

URTEIL DES GERICHTSHOFES  
17. April 1986 \*

In der Rechtssache 59/85

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Hoge Raad der Niederlanden in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

**Niederländischer Staat**, vertreten durch den Justizminister,

gegen

**Ann Florence Reed**, wohnhaft in Swindon, Großbritannien,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 7 und 48 EWG-Vertrag sowie des Artikels 10 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)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und R. Joliet, der Richter O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler,

Generalanwalt: C. O. Lenz

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

- die Klägerin des Ausgangsverfahrens Ann Florence Reed, vertreten durch Rechtsanwalt W. Th. Snoek, Amsterdam,
- die niederländische Regierung, im schriftlichen Verfahren vertreten durch den Generalsekretär des Außenministeriums I. Verkade für den Außenminister und im mündlichen Verfahren durch Herrn D. J. Keur als Bevollmächtigten,

\* Verfahrenssprache: Niederländisch.

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes E. Traversa als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt F. Herbert, Brüssel,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. Februar 1986,

folgendes

## URTEIL

(„Tatbestand“ nicht wiedergegeben)

### Entscheidungsgründe

- 1 Der Hoge Raad der Nederlanden hat mit Urteil vom 22. Februar 1985, beim Gerichtshof eingegangen am 1. März 1985, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung der Artikel 7 und 48 EWG-Vertrag sowie des Artikels 10 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit, in dem es um die durch Entscheidung des Staatssekretärs im Justizministerium vom 21. Oktober 1982 erfolgte Ablehnung des Antrags der Klägerin des Ausgangsverfahrens (im folgenden: Klägerin), die die Lebensgefährtin eines aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden Arbeitnehmers ist, auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis geht.
- 3 Wie aus den Akten hervorgeht, wird nach dem Vreemdelingencirculaire von 1982, durch das die Niederlande die Ausländerpolitik bekanntgegeben haben, die sie zu führen beabsichtigen, einem Ausländer, der eine feste Beziehung zu einem niederländischen Staatsangehörigen oder zu einem Ausländer unterhält, der als Flüchtling oder Asylberechtigter in den Niederlanden anerkannt ist, oder zu einem Ausländer, der eine Niederlassungserlaubnis besitzt, der Aufenthalt in den Niederlanden unter bestimmten Voraussetzungen gestattet. Die Partner müssen namentlich zusammenleben und einen gemeinsamen Haushalt führen oder bereits vor ihrer

Ankunft in den Niederlanden geführt haben, ledig sein und über ausreichende Mittel für den Unterhalt des ausländischen Partners sowie eine angemessene Wohnung verfügen.

- 4 Die Klägerin, die britische Staatsangehörige und ledig ist, kam am 5. November 1981 in die Niederlande und meldete sich am 22. Januar 1982 als Arbeitssuchende, fand jedoch keine Arbeit. Am 24. März 1982 beantragte sie die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit der Begründung, sie habe bei Herrn W. Wohnung genommen. Herr W., der ebenfalls britischer Staatsangehöriger und ledig ist, arbeitet seit dem 5. November 1981 in den Niederlanden. Ihm wurde am 23. Februar 1982 eine bis zum 5. November 1986 gültige Aufenthaltsbescheinigung für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG erteilt. Zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung wohnten die Klägerin des Ausgangsverfahrens und Herr W. zusammen in den Niederlanden und unterhielten bereits seit fünf Jahren eine feste Beziehung.
  
- 5 Die Klägerin legte gegen die Ablehnung ihres Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis durch den Staatssekretär im Justizministerium Widerspruch ein. Da dieser keine aufschiebende Wirkung hatte, beantragte sie beim Präsidenten der Rechtbank Den Haag, den niederländischen Staat im Wege der einstweiligen Anordnung anzuweisen, vor Erlass einer endgültigen Entscheidung über ihren Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis keine Ausweisungsmaßnahme gegen sie zu ergreifen. Der Präsident der Rechtbank gab diesem Antrag mit der Begründung statt, die rechtliche Entwicklung habe dazu geführt, daß nicht verheiratete Partner in einem Fall wie dem hier vorliegenden für die Anwendung des Artikels 10 der Verordnung Nr. 1612/68 soweit wie möglich Ehegatten gleichgestellt werden müßten.
  
