

URTEIL DES GERICHTSHOFES  
23. März 2004 (1)

"Freizügigkeit - Artikel 48 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 39 EG) - Begriff des 'Arbeitnehmers' -  
Finanzielle Leistung der sozialen Sicherheit für Arbeitsuchende - Wohnortfordernis -  
Unionsbürgerschaft"

In der Rechtssache C-138/02

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Social Security Commissioner (Vereinigtes  
Königreich) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

**Brian Francis Collins**

gegen

**Secretary of State for Work and Pensions**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung 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) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 des Rates vom 27. Juli 1992 (ABl. L 245, S. 1) geänderten Fassung und der Richtlinie 68/360/EWG 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)

erlässt

DER GERICHTSHOF,

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter) und A. Rosas, der Richter A. La Pergola, J.-P. Puissechet und R. Schintgen sowie der Richterin N. Colneric und des Richters S. von Bahr,

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

-

von Herrn Collins, vertreten durch R. Drabble, QC, beauftragt durch P. Eden, Solicitor,

-

der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins als Bevollmächtigten im Beistand von E. Sharpston, QC,

-

der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing als Bevollmächtigten,

-

der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch N. Yerrell und D. Martin als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Herrn Collins, vertreten durch R. Drabble, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch R. Caudwell als Bevollmächtigte im Beistand von E. Sharpston, und der Kommission, vertreten durch N. Yerrell und D. Martin, in der Sitzung vom 17. Juni 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. Juli 2003,

folgendes

## Urteil

1

Der Social Security Commissioner hat mit Beschluss vom 28. März 2002, beim Gerichtshof eingegangen am 12. April 2002, gemäß Artikel 234 EG drei Fragen nach der Auslegung 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) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 des Rates vom 27. Juli 1992 (ABl. L 245, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1612/68) und der Richtlinie 68/360/EWG 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) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2

Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Herrn Collins und dem Secretary of State for Work and Pensions wegen dessen Weigerung, Herrn Collins die Beihilfe für Arbeitsuchende zu gewähren, die im Recht des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland vorgesehen ist.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Gemeinschaftsrecht*

3

Artikel 6 Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 12 Absatz 1 EG) bestimmt:

"Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten."

4

Artikel 8 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 17 EG) sieht vor:

"(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt.

Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.

(2) Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten."

5

Artikel 8a Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 18 Absatz 1 EG) sieht vor, dass jeder Unionsbürger das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

6

Nach Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 39 Absatz 2 EG) umfasst die Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

7

Nach Artikel 48 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 39 Absatz 3 EG) "gibt [die Freizügigkeit der Arbeitnehmer diesen] - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen - das Recht,

- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;

..."

8

Artikel 2 der Verordnung Nr. 1612/68 bestimmt:

"Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats und jeder Arbeitgeber, der eine Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausübt, können nach den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften ihre Stellenangebote und Arbeitsgesuche austauschen sowie Arbeitsverträge schließen und erfüllen, ohne dass sich Diskriminierungen daraus ergeben dürfen."

9

Nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 1612/68 erhält "ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Beschäftigung sucht, ... dort die gleiche Hilfe, wie sie die Arbeitsämter dieses Staates den eigenen Staatsangehörigen gewähren, die eine Beschäftigung suchen".

10

Nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 genießt ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

11

Artikel 1 der Richtlinie 68/360 bestimmt:

"Die Mitgliedstaaten beseitigen nach Maßgabe dieser Richtlinie die Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen, auf die die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 Anwendung findet."

12

Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten den in Artikel 1 dieser Richtlinie genannten Personen, die die in Artikel 4 Absatz 3 aufgeführten Unterlagen vorlegen, das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet gewähren.

13

Nach Artikel 4 Absatz 3 erster Gedankenstrich der Richtlinie 68/360 handelt es sich für den Arbeitnehmer um folgende Unterlagen:

- a) den Ausweis, mit dem er in ihr Hoheitsgebiet eingereist ist;
- b) eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung".

14

Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 gewähren die Mitgliedstaaten Arbeitnehmern, die bis zur Dauer von voraussichtlich höchstens drei Monaten eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben, Grenzgängern und Saisonarbeitnehmern das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis.

#### *Nationales Recht*

15

Bei der Beihilfe für Arbeitsuchende handelt es sich um eine Leistung der sozialen Sicherheit nach dem Gesetz betreffend Arbeitsuchende (Jobseekers Act 1995), das in Section 1 (2) (i) verlangt, dass der Antragsteller sich in Großbritannien befindet.

16

Eine in Ausführung des Jobseekers Act 1995 erlassene Verordnung, die Jobseeker's Allowance Regulations 1996 (im Folgenden: JSA Regulations), legt die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe für Arbeitsuchende und die Beträge fest, die die verschiedenen Kategorien von Antragstellern beanspruchen können. Für die Kategorie "Gebietsfremde" ohne Unterhaltsverpflichtung sieht Schedule 5 Paragraph 14 (a) der JSA Regulations einen Betrag von null vor.

17

Section 85 (4) der JSA Regulations definiert den Begriff des Gebietsfremden folgendermaßen:

"ein Antragsteller, der im Vereinigten Königreich, in der Republik Irland, auf den Kanalinseln oder auf der Insel Man keinen gewöhnlichen Aufenthalt hat; als Antragsteller ohne gewöhnlichen Aufenthalt im Vereinigten Königreich gilt dabei jedoch nicht,

- a) wer Arbeitnehmer im Sinne der Verordnungen (EWG) Nr. 1612/68 des Rates oder (EWG) Nr. 1251/70 des Rates ist oder nach den Richtlinien 68/360/EWG oder 73/148/EWG des Rates ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich hat;

..."

#### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

18

Herr Collins wurde in den Vereinigten Staaten geboren und besitzt sowohl die amerikanische als auch die irische Staatsangehörigkeit. Im Rahmen seines Collegestudiums verbrachte er 1978 ein Semester im Vereinigten Königreich. 1980 und 1981 hielt er sich erneut ungefähr zehn Monate im Vereinigten Königreich auf und ging

Teilzeit- und Gelegenheitsbeschäftigungen in Bars und als Verkäufer nach. 1981 kehrte er in die Vereinigten Staaten zurück. Danach war er dort und in Afrika erwerbstätig.

19

Am 31. Mai 1998 kehrte er in das Vereinigte Königreich zurück, um dort eine Arbeit im Bereich der Sozialfürsorge zu suchen. Am 8. Juni 1998 beantragte er die Beihilfe für Arbeitsuchende, die ihm mit Entscheidung des Adjudication Officer vom 1. Juli 1998 mit der Begründung verweigert wurde, dass er seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Vereinigten Königreich habe. Herr Collins rief das Social Security Appeal Tribunal (Vereinigtes Königreich) an, das die Ablehnungsentscheidung bestätigte und ausführte, dass er keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Vereinigten Königreich habe, weil zum einen sein Aufenthalt nicht von einer gewissen Dauer und er zum anderen kein Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 sei und im Vereinigten Königreich auch kein Aufenthaltsrecht im Sinne der Richtlinie 68/360 habe.

20

Herr Collins rief daraufhin den Social Security Commissioner an, der das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

1. Ist eine Person in der Situation des Antragstellers in der vorliegenden Rechtssache Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968?
2. Falls die erste Frage verneint wird, hat dann eine Person in der Situation des Antragstellers in der vorliegenden Rechtssache ein Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich nach der Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968?
3. Falls die erste und die zweite Frage verneint werden, gebieten dann Bestimmungen oder Grundsätze des Gemeinschaftsrechts die Gewährung einer Leistung der sozialen Sicherheit unter den gleichen Anspruchsvoraussetzungen, wie sie für die einkommensabhängige Beihilfe für Arbeitsuchende gelten, an eine Person, die sich in der Situation des Antragstellers in der vorliegenden Rechtssache befindet?

