

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs innerhalb der EG

von Manfred Dauses, Rechtsreferent am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

1. Einleitung

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Das Wort läßt an das Europa des Handels und der Industrie, an Zollunion und Agrarpolitik denken. In der Tat steht die Errichtung eines gemeinsamen Marktes für gewerbliche und landwirtschaftliche Erzeugnisse an der Spitze der vertragsmäßigen Ziele. Es wäre jedoch verfehlt anzunehmen, daß die Gemeinschaft sich in der Verwirklichung dieses Zieles erschöpft. Vielmehr haben die Väter des EWG-Vertrages im Vorspruch und in Art. 2 dieses Vertrages anerkannt, daß auch der **soziale Fortschritt** und die stetige **Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen** der europäischen Völker als Gemeinschaftsziele anzustreben sind. Damit ist ausgesagt, daß die Gemeinschaft auch eine soziale Komponente hat.

2. Die anwendbaren Rechtsvorschriften

2.1. Der EWG-Vertrag hielt es für erforderlich, **gesonderte Bestimmungen** für die **Freizügigkeit der Arbeitnehmer** und die **Niederlassungsfreiheit** für selbständige Erwerbstätige einzuführen. In den Bereich des freien Personenverkehrs fällt weiterhin der **freie Dienstleistungsverkehr**, soweit Dienstleistungserbringer oder Dienstleistungsempfänger sich zum Zwecke der Erbringung bzw. Entgegennahme von Dienstleistungen in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates begeben. Die genannten drei Freiheiten sind hinsichtlich ihrer Einzelheiten unterschiedlich ausgestaltet. Die Unterscheidung geht darauf zurück, daß für Arbeitnehmer gewisse **Schutzbestimmungen** Anwendung finden, die nicht oder nicht in gleicher Weise für selbständige Erwerbstätige gelten, die auf eigenes Risiko arbeiten.

Alle drei Freiheiten gehen jedoch von der Anwendung verschiedener gemeinsamer Prinzipien aus. Das wichtigste dieser Prinzipien ist der **Gleichbehandlungssatz** oder, negativ ausgedrückt, das **Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit**. Der Grundsatz ist eine zentrale Regel des gesamten Gemeinschaftsrechts. Er hat seinen allgemeinsten Ausdruck in Art. 7 EWG-Vertrag gefunden, wonach „unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages . . . in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“ ist. Durch Vorschriften spezifischer Natur über die Freiheiten des Personenverkehrs wird er dahin präzisiert, daß es den Mitgliedstaaten auf allen Gebieten beruflicher Betätigung, gleichgültig, ob es sich um entlohnte Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses oder selbständige Erwerbstätigkeiten handelt, untersagt ist, zwischen ihren

eigenen Staatsangehörigen und den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten zu unterscheiden. In Ermangelung besonderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ist es ihnen zwar unbenommen, nationale Regelungen zur Ausübung beruflicher Tätigkeiten zu treffen, jedoch dürfen die von ihnen getroffenen Regelungen keinen diskriminierenden Inhalt haben.

Damit erlangt der Gleichbehandlungssatz eine wichtige Funktion im Hinblick auf die Begründung und Durchsetzung individueller Rechte. Mit seiner Hilfe verwandelt sich die Liberalisierungsverpflichtung zu Lasten der Mitgliedstaaten in ein materielles subjektives Recht des Einzelnen, das die Gemeinschaftsorgane und die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte zu beachten haben.

Doch nun zu den **einzelnen Freiheiten selbst**: Was besagen sie und wie sind sie ausgestaltet?

2.2. Befassen wir uns zunächst mit der **Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 bis 51 EWG-Vertrag)**. Sie bedeutet unter anderem „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“. Vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen gibt sie den Arbeitnehmern das Recht, „sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben“ und „sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen“ bzw. „sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung auszuüben“ (Art. 48 EWG-Vertrag). Um das vom Vertrag angestrebte Ziel einer möglichst weitreichenden Liberalisierung zu verwirklichen, hat der Rat durch Richtlinien und Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Insbesondere hat er in diesem Rahmen auch einstimmig die Maßnahmen zu treffen, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit notwendig sind (Art. 49, 51 EWG-Vertrag). Kernstück der einschlägigen Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts ist die **Verordnung Nr. 1612/68** des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft¹⁾.

Sie erklärt die Freizügigkeit zu einem Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien und regelt die Rechts-

¹⁾ ABI. 1968 Nr. L 257, S. 2

stellung der Arbeitnehmer, die sich um eine Stelle bewerben, ebenso wie das Vermittlungsverfahren und den Umfang des Gleichbehandlungsgebotes für ausländische Arbeitnehmer, die bereits eine Stelle in einem anderen Mitgliedstaat gefunden haben. Danach darf ein Arbeitnehmer, der Angehöriger eines Mitgliedstaates ist, aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung und Kündigung und im Falle seiner Arbeitslosigkeit im Hinblick auf seine berufliche Eingliederung oder Wiedereinstellung nicht anders behandelt werden als ein inländischer Arbeitnehmer. Er genießt ferner die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

Die genannte Verordnung wird durch die **Richtlinie Nr. 68/360** des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft ergänzt²⁾. Diese verpflichtet die Mitgliedstaaten, zur Aufhebung der noch bestehenden Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen Maßnahmen zu treffen, um die Lage der Arbeitnehmer der anderen Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen soweit wie möglich an die der eigenen Staatsangehörigen anzugleichen. Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts ist eine besondere „Aufenthaltserlaubnis eines Mitgliedstaates der EWG“ zu erteilen.

Das „Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben“, wird durch die **Verordnung Nr. 1251/70** des Rates vom 29. Juni 1970 geregelt³⁾. In ihr ist festgelegt, daß Arbeitnehmer, die wegen Erreichens der Altersgrenze oder Invalidität zu arbeiten aufhören, zusammen mit ihren Familienangehörigen im Gastland verbleiben können.

Auf dem Gebiet der **sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer** sind die wichtigen **Verordnungen Nr. 3** über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer⁴⁾ und die sie ablösende **Verordnung Nr. 1408/71** vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer und ihrer Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern⁵⁾, ergangen. Auf sie wird im Rahmen eines gesonderten Referates näher einzugehen sein.

2.3. Als zweite Grundfreiheit auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs gewährt der EWG-Vertrag ein **Niederlassungsrecht für die Angehörigen der freien Berufe (Art. 52 bis 58 EWG-Vertrag)**. Dieses umfaßt unter anderem das Recht auf Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften. Inbegriffen ist die sogenannte sekundäre Niederlassung, d. h. die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften.

Zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit ist vorgesehen, daß der Rat zunächst ein **allgemeines Programm** aufstellt, das für die verschiedenen Tätigkeiten die allgemeinen Voraussetzungen und insbesondere die Stufen der Verwirklichung des Niederlassungsrechts festlegt. Er hat sodann in einem zweiten Schritt **Richtlinien zur Verwirklichung dieses allgemeinen Programms** zu erlassen (Art. 54 EWG-Vertrag). Zur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten erläßt der Rat weiterhin Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise und zur Koordinierung der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten (Art. 57 EWG-Vertrag).

Für diejenigen unter Ihnen, die sich besonders für Gesellschaftsrecht interessieren, darf ich am Rande auf **vier gesellschaftsrechtliche Koordinierungsrichtlinien** hinweisen, die der Rat, gestützt auf Art. 54 Abs. 3 Buchstabe g EWG-Vertrag, im Zeitraum von 1968 bis 1978 erlassen hat. Sie betreffen die Offenlegung von Informationen über Kapitalgesellschaften, die Gründung sowie die Erhaltung und Änderung des Kapitals von Aktiengesellschaften, den Jahresabschluß von Kapitalgesellschaften und die innerstaatliche Verschmelzung von Aktiengesellschaften⁶⁾.

2.4. Die dritte Grundfreiheit, der freie Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft (Art. 59 bis 66 EWG-Vertrag), bezieht sich ebenso wie das Niederlassungsrecht auf selbständig Erwerbstätige. Dienstleistungen in diesem Sinne sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen, also insbesondere Leistungen, die im Rahmen gewerblicher, kaufmännischer, handwerklicher und freiberuflicher Tätigkeiten erbracht werden. Vom Niederlassungsrecht unterscheidet sich der freie Dienstleistungsverkehr dadurch, daß sich der Leistungserbringende zum Zwecke der Leistungserbringung nicht in einem anderen Mitgliedstaat fest niederläßt, also keinen ständigen gewerblichen oder beruflichen Mittelpunkt im Staatsgebiet des Aufnahmelandes begründet, sondern dort nur einzelne Dienstleistungen erbringt.

Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs ermöglicht es den Begünstigten, zwecks Erbringung ihrer Leistungen ihre Tätigkeit in dem Staat auszuüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzun-

²⁾ ABl. 1968 Nr. L 257, S. 13

³⁾ ABl. 1970 Nr. L 142, S. 24

⁴⁾ ABl. 1958, S. 561

⁵⁾ ABl. 1971 Nr. L 149, S. 2

⁶⁾ ABl. 1968, Nr. L 65, S. 3;
 ABl. 1977, Nr. L 26, S. 1;
 ABl. 1978, Nr. L 222, S. 11;
 ABl. 1978, Nr. L 295, S. 36.

gen und zu den Bedingungen, die der Empfangsstaat für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt. Der **Regelfall der grenzüberschreitenden Leistungserbringung** ist also der, daß sich der Leistungserbringende zu dem Leistungsempfänger in einen anderen Mitgliedstaat begibt. Jedoch ist auch der umgekehrte Fall denkbar, nämlich daß der Leistungsempfänger den Leistungserbringenden in einem anderen Mitgliedstaat aufsucht (z. B. ein deutscher Staatsangehöriger begibt sich zur ärztlichen Behandlung nach Frankreich). An dritter Stelle finden die Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr Anwendung auf Dienstleistungen, die mit einem Ortswechsel überhaupt nicht verbunden sind, wie z. B. auf Versicherungs- und Bankdienste oder das Fernmeldewesen.

Wie für das Niederlassungsrecht ist auch hinsichtlich des freien Dienstleistungsverkehrs vorgesehen, daß der Rat zunächst ein **allgemeines Programm** zur Aufhebung der Beschränkungen aufstellt, das die allgemeinen Voraussetzungen und die Stufen der Liberalisierung für die verschiedenen Arten von Dienstleistungen festlegt. In einer zweiten Stufe erläßt er **Richtlinien zur Verwirklichung dieses allgemeinen Programms** (Art. 63 EWG-Vertrag). Eine Richtlinienkompetenz des Rates besteht auch für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise und zur Koordinierung der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Art. 57 i. V. m. Art. 66 EWG-Vertrag).

2.5. Gestützt auf Art. 54 und 63 EWG-Vertrag hat der Rat am 18. Dezember 1961 zunächst die vorgesehenen **allgemeinen Programme zur Liberalisierung des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs** verabschiedet. Sie enthalten einen genauen Zeitplan für die Durchführung der Freiheiten und beispielhafte Aufzählungen der aufzuhebenden Beschränkungen. Die Zeitpläne konnten im Bereich des Handels, des Handwerks und der Industrie im wesentlichen eingehalten werden. Dagegen hatte die Liberalisierung der freiberuflichen Tätigkeiten, des Kredit- und Versicherungswesens einen zeitlichen Verzug aufzuweisen, der vornehmlich auf Schwierigkeiten zurückzuführen war, die sich bei der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung der Befähigungsnachweise ergaben.

In Durchführung der allgemeinen Programme wurde am 25. Februar 1964 die **Richtlinie Nr. 64/220** des Rates zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs erlassen⁷⁾. Sie regelt — ähnlich wie die Richtlinie Nr. 68/360²⁾ für den Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer — die aufenthaltsrechtliche Stellung der selbständig Erwerbstätigen innerhalb der Gemeinschaft. Sie gewährt den Begünstigten ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt, zu dessen Nachweis eine als Aufenthaltserlaubnis bezeichnete Bescheinigung erteilt wird.

Zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Ein-

reise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind (Art. 48 Abs. 3, 56 Abs. 1 EWG-Vertrag) hat der Rat am 25. Februar 1964 die **Richtlinie Nr. 64/221⁸⁾** verabschiedet. Sie bezieht sich sowohl auf Arbeitnehmer als auch selbständig Erwerbstätige und verpflichtet die Mitgliedstaaten unter anderem, Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit nicht für wirtschaftliche Zwecke geltend zu machen, bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ausschließlich auf das persönliche Verhalten des Betroffenen abzustellen und den Betroffenen die Möglichkeit zu gewähren, diejenigen Rechtsmittel einzulegen, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten offenstehen.