- 6 Der Gerichtshof Den Haag bestätigte auf die Kassationsbeschwerde des niederländischen Staats den Beschluß des Präsidenten der Rechtbank, stützte sich dabei jedoch auf andere Gründe. Der Gerichtshof stellt in dem Vorlageurteil fest, das in den Artikeln 7 und 48 Absatz 2 EWG-Vertrag enthaltene Verbot jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten müsse dazu führen, daß es dem Partner eines in den Niederlanden beschäftigten, jedoch aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden Arbeitnehmers nach der sich aus dem Vreemdelingencirculaire ergebenden Ausländerpolitik gestattet sein müsse, bei diesem Arbeitnehmer unter denselben Voraussetzungen Wohnung zu nehmen, die für den Partner eines Arbeitnehmers niederländischer Staatsangehörigkeit gälten. Der niederländische Staat legte gegen das Urteil des Gerichtshof Kassationsbeschwerde beim Hoge Raad der Nederlanden ein.

7 Der Hoge Raad ist der Auffassung, daß der Rechtsstreit Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufwirft. Er hat deshalb das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof über die folgenden Vorabentscheidungsfragen entschieden hat:

- „1) Handelt es sich — auch unter Berücksichtigung von Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68 — um eine verbotene Diskriminierung im Sinne der Artikel 7 und 48 EWG-Vertrag, wenn ein Mitgliedstaat im Rahmen seiner Ausländerpolitik eine Person, die eine feste Beziehung mit einem Arbeitnehmer und Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats unterhält, dem Ehegatten eines solchen Arbeitnehmers gleichstellt, eine derartige Gleichstellung aber einer Person verweigert, die eine feste Beziehung mit einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats unterhält, der als Arbeitnehmer im erstgenannten Mitgliedstaat beschäftigt ist und sich dort aufhält?
- 2) Kommt es für die Beantwortung der Frage 1 darauf an, ob der Mitgliedstaat einem Ehegatten nicht nur Personen gleichstellt, die mit einem eigenen Staatsangehörigen eine feste Beziehung unterhalten, sondern auch solche Personen, die eine feste Beziehung mit einer anderen Person mit grundsätzlich unbeschränktem Aufenthaltsrecht in diesem Mitgliedstaat unterhalten?
- 3) Ist Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1612/68 so auszulegen, daß eine Person, die eine feste Beziehung mit einem Arbeitnehmer im Sinne dieser Bestimmung unterhält, unter bestimmten Voraussetzungen einem ‚Ehegatten‘ gleichgestellt wird?“

### Zur dritten Frage

- 8 Zunächst ist die dritte Frage zu beantworten.
- 9 Die Klägerin vertritt die Auffassung, die rechtliche und soziale Entwicklung habe dazu geführt, daß der Begriff „Ehegatte“ in Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68 für die Anwendung dieser Bestimmung dahin auszulegen sei, daß nicht verheiratete Partner in einem Fall wie dem hier vorliegenden soweit wie möglich Ehegatten gleichgestellt werden müßten.
- 10 Die niederländische Regierung führt aus, die dritte Frage betreffe die Auslegung einer Bestimmung einer Verordnung, die in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gelte. Diese Bestimmung könne somit nur auf Gemeinschaftsebene ausgelegt werden. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe den Begriff „Ehegatte“ verwandt, um einen

Ehegatten im Sinne des Familienrechts zu bezeichnen. Wolle man sich im Wege einer dynamischen Auslegung auf die Entwicklung der gesellschaftlichen Auffassung oder der Rechtsauffassung berufen, so sei es erforderlich, daß eine parallele Entwicklung in der gesamten Gemeinschaft und nicht nur in einem einzigen Mitgliedstaat oder lediglich in einigen Mitgliedstaaten festgestellt werden könne. Somit bestehe kein Grund, den Begriff des Ehegatten in einer Weise auszulegen, die über den rechtlichen Begriff des Ehegatten mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten, die zwischen nicht verheirateten Partnern nicht bestünden, hinausgehe.