## **Zur ersten Frage**

### *Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen*

21

Der Antragsteller macht geltend, dass er beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts aufgrund seiner Situation im Vereinigten Königreich als Person, die tatsächlich Arbeit suche, den Status eines "Arbeitnehmers" im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 habe und in den Anwendungsbereich von Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung falle. Der Gerichtshof habe nämlich in Randnummer 32 des Urteils vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-85/96 (Martínez Sala, Slg. 1998, I-2691) ausdrücklich die Regel aufgestellt, dass Arbeitsuchende als Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 anzusehen seien, wenn das nationale Gericht davon überzeugt sei, dass der Betreffende zur maßgeblichen Zeit tatsächlich eine Arbeit gesucht habe.

22

Dagegen sind die Regierung des Vereinigten Königreichs und die deutsche Regierung sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Ansicht, dass eine Person in der Situation von Herrn Collins kein Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 sei.

23

Die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission tragen vor, Herr Collins sei kein "ehemaliger" Wanderarbeitnehmer, der lediglich nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 eine Leistung in Anspruch nehmen wolle, da kein Zusammenhang zwischen der Arbeit bestehe, die er in den Jahren 1980 und 1981 ausgeübt habe, und der Art Arbeit, die er nach eigenen Angaben im Jahr 1998 suchte.

24

In seinem Urteil vom 18. Juni 1987 in der Rechtssache 316/85 (Lebon, Slg. 1987, 2811) habe der Gerichtshof entschieden, dass die in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 verankerte Gleichbehandlung hinsichtlich der sozialen und steuerlichen Vergünstigungen nur für Arbeitnehmer gelte und dass Personen, die zuwanderten, um eine Beschäftigung zu suchen, diese Gleichbehandlung gemäß Artikel 48 EG-Vertrag sowie Artikel 2 und 5 der Verordnung Nr. 1612/68 nur in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung genießen.

25

Die deutsche Regierung erinnert an den speziellen Sachverhalt, der dem Urteil Martínez Sala zugrunde gelegen habe und der durch sehr enge und lang dauernde Verbindungen der Klägerin zum Aufnahmemitgliedstaat gekennzeichnet gewesen sei, während hier im Ausgangsverfahren offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der früheren Beschäftigung von Herrn Collins und der Arbeit bestehe, die er suche.

*Antwort des Gerichtshofes*

26  
Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist der Begriff des Arbeitnehmers im Sinne von Artikel 48 EG-Vertrag und der Verordnung Nr. 1612/68 ein Begriff des Gemeinschaftsrechts, der nicht eng auszulegen ist. Arbeitnehmer ist jeder, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht nach dieser Rechtsprechung darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält (vgl. insbesondere Urteile vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 66/85, Lawrie-Blum, Slg. 1986, 2121, Randnrn. 16 und 17, Martínez Sala, Randnr. 32, und vom 8. Juni 1999 in der Rechtssache C-337/97, Meeusen, Slg. 1999, I-3289, Randnr. 13).

27  
Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass bestimmte mit der Arbeitnehmereigenschaft zusammenhängende Rechte den Arbeitnehmern auch dann garantiert sind, wenn diese nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis stehen (Urteile vom 24. September 1998 in der Rechtssache C-35/97, Kommission/Frankreich, Slg. 1998, I-5325, Randnr. 41, und vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-413/01, Ninni-Orasche, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 34).

28  
Wie sich aus den Akten ergibt, die das vorlegende Gericht dem Gerichtshof übermittelt hat, arbeitete Herr Collins während eines sechsmonatigen Aufenthalts im Vereinigten Königreich in den Jahren 1980 und 1981 gelegentlich in Bars und als Verkäufer. Selbst wenn solche beruflichen Tätigkeiten die in Randnummer 26 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllen und die Annahme zulassen sollten, dass er während dieses Aufenthalts die Eigenschaft eines Arbeitnehmers hatte, so bestünde doch kein Zusammenhang zwischen diesen Tätigkeiten und der Suche nach einer anderen Arbeit über 17 Jahre nach deren Beendigung.

29  
In Ermangelung einer hinreichend engen Verbindung mit dem Arbeitsmarkt im Vereinigten Königreich ist die Situation von Herrn Collins im Jahr 1998 mit der jedes anderen Angehörigen eines Mitgliedstaats zu vergleichen, der eine erste Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat sucht.

30  
In dieser Hinsicht ist daran zu erinnern, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofes zwischen Angehörigen der Mitgliedstaaten unterscheidet, die im Aufnahmemitgliedstaat, in dem sie eine Beschäftigung suchen, noch kein Arbeitsverhältnis eingegangen sind, und denen, die dort bereits arbeiten oder die dort gearbeitet haben, aber nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis stehen und gleichwohl als Arbeitnehmer gelten (vgl. Urteil vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 39/86, Lair, Slg. 1988, 3161, Randnrn. 32 und 33).

31  
Während nämlich für Angehörige der Mitgliedstaaten, die zuwandern, um eine Beschäftigung zu suchen, der Grundsatz der Gleichbehandlung nur für den Zugang zur Beschäftigung gilt, genießen diejenigen, die bereits Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben, aufgrund von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer (vgl. u. a. Urteile Lebon, Randnr. 26, und vom 12. September 1996 in der Rechtssache C-278/94, Kommission/Belgien, Slg. 1996, I-4307, Randnrn. 39 und 40).

32  
Der Begriff des "Arbeitnehmers" wird somit in der Verordnung Nr. 1612/68 nicht einheitlich gebraucht. Während er in Titel II des Ersten Teils ausschließlich die Personen erfasst, die bereits Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben, ist der Begriff des "Arbeitnehmers" in anderen Teilen der Verordnung in einem weiteren Sinne zu verstehen.

33  
Aus diesen Gründen ist auf die erste Frage zu antworten, dass eine Person in der Situation des Klägers des Ausgangsverfahrens kein Arbeitnehmer im Sinne von Titel II des Ersten Teils der Verordnung Nr. 1612/68 ist. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob der im nationalen Recht verwendete Begriff des "Arbeitnehmers" in diesem Sinne zu verstehen ist.

## **Zur zweiten Frage**

### *Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen*

34  
Herr Collins ist der Ansicht, dass die Richtlinie 68/360 Arbeitssuchenden ein Aufenthaltsrecht von drei Monaten gewähre.

35  
Die Regierung des Vereinigten Königreichs und die deutsche Regierung sowie die Kommission machen geltend, um sich ins Vereinigte Königreich zu begeben, dort eine Beschäftigung zu suchen und sich als Arbeitssuchender während eines angemessenen Zeitraums dort aufzuhalten, könne Herr Collins sich zwar direkt auf Artikel 48 EG-Vertrag, nicht aber auf die Richtlinie 68/360 berufen, die ausschließlich auf Personen anwendbar sei, die

bereits eine Beschäftigung gefunden hätten.

#### *Antwort des Gerichtshofes*

36

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 48 EG-Vertrag den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer das Recht einräumt, sich in den anderen Mitgliedstaaten aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung als Arbeitnehmer auszuüben oder zu suchen (Urteil vom 26. Mai 1993 in der Rechtssache C-171/91, Tsiotras, Slg. 1993, I-2925, Randnr. 8).

37

Das Aufenthaltsrecht, das den Arbeitssuchenden nach Artikel 48 EG-Vertrag zusteht, kann zeitlich begrenzt werden. Da das Gemeinschaftsrecht nicht regelt, wie lange sich Gemeinschaftsangehörige zur Stellensuche in einem Mitgliedstaat aufhalten dürfen, sind die Mitgliedstaaten berechtigt, hierfür einen angemessenen Zeitraum festzulegen. Erbringt der Betroffene jedoch nach Ablauf dieses Zeitraums den Nachweis, dass er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht, so darf er vom Aufnahmemitgliedstaat nicht ausgewiesen werden (vgl. Urteile vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-292/89, Antonissen, Slg. 1991, I-745, Randnr. 21, und vom 20. Februar 1997 in der Rechtssache C-344/95, Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-1035, Randnr. 17).

38

Was die Richtlinie 68/360 betrifft, so bezweckt diese, innerhalb der Gemeinschaft die Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen der Angehörigen der Mitgliedstaaten und ihrer Familienmitglieder aufzuheben, für die die Verordnung Nr. 1612/68 gilt.