Weiterhin ist bis heute eine große Zahl von Richtlinien verabschiedet worden, die einzelne Tätigkeitsarten und Berufe liberalisieren. Ich möchte aus dieser Vielzahl nur eine Richtlinie herausgreifen, die für Ihre praktische Arbeit von besonderem Interesse sein dürfte, nämlich die **Richtlinie Nr. 77/249** des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des **freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte⁹⁾**. Es handelt sich um eine auf Art. 57 und 66 EWG-Vertrag gestützte Anerkennungs- und Koordinierungsrichtlinie, die die in Form von Dienstleistungen ausgeübten Tätigkeiten der Rechtsanwälte liberalisiert. Sie ermöglicht es den in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft niedergelassenen Rechtsanwälten insbesondere, die mit der Vertretung oder Verteidigung eines Mandanten im Bereich der Rechtspflege oder vor Behörden zusammenhängenden Tätigkeiten des Rechtsanwalts in den anderen Mitgliedstaaten zu den Bedingungen auszuüben, die für die in diesem Staat niedergelassenen Rechtsanwälte gelten. Der Rechtsanwalt hat bei Ausübung der genannten Tätigkeiten die im Aufnahmeland geltenden Bestimmungen und Standesregeln zu beachten. Bei der Ausübung sonstiger Tätigkeiten, wie etwa der Rechtsberatung, bleibt er den im Herkunftsland geltenden Bedingungen und Standesregeln unterworfen.

3. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer

3.1. Der Begriff des Arbeitnehmers

Die erste Entscheidung des Gerichtshofes (**Rechtssache Unger**) auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs in der Gemeinschaft betraf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, und zwar speziell den **Begriff des Arbeitnehmers¹⁰⁾**. Ein niederländisches Gericht, der Centrale Raad van Beroep, hat im Vorabentscheidungsverfahren des Art. 177 EWG-Vertrag unter anderem die Frage vorge-

⁷⁾ ABl. 1964, S. 845

⁸⁾ ABl. 1964, S. 850

⁹⁾ ABl. 1977, Nr. L 78, S. 17

¹⁰⁾ Urteil vom 19. März 1964, Unger/Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten, Rs 75/63, Slg. 1964, 379, 395 ff.

legt, ob der Begriff „ein Arbeitnehmer oder ihm Gleichgestellter“ im Sinne der Verordnung Nr. 3 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer⁴⁾ sich nach dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt oder einen übernationalen Inhalt hat, womit offensichtlich das Gemeinschaftsrecht gemeint war. Der Gerichtshof hat die Frage dahin entschieden, daß der fragliche Begriff vom Gemeinschaftsrecht her zu verstehen ist, also gemeinschaftsrechtliche Bedeutung hat. Er erstreckt sich auf alle Personen, die in dieser Eigenschaft, gleichviel unter welcher Bezeichnung, von den verschiedenen Systemen des innerstaatlichen Sozialversicherungsrechts erfaßt werden. Dies ergebe sich daraus, daß andernfalls – nämlich wenn die Bestimmung dieses Begriffes dem innerstaatlichen Recht überlassen bliebe – jeder Staat in der Lage wäre, den Begriffsinhalt Veränderungen zu unterwerfen und bestimmte Personengruppen nach Belieben dem Schutz des Vertrages zu entziehen. Damit aber wären die Regeln über die Freizügigkeit jeglicher Bedeutung beraubt, und die Ziele des Vertrages wären ernsthaft gefährdet.

Der Gerichtshof nahm die Rechtssache zum Anlaß, sich grundsätzlich zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft zu äußern. Die Herstellung einer möglichst weitgehenden Freizügigkeit der Arbeitskräfte gehöre zu den „Grundlagen“ der Gemeinschaft, d. h. es ist eines der Hauptziele des Vertrages, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter bestmöglichen Bedingungen herzustellen.

3.2. Zum Begriff der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen

Der Anwendungsbereich der Freizügigkeitsregeln wurde durch weitere Urteile näher präzisiert. Der Gerichtshof hat in ihnen vor allem die hohe Bedeutung hervorgehoben, die dem **Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der Freizügigkeit** zukommt. Dieser Grundsatz gilt ohne Rücksicht auf Art und Grad der Diskriminierung und unabhängig davon, ob es sich um offene oder versteckte Diskriminierungen handelt.

