, „damit“ sie im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis aufnehmen und ausüben können.
- 21 Diese Formulierungen drücken allerdings nur die dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer selbst innewohnende Einschränkung aus, daß die

Vorteile, die das Gemeinschaftsrecht mit dieser Freiheit gewährt, nur von Personen in Anspruch genommen werden können, die eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis wirklich ausüben oder ernsthaft ausüben wollen. Sie bedeuten jedoch nicht, daß die Inanspruchnahme dieser Freiheit davon abhängig gemacht werden dürfte, welche Ziele ein Angehöriger eines Mitgliedstaats mit seinem Wunsch, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen oder sich dort aufzuhalten, verfolgt, wenn er dort nur eine Tätigkeit, die den vorstehend dargelegten Kriterien entspricht, das heißt eine echte Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis tatsächlich ausübt oder ausüben will.

- 22 Ist diese Voraussetzung erfüllt, so sind die Absichten, die den Arbeitnehmer möglicherweise dazu veranlaßt haben, in dem betreffenden Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, belanglos und dürfen nicht berücksichtigt werden.
- 23 Die dritte Frage des Raad von State ist also dahin zu beantworten, daß die Absichten, die einen Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat möglicherweise dazu veranlaßt haben, in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, hinsichtlich seines Rechts auf Einreise in das Hoheitsgebiet des letztgenannten Staates und auf Aufenthalt in diesem Gebiet belanglos sind, wenn er dort tatsächlich eine echte Tätigkeit ausübt oder ausüben will.

Kosten

Die Auslagen der niederländischen, der dänischen, der französischen und der italienischen Regierung sowie der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Streitsachenabteilung des niederländischen Raad van State mit Zwischenurteil vom 28. November 1980 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Unter die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fällt auch ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausübt, mit der er weniger verdient, als im letztgenannten Staat als Existenzminimum angesehen wird. Dabei kommt es nicht darauf an, ob er die Einkünfte aus seiner Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis durch andere Einkünfte bis zu diesem Minimum ergänzt oder sich mit Existenzgrundlagen begnügt, die darunter liegen. Voraussetzung ist jedoch, daß er tatsächlich eine echte Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausübt.
2. Die Absichten, die einen Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat möglicherweise dazu veranlaßt haben, in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, sind hinsichtlich seines Rechts auf Einreise in das Hoheitsgebiet des letztgenannten Staates und auf Aufenthalt in diesem Gebiet belanglos, wenn er dort tatsächlich eine echte Tätigkeit ausübt oder ausüben will.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. März 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars