SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 22. Januar 1998 *

1. Im vorliegenden Verfahren begehrt die Kommission gemäß Artikel 169 des Vertrages die Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 des Vertrages sowie aus Artikel 4 Absatz 1 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 [1] und aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs [2] verstoßen hat.

2. Die Richtlinie 68/360 lautet, soweit sie hier erheblich ist:

„*Artikel 1*

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.

...

Artikel 4

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

...“

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 257, S. 13.

2 — ABl. L 172, S. 14.

3. Die Richtlinie 73/148 lautet, soweit sie hier erheblich ist:

„Artikel 1

(1) Die Mitgliedstaaten heben nach Maßgabe dieser Richtlinie die Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen auf:

a) für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben oder niederlassen wollen, um eine selbständige Tätigkeit auszuüben, oder die dort eine Dienstleistung erbringen wollen;

...

Artikel 4

(1) Jeder Mitgliedstaat gewährt den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die sich in seinem Hoheitsgebiet niederlassen, um dort eine selbständige Tätigkeit auszuüben, ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt, wenn die Beschränkungen für die betreffende Tätigkeit auf Grund des Vertrages aufgehoben worden sind.

Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften', erteilt. Diese Bescheinigung muß eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren vom Zeitpunkt der Ausstellung an haben; sie wird ohne weiteres verlängert.

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

Eine gültige Aufenthaltserlaubnis kann einem in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Staatsangehörigen nicht allein deshalb entzogen werden, weil er infolge Krankheit oder Unfalls vorübergehend keine Tätigkeit mehr ausübt.

Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die in Unterabsatz 1 nicht genannt sind, aber in dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach dessen Rechtsvorschriften eine Tätigkeit ausüben dürfen, erhalten eine Aufenthaltsberechtigung, die zumindest für die Dauer der Genehmigung zur Ausübung der Tätigkeit gilt.

In Unterabsatz 1 genannte Staatsangehörige, auf die infolge einer Änderung der Tätigkeit die Bestimmungen des vorausgehenden

Unterabsatzes Anwendung finden, behalten jedoch ihre Aufenthaltserlaubnis bis zum Ablauf ihrer Gültigkeit.

...“

4. Die Kommission macht geltend, daß nach deutschem Recht gemeinschaftsangehörige Ausländer bei Verstößen gegen die Ausweispflicht hinsichtlich der Sanktionen anders als Inländer behandelt würden. Erstens sei bei Ausländern Fahrlässigkeit für das Vorliegen eines Verstoßes ausreichend [3], während bei Inländern Vorsatz oder Leichtfertigkeit erforderlich sei [4]. Zweitens könne ein Verstoß bei Ausländern mit einer Geldbuße von bis zu 5 000 DM geahndet werden [5], während die Geldbuße bei Inländern grundsätzlich höchstens 1 000 DM betrage [6].

3 — § 12a Absatz 2 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1969 in der zuletzt durch das EWR-Ausführungsgesetz vom 27. April 1993 geänderten Fassung (AufenthG/EWG).

4 — § 5 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes über Personalausweise vom 19. Dezember 1950 in der zuletzt durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes vom 30. Juli 1996 geänderten Fassung (PAuswG).

5 — § 12a Absatz 3 AufenthG/EWG, zitiert in Fußnote 3.

6 — § 5 Absatz 2 PAuswG, zitiert in Fußnote 4, in Verbindung mit § 17 Absätze 1 und 4 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 in der zuletzt durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28. Oktober 1994 geänderten Fassung.

5. In einem Schreiben vom Juli 1990 an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland führte die Kommission aus, die genannten Bestimmungen seien mit dem Gleichbehandlungsgebot, den Artikeln 48, 52 und 59 des Vertrages sowie den Richtlinien 68/360 und 73/148 unvereinbar, und gab Deutschland Gelegenheit, sich zu den beanstandeten Verstößen zu äußern.

6. Die deutsche Regierung antwortete im Januar und im März 1991. Sie räumte eine Diskriminierung von gemeinschaftsangehörigen Ausländern gegenüber Inländern ein und teilte mit, daß sie bereit sei, anläßlich der Umsetzung der Richtlinien über das Aufenthaltsrecht der Nichtarbeitnehmer [7], die bis zum 30. Juni 1992 erfolgen müsse, die entsprechenden Änderungen vorzunehmen. Im Februar 1992 teilte die Regierung der Kommission mit, sie werde ihr einen entsprechenden Gesetzesentwurf Ende Februar oder Anfang März vor Zuleitung an die gesetzgebenden Körperschaften vorlegen. Sie gehe davon aus, daß das Gesetz im Laufe jenes Jahres verabschiedet werde. Die Regierung verwies ferner auf zwei Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom März 1991 und vom Januar 1994, in denen die Innenminister und -senatoren der Länder gebeten worden seien, dafür Sorge zu tragen, daß Verstöße gemeinschaftsangehöriger Ausländer gegen die Ausweispflicht nur bei leichtfertiger Begehung geahndet würden.