3.2.1. Art. 48 Abs. 2 EWG-Vertrag sieht die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen vor. Um die Tragweite dieser Bestimmung ging es in einem Verfahren¹¹⁾, dem folgender Sachverhalt zugrunde lag: Ein in Deutschland beschäftigter italienischer Staatsangehöriger namens **Ugliola** hatte seinen Wehrdienst in Italien abgeleistet und deswegen seine Tätigkeit bei seinem deutschen Arbeitgeber unterbrochen. Das Bundesarbeitsgericht legte dem Gerichtshof die Frage vor, ob ein Wanderarbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, und seine Tätigkeit in einem Unternehmen eines anderen Mitgliedstaates zur Erfüllung der Wehrdienstpflicht gegenüber seinem Heimatland hat unterbrechen müssen, Anspruch auf **Anrechnung dieser Wehrdienstzeit auf**

die **Betriebszugehörigkeit** gegen seinen Arbeitgeber nach dem Recht des Beschäftigungslandes hat.

Der Gerichtshof hat dies bejaht. Wenn Art. 48 EWG-Vertrag zur Herstellung der für den Gemeinsamen Markt wesentlichen Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung von Arbeitnehmern in Bezug auf die Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen vorschreibe, so bedeute dies, daß den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten alle diesbezüglichen Rechtsvorteile einzuräumen sind, die die eigenen Staatsangehörigen genießen. In das Gebiet der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen falle daher auch ein staatliches Gesetz, das den Arbeitnehmer, der seine Arbeit in einem früheren Betrieb wieder aufnimmt, vor Nachteilen aus der durch den Wehrdienst veranlaßten Abwesenheit bewahren will. Infolgedessen müsse eine solche staatliche Rechtsnorm auch auf die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten angewandt werden, die im Hoheitsgebiet des regelnden Staates einer Beschäftigung nachgehen und in ihrem Herkunftsland wehrpflichtig sind.

3.2.2. In einem weiteren Vorabentscheidungsverfahren (**Marsman**)¹²⁾ hat der Gerichtshof klargestellt, daß sich das Diskriminierungsverbot des Art. 48 EWG-Vertrag auch auf den besonderen Schutz erstreckt, den die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates bestimmten Arbeitnehmergruppen aus sozialen Gründen gewähren. Im Ausgangsstreit ging es um die Frage, ob ein niederländischer Arbeitnehmer, der bei einem deutschen Unternehmen beschäftigt ist und in Deutschland infolge eines Arbeitsunfalls eine Minderung seiner Erwerbstätigkeit erleidet, auch den besonderen **Kündigungsschutz** genießt, den das deutsche Schwerbeschädigtengesetz unter den gleichen Voraussetzungen für deutsche Staatsangehörige vorsieht.

3.2.3. Im gleichen Sinne hat der Gerichtshof in einem Fall (**Michel S.**)¹³⁾ entschieden, in dem es darum ging, ob die vom Gemeinschaftsrecht angestrebte Beseitigung aller Hindernisse, die sich der Mobilität der Arbeitnehmer – insbesondere in Bezug auf die Bedingungen der Integration ihrer Familien im Aufnahmeland – entgegenstellen, es erfordert, daß dem behinderten Kind eines ausländischen Arbeitnehmers die Vergünstigungen, die das Aufnahmeland für die soziale Wiedereingliederung der Behinderten vorsieht, zu den gleichen Bedingungen gewährt werden wie Kindern inländischer Arbeitnehmer.

¹¹⁾ Urteil vom 15. Oktober 1969, Württembergische Milchverwertungs-Südmilch-AG/Salvatore Ugliola, Rs 15/69, Slg. 1969, 363, 368 ff.

¹²⁾ Urteil vom 13. Dezember 1972, Marsman Rosskamp, Rs 44/72, Slg. 1972, 1243, 1247 ff.

¹³⁾ Urteil vom 11. April 1973, Michel S./Fonds national de reclassement social des handicapés, Rs 76/72, Slg. 1973, 457, 462 ff.