- 11 Die Kommission stellt fest, daß es keine gemeinschaftsrechtliche Definition der Begriffe „Ehegatte“ und „eheliche Beziehungen“ gebe. In der gegenwärtigen Gemeinschaft könne man kaum von einem Konsensus über die eventuelle Gleichstellung von nicht verheirateten Partnern mit Ehegatten sprechen. Die Kommission schließt deshalb die Möglichkeit, das vorliegende Problem durch eine weite Auslegung des Artikels 10 der Verordnung Nr. 1612/68 zu lösen, nachdrücklich aus.
- 12 Nach Artikel 189 EWG-Vertrag hat die Verordnung Nr. 1612/68 allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.
- 13 Daraus folgt, daß die Auslegung einer Bestimmung dieser Verordnung durch den Gerichtshof Konsequenzen in allen Mitgliedstaaten hat und daß eine Auslegung von Rechtsbegriffen, die auf die gesellschaftliche Entwicklung gestützt wird, aufgrund einer Untersuchung der Lage in der gesamten Gemeinschaft und nicht nur in einem einzigen Mitgliedstaat erfolgen muß.
- 14 Nach Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 dürfen „bei dem Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist“, bestimmte „Familien“angehörige, darunter der „Ehegatte“, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit Wohnung nehmen.
- 15 Mangels eines Hinweises auf eine allgemeine gesellschaftliche Entwicklung, die eine weite Auslegung rechtfertigen würde, und mangels eines gegenteiligen Hinweises in der Verordnung ist festzustellen, daß Artikel 10 der Verordnung durch die Verwendung des Wortes „Ehegatte“ ausschließlich auf eine Beziehung verweist, die auf der Ehe beruht.

- 16 Die dritte Frage ist somit dahin zu beantworten, daß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 nicht dahin ausgelegt werden kann, daß ein Partner, der eine feste Beziehung mit einem Arbeitnehmer unterhält, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, unter bestimmten Voraussetzungen dem „Ehegatten“ im Sinne dieser Bestimmung gleichgestellt werden muß.

### Zur ersten und zweiten Frage

- 17 Die beiden ersten vom Hoge Raad gestellten Fragen sind aufgrund des zwischen ihnen bestehenden Zusammenhangs zusammen zu behandeln.
- 18 Die Klägerin vertritt die Auffassung, die Politik der Niederlande gegenüber den ledigen Partnern der Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besäßen, sei mit dem EWG-Vertrag unvereinbar und bewirke eine Diskriminierung unter dem Gesichtspunkt der Verordnung Nr. 1612/68, da es einem niederländischen Staatsangehörigen gestattet werde, einen ausländischen Partner in die Niederlande kommen zu lassen, während dieselbe Möglichkeit dem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats nicht eingeräumt werde.
- 19 Die niederländische Regierung trägt erstens vor, das namentlich in den Artikeln 10 ff. der Verordnung Nr. 1612/68 verankerte Recht der EWG-Angehörigen, die ein im Gemeinschaftsrecht begründetes Aufenthaltsrecht besäßen, ihre Familienangehörigen mitzubringen, beruhe nicht auf einer Lage, die mit derjenigen der inländischen Arbeitnehmer vergleichbar sei, und stelle somit nicht eine Wirkung des Diskriminierungsverbots dar, sondern ein durch das Gemeinschaftsrecht verliehenes autonomes Recht, dessen Inhalt und Umfang in der Verordnung Nr. 1612/68 erschöpfend festgelegt seien. Zweitens seien die Klägerin und Herr W. nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit, sondern aufgrund ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation anders behandelt worden als niederländische Staatsangehörige. Dies werde dadurch bestätigt, daß die insoweit in den Niederlanden geführte Politik nicht zwischen niederländischen Staatsangehörigen und Ausländern, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis seien, unterscheide.
- 20 Die Kommission stellt fest, daß die Ausländerpolitik der Niederlande, um die es im vorliegenden Fall gehe, insoweit eine durch die Artikel 7 und 48 EWG-Vertrag

verbotene Diskriminierung enthalte, als der in den Niederlanden beschäftigte Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitze, im Hinblick auf die Zulassung seines nicht niederländischen Partners in den Niederlanden einem Arbeitnehmer niederländischer Staatsangehörigkeit nicht förmlich gleichgestellt sei. Ein Mitgliedstaat, der den Zuzug der ledigen Partner seiner Staatsangehörigen gestatte, da diese Partner im Rahmen einer festen Beziehung einem Ehepartner gleichzustellen seien, müsse insoweit die in seinem Hoheitsgebiet beschäftigten Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit der anderen Mitgliedstaaten besäßen, seinen eigenen Staatsangehörigen völlig gleichstellen. Im übrigen habe der niederländische Staat nach den dem Gerichtshof übersandten Unterlagen nicht geltend gemacht, daß die hier in Rede stehende Unterscheidung durch objektive Gründe gerechtfertigt sei.

- 21 Zunächst ist an den Wortlaut des Artikels 7 EWG-Vertrag zu erinnern. Dieser bestimmt: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“ Dieser in Artikel 7 EWG-Vertrag allgemein ausgesprochene Grundsatz hat in Artikel 48 EWG-Vertrag eine besondere Ausprägung im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft erfahren.
- 22 Deshalb ist zu prüfen, ob das Recht, sich von seinem ledigen Partner begleiten zu lassen, in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags fällt und folglich unter dem Gesichtspunkt des in den vorgenannten Bestimmungen verankerten Diskriminierungsverbots beurteilt werden muß.
- 23 Da Herr W. nach dem Vorlageurteil die Eigenschaft eines Arbeitnehmers hat, ist die gestellte Frage namentlich unter Berücksichtigung der Artikel 48 und 49 EWG-Vertrag sowie der zu ihrer Durchführung erlassenen Bestimmungen des abgeleiteten Rechts, namentlich der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates, zu untersuchen.
- 24 Nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 genießt ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, im Aufnahmestaat „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer“.

- 25 Der Gerichtshof hat unter anderem in seinem Urteil vom 30. September 1975 in der Rechtssache 32/75 (Cristini, Slg. 1975, 1085) entschieden, daß der Begriff „soziale Vergünstigungen“ in Artikel 7 Absatz 2 nicht eng ausgelegt werden darf.
- 26 Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, ergibt sich aus dem mit Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 verfolgten Ziel der Gleichbehandlung, daß der Begriff der sozialen Vergünstigungen, die durch diese Vorschrift auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, erstreckt wurden, alle Vergünstigungen umfaßt, „die, ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht, den inländischen Arbeitnehmern im allgemeinen hauptsächlich wegen deren objektiver Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnsitzes im Inland gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu fördern“ (Urteile vom 31. Mai 1979 in der Rechtssache 207/78, Even, Slg. 1979, 2019, und vom 20. Juni 1985 in der Rechtssache 94/84, Deak, Slg. 1985, 1873).
- 27 Der Gerichtshof hat ferner in dem vorgenannten Urteil vom 30. September 1975 und in dem Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 137/84 (Mutsch, Slg. 1985, 2681) entschieden, daß das Recht eines Wanderarbeitnehmers, in den Genuß ermäßigter Fahrpreise für kinderreiche Familien zu gelangen oder sich in Verfahren vor den Gerichten des Wohnortstaats seiner eigenen Sprache zu bedienen, unter den Begriff der sozialen Vergünstigungen im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 fällt.
- 28 Unter demselben Gesichtspunkt ist anzunehmen, daß die einem Wanderarbeitnehmer eingeräumte Möglichkeit, zu erreichen, daß es seinem ledigen Partner, der nicht Staatsangehöriger des Aufnahmestaats ist, gestattet wird, sich dort bei ihm aufzuhalten, zu seiner Eingliederung in den Aufnahmestaat und somit zur Verwirklichung des Ziels der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beitragen kann. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, daß diese Möglichkeit ebenfalls unter den Begriff der sozialen Vergünstigungen im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 fällt.
- 29 Daraus ist zu schließen, daß ein Mitgliedstaat, der den inländischen Arbeitnehmern eine derartige Vergünstigung einräumt, diese nicht den Arbeitnehmern verweigern kann, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, ohne sich einer nach den Artikeln 7 und 48 EWG-Vertrag verbotenen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit schuldig zu machen.

- 30 Somit ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, daß Artikel 7 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 48 EWG-Vertrag und mit Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 dahin auszulegen ist, daß ein Mitgliedstaat, der es seinen eigenen Staatsangehörigen ermöglicht, zu erreichen, daß ihre ledigen Partner, die nicht Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats sind, sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, Wanderarbeitnehmern, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, diese Vergünstigung nicht versagen darf.

### Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

### DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hoge Raad der Nederlanden mit Urteil vom 22. Februar 1985 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

- 1) Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 kann nicht dahin ausgelegt werden, daß ein Partner, der eine feste Beziehung mit einem Arbeitnehmer unterhält, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, unter bestimmten Voraussetzungen dem „Ehegatten“ im Sinne dieser Bestimmung gleichgestellt werden muß.
- 2) Artikel 7 EWG-Vertrag ist in Verbindung mit Artikel 48 EWG-Vertrag und mit Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 dahin auszulegen, daß ein Mit-

gliedstaat, der es seinen eigenen Staatsangehörigen ermöglicht, zu erreichen, daß ihre ledigen Partner, die nicht Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats sind, sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, Wanderarbeitnehmern, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, diese Vergünstigung nicht versagen darf.

Everling	Koopmans	Bahlmann	Joliet	
Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. April 1986.

Der Kanzler  
P. Heim

Für den Präsidenten  
U. Everling  
Kammerpräsident