URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 28. MÄRZ 1979 [1]

Vera Ann Saunders
(Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Crown Court Bristol)

Rechtssache 175/78

Leitsätze

Freizügigkeit der Arbeitnehmer — Einschränkungen aufgrund strafrechtlicher Vorschriften — Interner Sachverhalt eines Mitgliedstaats — Gemeinschaftsrecht — Unanwendbarkeit (EWG-Vertrag, Artikel 48)

Verhängt eine Behörde oder ein Gericht eines Mitgliedstaats gegen einen Arbeitnehmer, der Angehöriger dieses Mitgliedstaats ist, im Rahmen einer im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Strafsanktion aufgrund von in dem Hoheitsgebiet dieses Staates begangener Straftaten Maßnahmen, die das Recht des Betroffenen, sich im Hoheitsgebiet des genannten Mitgliedstaats frei zu bewegen, aufheben oder einschränken, so handelt es sich um einen rein internen, dem Anwendungsbereich der Vorschriften des EWG-Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht zugehörigen Sachverhalt.

In der Rechtssache 175/78

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von dem Crown Court Bristol in der bei ihm anhängigen Strafsache gegen

VERA ANN SAUNDERS

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 48 EWG-Vertrag

1 — Verfahrenssprache: Englisch.

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. In einem Strafverfahren gegen die britische Staatsangehörige Vera Ann Saunders wegen Diebstahls, in dem sich die Angeklagte als schuldig bekannte, hat sich der Crown Court Bristol mit Beschluß vom 21. Dezember 1977 gemäß den ihm durch section 6 (4) des Courts Act 1971 diesbezüglich eingeräumten Befugnissen darauf beschränkt, Fräulein Saunders aufzuerlegen, sich zur Verfügung des Gerichts zu halten, die in dieser Maßnahme liegende Besserstellung allerdings davon abhängig gemacht, daß die Angeklagte eine Verpflichtung („recognizance") unterzeichne, sich — übrigens entsprechend einem von ihr selbst geäußerten Wunsch — nach Nordirland zu begeben und für einen Zeitraum von drei Jahren nicht nach England oder Wales zurückzukehren.

2. Fräulein Saunders kam dieser Verpflichtung nicht nach; nunmehr wünscht der mit dem Fall erneut befaßte Crown Court Bristol vor Erlaß einer Entscheidung Auskunft darüber zu erhalten, ob sein Beschluß vom 21. Dezember 1977 nicht wegen Verstoßes gegen die der Betroffenen in Artikel 48 EWG-Vertrag auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährten Rechte unwirksam sei.

Der Crown Court ist der Auffassung, daß die Angeklagte als Arbeitnehmerin im Sinne des Vertrages anzusehen sei und daß sein Beschluß vom 21. Dezember 1977 nicht unter eine der in Artikel 48 Absatz 3 vorbehaltenen gerechtfertigten Beschränkungen falle („did not fall within any of the limitations set out in article 48 (iii)").

3. Mit Beschluß vom 31. Juli 1978, der beim Gerichtshof am 16. August 1978 eingegangen ist, hat der Grown Court den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die folgende Frage gebeten:

„Kann der Beschluß des Gerichts in dem Strafverfahren gegen Vera Ann Saunders

vom 21. Dezember 1977 insbesondere im Hinblick auf das in Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft genannte Recht und den Umstand, daß die Angeklagte nach Sachlage englische Staatsangehörige ist, einen Verstoß gegen die einem Arbeitnehmer in Artikel 48 des Vertrages gewährten Rechte darstellen?"

4. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen eingereicht.

5. Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Erklärungen gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

A — Erklärungen des Vereinigten Königreichs

Die Regierung des Vereinigten Königreichs betont in erster Linie, daß sie mit der Einreichung von Erklärungen gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG unter keinen Umständen beabsichtige, in ein laufendes strafgerichtliches Verfahren einzugreifen, sondern lediglich wünsche, ihren Standpunkt zu den durch den Vorlagebeschluß aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen darzulegen.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs nimmt sodann eine juristische Analyse des Beschlusses des Crown Court Bristol vom 21. Dezember 1977 vor und bemerkt, daß die dem Gericht eingeräumte Befugnis, obwohl sie dem „common law" entstamme, in section 6 (4) des Courts Act 1971 ausdrücklich beibehalten worden sei. Der Sinn des Beschlusses sei es, den Schuldigen unter Aussetzung einer Verurteilung freizulassen und ihn auch später nicht zum Zwecke der Verurteilung vorzuladen, falls er sich während eines festgelegten Zeitraums gut führe und nicht gegen die Auflagen, mit denen der Beschluß versehen sein könne, verstoße. Die Verpflichtung, sich für bestimmte Zeit in einem Teil des Staatsgebiets aufzuhalten, stelle eine den eigenen Staatsangehörigen häufig gemachte Auflage dar. Die Regierung des Vereinigten Königreichs unterstreicht jedoch, daß ein Beschluß dieser Art nicht ergehe, wenn der Beschuldigte Einwendungen gegen die in ihm enthaltenen Auflagen erhebe. Der Beschluß werde dem Schuldigen nicht aufgezwungen; wenn dieser es vorzöge, ihm nicht freiwillig zuzustimmen, nehme das Verfahren seinen weiteren gewöhnlichen Gang.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs weist noch auf den Umstand hin, daß das zuvor beschriebene Verfahren von den in section 1 und section 22 des Powers of Criminal Courts Act 1973 vorgesehenen Verfahren unterschieden werden müsse.