Der Gerichtshof hat auch diese Frage bejaht; denn zu den Bedingungen der Integration im Aufnahmeland gehörten auch Maßnahmen, mit denen es den Behinderten ermöglicht wird, ihre Eignung für eine Beschäftigung herzustellen oder zu verbessern, also **Maßnahmen der Berufsberatung, -ausbildung und -umschulung dieser Behinderten**.

3.2.4. In einem Vertragsverletzungsverfahren¹⁴⁾ hat der Gerichtshof einen Verstoß Frankreichs gegen seine Verpflichtungen aus den Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer festgestellt. Die **französische Seemannsordnung** (Code du travail maritime) enthielt eine Bestimmung, wonach die Besatzung eines Seeschiffes zu einem bestimmten Anteil aus französischen Mitgliedern bestehen muß. In den Entscheidungsgründen des Urteils wurde ausgeführt, daß sich aus der Gesamtsystematik des Vertrages ergebe, daß die Freizügigkeit der Menschen und insbesondere der Arbeitnehmer eine der Grundlagen der Gemeinschaft darstellt. Art. 48 EWG-Vertrag enthalte ein allgemeines Verbot unterschiedlicher Behandlung. Aus der Allgemeinheit und dem Zweck dieses Verbotes ergebe sich, daß jegliche Diskriminierung untersagt ist, auch wenn sie in Bezug auf Arbeitsplatzzugang und Arbeitsbedingungen die Gleichheit kaum nennenswert beeinträchtigt.

3.3. Die Ausweitung der Freizügigkeitsregeln auf den sozialen Bereich

3.3.1. Um die Anwendbarkeit des freizügigkeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes im Bereich der **leistungsgewährenden Verwaltung** und speziell im Bereich von Maßnahmen der **Bildungspolitik** ging es in einem weiteren Verfahren¹⁵⁾. Die bereits einleitend genannte Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft¹⁾ bestimmt unter anderem, daß „die Kinder eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt ist oder beschäftigt gewesen ist, ... wenn sie im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates wohnen, unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen (können)“. Sie fördern dabei „die Bemühungen, durch die diesen Kindern ermöglicht werden soll, unter den besten Voraussetzungen am Unterricht teilzunehmen“.

Gilt diese Bestimmung auch hinsichtlich staatlicher Maßnahmen zur Ausbildungsförderung? Diese Auffassung vertrat ein italienischer Staatsangehöriger namens **Casagrande**, Kind eines in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten italienischen Arbeitnehmers, der gegen die Stadt München auf **Ausbildungsförderung** für den Besuch einer Münchener Realschule nach dem Bayerischen Ausbildungsförderungsgesetz klagte. Die Beklagte hatte die Förderung mit der Begründung abgelehnt, die einschlägige Bestimmung des genannten

Gesetzes beziehe sich nur auf Deutsche sowie auf heimatlose und asylberechtigte Ausländer.

Der Gerichtshof hat dem Kläger Recht gegeben. Er hat festgestellt, daß die Verordnung Nr. 1612/68 nicht nur auf die Zulassungsbedingungen, sondern auch auf die allgemeinen Maßnahmen abzielt, welche die Teilnahme am Unterricht erleichtern sollen. Wenn auch die Bildungspolitik als solche nicht zu den Materien gehöre, die der Vertrag der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane unterworfen hat, so folge doch daraus nicht, daß die Ausübung der der Gemeinschaft übertragenen Befugnisse irgendwie eingeschränkt wäre, wenn sie sich auf Maßnahmen auswirken könne, die zur Durchführung etwa der Bildungspolitik ergriffen worden sind. Dies aber bedeute, daß die nach innerstaatlichem Recht zuständigen Organe die in der Verordnung genannten Bedingungen anwenden müssen, ohne zwischen den Kindern der einheimischen und denen der Arbeitnehmer eines anderen Mitgliedstaates, die im Inland wohnen, zu diskriminieren. Mit dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof das Freizügigkeitsrecht rechtsschöpferisch im Sinne eines **sozialen Teilhaberechts** zugunsten der Einzelnen ausgelegt.