39

In Bezug auf die Reisebeschränkungen verpflichtet Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 die Mitgliedstaaten, Gemeinschaftsangehörigen die Ausreise zu gestatten, die beabsichtigen, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort eine Beschäftigung zu suchen. Außerdem gestatten die Mitgliedstaaten diesen Gemeinschaftsangehörigen gemäß Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses die Einreise in ihr Hoheitsgebiet.

40

Da das Aufenthaltsrecht ein unmittelbar durch den Vertrag gewährtes Recht ist (vgl. u. a. Urteil vom 5. Februar 1991 in der Rechtssache C-363/89, Roux, Slg. 1991, I-273, Randnr. 9), ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für einen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, wie die Richtlinie 68/360 sie vorsieht, nicht als rechtsbegründende Handlung zu betrachten, sondern als Handlung eines Mitgliedstaats, die dazu dient, die individuelle Situation eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats im Hinblick auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts festzustellen (Urteil vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-459/99, MRAX, Slg. 2002, I-6591, Randnr. 74).

41

Gemäß Artikel 4 der Richtlinie 68/360 gewähren die Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet nur den Arbeitnehmern, die außer dem Ausweis, mit dem sie in ihr Hoheitsgebiet eingereist sind, auch eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung vorlegen.

42

Artikel 8 dieser Richtlinie zählt abschließend die Fälle auf, in denen das Aufenthaltsrecht bestimmten Kategorien von Arbeitnehmern ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis gewährt werden kann.

43

Folglich ist die in den Artikeln 4 und 8 der Richtlinie 68/360 genannte Gewährung des Aufenthaltsrechts in einem Mitgliedstaat den Angehörigen eines Mitgliedstaats vorbehalten, die bereits eine Beschäftigung im ersten Mitgliedstaat haben. Arbeitssuchende sind davon ausgeschlossen. Sie können sich allein auf die Bestimmungen dieser Richtlinie berufen, die ihre Reisefreiheit innerhalb der Gemeinschaft betreffen.

44

Deshalb ist auf die zweite Frage zu antworten, dass eine Person in der Situation des Klägers des Ausgangsverfahrens allein aufgrund der Richtlinie 68/360 kein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich hat.

#### **Zur dritten Frage**

##### *Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen*

45

Herr Collins macht geltend, er sei ohne Zweifel ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der sich ordnungsgemäß im Vereinigten Königreich aufgehalten habe, und die Beihilfe für Arbeitssuchende falle in den Anwendungsbereich des Vertrages. Demzufolge könne, wie der Gerichtshof im Urteil vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-184/99 (Grzelczyk, Slg. 2001, I-6193) festgestellt habe, die Gewährung einer beitragsunabhängigen Leistung bei Bedürftigkeit an einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats als des Aufnahmestaats nicht von einer Voraussetzung abhängig gemacht werden, die für die Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats nicht gelte. Zwar gelte das Kriterium des gewöhnlichen Aufenthalts auch für

Angehörige des Vereinigten Königreichs. Es sei jedoch anerkannt, dass eine Bestimmung des nationalen Rechts als diskriminierend im Sinne des Gemeinschaftsrechts anzusehen sei, wenn die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats ihr naturgemäß leichter nachkommen könnten.

46

Die Regierung des Vereinigten Königreichs und die deutsche Regierung tragen vor, es gebe keine gemeinschaftsrechtliche Regelung und keinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz, wonach einer Person, die sich in der Situation von Herrn Collins befinde, eine Leistung wie die Beihilfe für Arbeitsuchende gewährt werden müsse.

47

Was eine eventuell bestehende mittelbare Diskriminierung betrifft, so ist die Regierung des Vereinigten Königreichs der Ansicht, dass einschlägige objektive Rechtfertigungsgründe dafür vorlägen, die Beihilfe für Arbeitsuchende, die sich nach dem Einkommen bemesse, Personen in der Situation von Herrn Collins nicht zu gewähren. Im Gegensatz zu dem Sachverhalt, aufgrund dessen das Urteil vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-224/98 (D'Hoop, Slg. 2002, I-6191) ergangen sei, gingen die Kriterien für die Gewährung der fraglichen Beihilfe nicht über das hinaus, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich sei. Sie stellten eine verhältnismäßige und damit zulässige Methode dar, um das Bestehen einer tatsächlichen Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem räumlichen Arbeitsmarkt zu gewährleisten. In Ermangelung solcher Kriterien bestünde die Möglichkeit, dass Personen wie Herr Collins, die keine oder nur eine sehr lose Verbindung mit dem Arbeitsmarkt im Vereinigten Königreich hätten, diese Beihilfe beanspruchten.