7 — Richtlinien 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. L 180, S. 26), 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen (ABl. L 180, S. 28) und 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (ABl. L 180, S. 30).

7. Nachdem bis Mitte 1995 die Gesetzesänderung noch immer nicht erfolgt war, gab die Kommission im Juli 1995 gemäß Artikel 169 des Vertrages eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab und forderte die Bundesrepublik auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

8. Die Kommission wurde bis Januar 1997 nicht über eine formelle Änderung der fraglichen Bestimmungen informiert und hat gemäß Artikel 169 Klage erhoben.

9. Die Kommission räumt ein, daß es den Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes [8] nicht verwehrt sei, das Verhalten einer unter die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts fallenden Person zu ahnden, die es unterlassen habe, sich eines der in den Richtlinien 68/360 oder 73/148 genannten Ausweispapiere zu beschaffen. Solche Sanktionen müßten jedoch angemessen sein und dürften nicht außer Verhältnis zu der Art des begangenen Verstoßes stehen. Sie dürften insbesondere nicht so schwer sein, daß sie zum Hindernis für die im Vertrag vorgesehene Einreise- oder Aufenthaltsfreiheit würden. Die deutschen Vorschriften verletzten die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung sowie das Gebot, die Freizügigkeit nicht zu beeinträchtigen. Die Hinweise, die das Bundesministerium des Innern den Innenministern und -senatoren der Länder gegeben habe, reichten nicht aus, zumal das Bundesministerium nur den unterschiedlichen Verschuldensmaßstab, nicht aber auch den unterschiedlichen Bußgeldrahmen anspreche.

10. Die Bundesregierung weist in ihrer Klagebeantwortung darauf hin, daß sie den von der Kommission gerügten Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz von Anfang an eingeräumt habe. Sie bedauert, daß die beanstandeten Bestimmungen des AufenthG/EWG [9] bislang noch nicht geändert worden seien, und bestätigt, daß eine Änderung der Bußgeldbestimmung so rasch wie möglich, spätestens jedoch im Rahmen der demnächst vorgesehenen Novellierung des AufenthG/EWG [10] erfolgen werde.

11. Die Kommission weist in ihrer Erwiderung darauf hin, daß sie es in Anbetracht der Tatsache, daß das erste Mahnschreiben in dieser Angelegenheit von Mitte 1990 datiere und die erforderliche Änderung der Bestimmungen ursprünglich für Anfang 1992 angekündigt worden sei, für angebracht halte, die Klage aufrechtzuerhalten. Die deutsche Regierung hat keine Gegenerwiderung eingereicht.

12. Da Deutschland die Begründetheit des von der Kommission erhobenen Vorwurfs nicht in Abrede stellt und zu seiner Verteidigung lediglich vorträgt, die erforderlichen Maßnahmen würden vorbereitet, ist die Klage der Kommission begründet. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes

8 — Urteile vom 7. Juli 1976 in der Rechtssache 118/75 (Watson und Belmann, Slg. 1976, 1185), vom 14. Juli 1977 in der Rechtssache 8/77 (Sagulo, Brenca und Bakhouche, Slg. 1977, 1495), vom 3. Juli 1980 in der Rechtssache 157/79 (Pieck, Slg. 1980, 2171) und vom 12. Dezember 1989 in der Rechtssache C-265/88 (Messner, Slg. 1989, 4209).

9 — Zitiert in Fußnote 3.

10 — Zitiert in Fußnote 3.

kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen aus einer Gemeinschaftsrichtlinie zu rechtfertigen [11]. Ferner stellt der Umstand, daß sich Deutschland zur Zeit bemüht, seine Vertragsverletzung abzustellen, keine Verteidigung dar. Voraussetzung für eine auf Artikel 169 des Vertrages gestützte Klage ist allein die objektive Feststellung der Vertragsverletzung und nicht der Beweis irgendeines Untätigbleibens oder einer ablehnenden Haltung des betroffenen Mitgliedstaats [12].

Ergebnis

13. Ich schlage Ihnen daher vor,

1. festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um

— Artikel 4 Absatz 1 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 und

— Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs

nachzukommen;

2. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

11 — Urteil vom 9. Juni 1982 in der Rechtssache 58/81 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1982, 2175, Randnr. 4).

12 — Urteil vom 1. März 1983 in der Rechtssache 301/81 (Kommission/Belgien, Slg. 1983, 467, Randnr. 8).