Das Urteil ist aus noch einem weiteren Grunde aufschlußreich. In dem Verfahren ist die Frage aufgeworfen worden, ob das einschlägige Gemeinschaftsrecht nur für die Bedingungen gilt, die das von der Zentralgewalt gesetzte Recht aufstellt, oder gleichermaßen für die Bedingungen, die ihren Geltungsgrund in Maßnahmen der Organe des **Gliedstaates eines Bundesstaates oder anderer Gebietskörperschaften** haben. Die Frage gab dem Gerichtshof Gelegenheit, ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts zu bekräftigen, auf das an späterer Stelle noch näher einzugehen ist, nämlich die allgemeine und unmittelbare Geltung von Gemeinschaftsverordnungen. Dieser Grundsatz habe zur Folge, daß es nicht darauf ankomme, ob die fraglichen Bedingungen durch Vorschriften der Zentralgewalt, der Organe des Gliedstaates eines Bundesstaates, sonstiger Gebietskörperschaften oder von Organen festgelegt würden, die jenen nach innerstaatlichem Recht gleichgestellt seien.

3.3.2. Art. 7 Abs. 2 der genannten Verordnung Nr. 1612/68 bestimmt, daß Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten die **gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen** genießen wie inländische Arbeitnehmer. Er geht damit über das in Art. 48 Abs. 2 EWG-Vertrag festgesetzte Gleichbehandlungsgebot, das

¹⁴⁾ Urteil vom 4. April 1974, Kommission/Französische Republik, Rs 167/73, Slg. 1974, S. 359, 367 ff.

¹⁵⁾ Urteil vom 3. Juli 1974, Casagrande/Landeshauptstadt München, Rs 9/74, Slg. 1974, S. 773, 778 ff.
Ähnlich: Urteil vom 29. Januar 1975, Alaimo/Préfet du Rhône, Rs 68/74, Slg. 1975, S. 109, 113 ff.

sich auf die bloßen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen beschränkt, hinaus. Gilt diese Bestimmung auch für **Fahrpreisermäßigungskarten**, die innerstaatliche Eisenbahnen kinderreichen Familien gewähren? Im Anlaßfall (**Cristini**)¹⁶⁾ ging es um solche Fahrpreisermäßigungskarten der französischen nationalen Eisenbahngesellschaft SNCF. Diese waren nach den einschlägigen französischen Rechtsvorschriften grundsätzlich ausschließlich französischen Staatsangehörigen vorbehalten und wurden Ausländern nur erteilt, wenn deren Heimatstaat auf diesem besonderen Gebiet einen Gegenseitigkeitsvertrag abgeschlossen hat. Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, daß unter sozialen und steuerlichen Vergünstigungen alle solchen Vergünstigungen zu verstehen sind, unabhängig davon, ob diese an den Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht. Zu diesen Vergünstigungen gehörten auch Fahrpreisermäßigungen für kinderreiche Familien, und zwar selbst dann, wenn diese Vergünstigung erst nach dem Tode des Arbeitnehmers zugunsten seiner im selben Mitgliedstaat verbliebenen Familie in Anspruch genommen werde.

3.3.3. In einem anderen Falle (**Inzirillo**)¹⁷⁾ hat die Caisse d'allocations familiales des Arrondissement de Lyon einem erwachsenen Behinderten italienischer Staatsangehörigkeit, der in Frankreich bei seinem dort als

Arbeitnehmer beschäftigten Vater wohnte, eine Beihilfe verweigert, da eine solche Beihilfe nach den einschlägigen französischen Rechtsvorschriften allein französischen Staatsangehörigen vorbehalten war.

Der Gerichtshof hat erneut unterstrichen, daß ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer genießt, gleichgültig, ob diese an den Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht. Die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer enthielten daher auch die Verpflichtung, dem behinderten erwachsenen Kind eines solchen Arbeitnehmers die Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Wohnsitzstaates zu gewährleisten, d. h. im Anlaßfall ihm die **Beihilfe für erwachsene Behinderte** zu gewähren, die in dem betreffenden Mitgliedstaat für die eigenen Staatsangehörigen aufgrund eines gesetzlichen Systems vorgesehen ist.

¹⁶⁾ Urteil vom 30. September 1975, Cristini/Société Nationale des Chemins de Fer Français, Rs 32/75, Slg. 1975, 1085, 1093 ff.

¹⁷⁾ Urteil vom 16. Dezember 1976, Inzirillo/Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon, Rs 63/76, Slg. 1976, S. 2057, 2066 ff.