48

Die Kommission trägt vor, es sei unstrittig, dass Herr Collins im Vereinigten Königreich nach seiner Ankunft tatsächlich zwei Monate lang eine Beschäftigung gesucht und sich dort rechtmäßig als Arbeitsuchender aufgehalten habe. Als Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Vereinigten Königreich aufgehalten habe, habe er sich in allen Fällen, die in den sachlichen Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fielen, ohne Zweifel auf den Schutz des Artikels 6 EG-Vertrag vor jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen können. Das gelte gerade für den Fall der Beihilfe für Arbeitsuchende, die als soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 anzusehen sei.

49

Außerdem sei klar, dass das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung zu suchen, auf eine angemessene Zeitspanne begrenzt werden könne, so dass auch das Recht von Herrn Collins, die genannte Leistung unter Hinweis auf die Artikel 6 und 8 EG-Vertrag genauso wie Angehörige des Vereinigten Königreichs zu beantragen, auf die Dauer dieses rechtmäßigen Aufenthalts beschränkt sei.

50

Dennoch könne die Voraussetzung des gewöhnlichen Aufenthalts insofern eine mittelbare Diskriminierung darstellen, als sie von Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats leichter zu erfüllen sei als von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten. Auch wenn objektive Gründe eine solche Voraussetzung rechtfertigen könnten, soweit sie zwangsläufig bezweckten, einen "Sozialtourismus" und damit einen etwaigen Missbrauch durch Scheinarbeitsuchende zu verhindern, so sei doch unstrittig, dass Herr Collins tatsächlich Arbeit gesucht habe. Seitdem er nämlich kurze Zeit nach seiner Ankunft im Vereinigten Königreich eine Arbeit gefunden habe, gehe er ununterbrochen einer Beschäftigung nach.

*Antwort des Gerichtshofes*

51

Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine Bestimmung oder ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts besteht, aufgrund deren ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat tatsächlich Arbeit sucht, Anspruch auf eine Beihilfe für Arbeitsuchende hat, wie sie im Jobseekers Act 1995 vorgesehen ist.

52

Vorab und ohne dass zu prüfen ist, ob eine Person wie der Kläger des Ausgangsverfahrens in den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in ihrer durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1) geänderten und aktualisierten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71) fällt, ist aufgrund des Vorlagebeschlusses festzustellen, dass der Betroffene sich niemals in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten hat, bevor er im Vereinigten Königreich eine Beschäftigung gesucht hat, so dass die Summierungsregel in Artikel 10a der Verordnung Nr. 1408/71 im Ausgangsverfahren keine Anwendung findet.

53

Nach den JSA Regulations haben arbeitsuchende Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die keine Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 sind und denen kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 68/360 zusteht, nur dann Anspruch auf die Beihilfe für Arbeitsuchende, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Vereinigten Königreich haben.

54

Es ist daher zu prüfen, ob der Grundsatz der Gleichbehandlung einer nationalen Regelung entgegensteht, die eine Beihilfe für Arbeitsuchende an ein Wohnortfordernis knüpft.

55

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 EG-Vertrag ist unbeschadet besonderer Bestimmungen des Vertrages in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Da Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag eine solche besondere Bestimmung ist, sind die JSA Regulations als erstes an seinem Maßstab zu prüfen.

56

In dieser Hinsicht ist daran zu erinnern, dass zu den Rechten, die Artikel 48 EG-Vertrag den Angehörigen der Mitgliedstaaten gewährt, auch das Recht gehört, sich in den anderen Mitgliedstaaten frei zu bewegen und sich dort aufzuhalten, um eine Beschäftigung zu suchen (Urteil Antonissen, Randnr. 13).

57

Angehörige eines Mitgliedstaats, die in einem anderen Mitgliedstaat eine Beschäftigung suchen, fallen somit in den Anwendungsbereich von Artikel 48 EG-Vertrag und haben daher Anspruch auf die in Artikel 48 Absatz 2 vorgesehene Gleichbehandlung.

58

Was die Frage angeht, ob der Anspruch auf Gleichbehandlung, der den Angehörigen der Mitgliedstaaten zusteht, die in einem anderen Mitgliedstaat eine Beschäftigung suchen, auch finanzielle Leistungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende umfasst, so hat der Gerichtshof entschieden, dass Angehörige der Mitgliedstaaten, die zuwandern, um eine Beschäftigung zu suchen, Gleichbehandlung gemäß Artikel 48 EG-Vertrag sowie Artikel 2 und 5 der Verordnung Nr. 1612/68 nur in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung genießen, nicht aber in Bezug auf die sozialen und steuerlichen Vergünstigungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung (Urteile Lebon, Randnr. 26, und vom 12. September 1996, Kommission/Belgien, Randnrn. 39 und 40).

59

Artikel 2 der Verordnung Nr. 1612/68 betrifft den Austausch von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen sowie den Abschluss und die Erfüllung von Arbeitsverträgen, während Artikel 5 dieser Verordnung die von den Arbeitsämtern gewährte Hilfe behandelt.

60

Zwar erwähnen diese Artikel finanzielle Leistungen nicht ausdrücklich. Um die Tragweite des Anspruchs auf Gleichbehandlung Arbeitsuchender zu bestimmen, ist dieser Grundsatz jedoch im Licht anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des Artikels 6 EG-Vertrag, auszulegen.

61

Wie nämlich der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, können Unionsbürger, die sich rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhalten, sich in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, auf Artikel 6 EG-Vertrag berufen. Die Unionsbürgerschaft ist dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung gibt (vgl. u. a. Urteile Grzelczyk, Randnrn. 31 und 32, und vom 2. Oktober 2003 in der Rechtssache C-148/02, Garcia Avello, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 22 und 23).

62

Der Gerichtshof hat in Bezug auf einen studierenden Unionsbürger entschieden, dass die Gewährung einer beitragsunabhängigen Sozialleistung wie des belgischen "Minimex" (Existenzminimum) in den Anwendungsbereich des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit fällt und dass es daher mit Artikel 6 und 8 EG-Vertrag nicht vereinbar ist, die Gewährung dieser Leistung an Voraussetzungen zu knüpfen, die eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellen können (Urteil Grzelczyk, Randnr. 46).

63

Angesichts der Einführung der Unionsbürgerschaft und angesichts der Auslegung, die das Recht der Unionsbürger auf Gleichbehandlung in der Rechtsprechung erfahren hat, ist es nicht mehr möglich, vom Anwendungsbereich des Artikels 48 Absatz 2 EG-Vertrag, der eine Ausprägung des in Artikel 6 EG-Vertrag garantierten tragenden Grundsatzes der Gleichbehandlung ist, eine finanzielle Leistung auszunehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erleichtern soll.

64

Die Auslegung der Tragweite des Grundsatzes der Gleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung muss diese Weiterentwicklung gegenüber der in den Urteilen Lebon und vom 12. September 1996 (Kommission/Belgien) vorgenommenen Auslegung widerspiegeln.

65

Die JSA Regulations führen eine unterschiedliche Behandlung ein, die davon abhängt, ob die fragliche Person

ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Vereinigten Königreich hat. Da diese Voraussetzung von nationalen Staatsangehörigen leichter erfüllt werden kann, benachteiligt diese Regelung die Angehörigen der Mitgliedstaaten, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, um im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Beschäftigung zu suchen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-237/84, O'Flynn, Slg. 1996, I-2617, Randnr. 18, und vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-388/01, Kommission/Italien, Slg. 2003, I-721, Randnrn. 13 und 14).

66  
Ein solches Wohnortfordernis wäre nur dann gerechtfertigt, wenn es auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird (Urteil vom 24. November 1998 in der Rechtssache C-274/96, Bickel und Franz, Slg. 1998, I-7637, Randnr. 27).

67  
Der Gerichtshof hat jedoch bereits entschieden, dass es ein legitimes Anliegen des nationalen Gesetzgebers ist, sich einer tatsächlichen Verbindung zwischen demjenigen, der Leistungen beantragt, die eine soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 darstellen, und dem betroffenen räumlichen Arbeitsmarkt vergewissern zu wollen (vgl. für die Gewährung von Überbrückungsgeld an erstmals arbeitsuchende Schulabgänger Urteil D'Hoop, Randnr. 38).

68  
Die mit dem Jobseekers Act 1995 eingeführte Beihilfe für Arbeitsuchende ist eine Leistung der sozialen Sicherheit, die, da sie das Arbeitslosengeld und die Sozialhilfe ersetzt, u. a. voraussetzt, dass eine Person, die sie beantragt, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, dass sie aktiv nach einer Beschäftigung sucht und dass ihr Einkommen und Vermögen bestimmte Beträge nicht überschreiten.

69  
Es kann als legitim angesehen werden, dass ein Mitgliedstaat eine solche Beihilfe erst gewährt, nachdem das Bestehen einer tatsächlichen Verbindung des Arbeitsuchenden mit dem Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats festgestellt wurde.

70  
Das Bestehen einer solchen Verbindung kann sich u. a. aus der Feststellung ergeben, dass der Betroffene während eines angemessenen Zeitraums tatsächlich eine Beschäftigung in dem betreffenden Mitgliedstaat gesucht hat.

71  
Das Vereinigte Königreich ist somit berechtigt, eine Verbindung zwischen den Personen, die eine solche Beihilfe beantragen, und seinem Arbeitsmarkt zu verlangen.

72  
Ein Wohnortfordernis ist zwar grundsätzlich geeignet, eine solche Verbindung sicherzustellen, es ist jedoch nur dann verhältnismäßig, wenn es nicht über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgeht. Insbesondere muss seine Anwendung durch die nationalen Behörden auf klaren und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, und es ist die Möglichkeit eines gerichtlichen Rechtsbehelfs vorzusehen. Wenn für die Erfüllung dieser Voraussetzung eine Mindestaufenthaltsdauer verlangt wird, so darf sie jedenfalls nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, damit die nationalen Behörden sich vergewissern können, dass die betreffende Person tatsächlich auf der Suche nach einer Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats ist

73  
Deshalb ist auf die dritte Frage zu antworten, dass der Anspruch auf Gleichbehandlung aus Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag in Verbindung mit den Artikeln 6 und 8 EG-Vertrag einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die die Gewährung einer Beihilfe für Arbeitsuchende an ein Wohnortfordernis knüpft, sofern dieses Erfordernis auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruht und in angemessenem Verhältnis zu dem Zweck steht, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird.

## **Kosten**

74  
Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs und der deutschen Regierung sowie der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

DER GERICHTSHOF

hat

1.

**Eine Person in der Situation des Klägers des Ausgangsverfahrens ist kein Arbeitnehmer im Sinne von Titel II des Ersten Teils der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 des Rates vom 27. Juli 1992 geänderten Fassung. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob der im nationalen Recht verwendete Begriff des "Arbeitnehmers" in diesem Sinne zu verstehen ist.**

2.

**Eine Person in der Situation des Klägers des Ausgangsverfahrens hat allein aufgrund der Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft kein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich.**

3.

**Der Anspruch auf Gleichbehandlung aus Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 39 Absatz 2 EG) in Verbindung mit den Artikeln 6 EG-Vertrag (jetzt Artikel 12 EG) und 8 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 17 EG) steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, die die Gewährung einer Beihilfe für Arbeitsuchende an ein Wohnortfordernis knüpft, sofern dieses Erfordernis auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruht und in angemessenem Verhältnis zu dem Zweck steht, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird.**

Skouris

Jann

Timmermans

Gulmann

Cunha Rodrigues

Rosas

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Colneric

von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. März 2004.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

V. Skouris

---

1 -

Verfahrenssprache: Englisch.