Nach Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs ist die Befugnis zum Erlaß eines Beschlusses, der den Schuldigen verpflichtet, sich zur Verfügung des Gerichts zu halten, immer noch dazu angetan, in der Strafrechtspflege einem wichtigen und nützlichen Zweck zu dienen. Dies treffe insbesondere für zwei Spezialfälle zu, nämlich a) den Fall ausländischer Straftäter, die sich normalerweise außerhalb des Gebiets des Staates aufhielten, in dem sie eine Straftat begangen hätten, und b) den Fall aus ländlicher Umgebung stammender Ersttäter, die infolge unerwünschter großstädtischer Einflüsse dazu verleitet worden seien, eine Straftat zu begehen.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs untersucht sodann im Lichte der obigen Erwägungen, inwieweit für die

das einzelstaatliche Gericht beschäftigende Situation das Gemeinschaftsrecht eine Rolle spiele. Sie erinnert daran, daß Artikel 48 unmittelbar anwendbar sei, und fragt sich, ob der dem Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegende Beschluß als *„Maßnahme"* im Sinne der Richtlinie Nr. 64/221/EWG anzusehen sei, wobei die vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 27. Oktober 1977 (Rechtssache 30/77, *Bouchereau*, Slg. S. 1999) gegebene Auslegung, nach der dieser Ausdruck sich auch auf von einem Gericht eines Mitgliedstaates ausgesprochene Verurteilungen erstrecke, zu beachten sei.

Der Unterschied zwischen dem jetzigen und dem Bouchereau-Fall müsse darin gesehen werden, daß im vorliegenden, den Crown Court Bristol beschäftigenden Fall die Aufenthaltsanweisung auf der Zustimmung der Betroffenen beruhe und daß die Verletzung ihrer Verpflichtung auch nicht ohne weiteres die Verhängung einer strafrechtlichen Sanktion nach sich ziehe.

Des weiteren müsse, da von den Gerichten der Mitgliedstaaten verhängte Freiheitsstrafen mit dem Recht auf Freizügigkeit zweifellos vereinbar seien, das gleiche erst recht für Maßnahmen gelten, die das Recht auf Aufenthaltsveränderung in weniger einschneidender Weise beschränkten.

Aus diesen Überlegungen ergebe sich, daß die Regeln des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern auf ein Verfahren wie das der Vorabentscheidungsfrage zugrunde liegende nicht anwendbar seien.

Für den Fall, daß der Gerichtshof der Auffassung sei, die Regeln des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern fänden Anwendung, wenn eine Person dazu verpflichtet werde, sich zur Verfügung des Gerichts zu halten, macht die Regierung des Vereinigten Königreichs hilfsweise geltend, im Lichte der Entscheidung des Gerichtshofes vom 28. Oktober 1975 (Rechtssache 36/75, *Rutili*, Slg. S. 1219) müsse das Fehlen jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zu dem Ergebnis führen, daß Verfahren wie die der Vorabentscheidung zugrunde liegenden mit Artikel 48 des Vertrages vereinbar seien.

B — Erklärungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Nach Ansicht der Kommission wirft das Vorabentscheidungsersuchen zwei Fragen auf, nämlich:

1. ob und in welchem Maße das Gemeinschaftsrecht auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmern in dem Gebiet des Mitgliedstaats, dem der fragliche Arbeitnehmer angehöre, anwendbar sei;
2. (bei Bejahung der ersten Frage) ob und in welchem Maße das Gemeinschaftsrecht es erlaube, hinsichtlich der eigenen Angehörigen des betroffenen Mitgliedstaats von den Regeln abzuweichen, die gemäß den Bestimmungen des Vertrages für die Behandlung der Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten gälten.

Die Kommission erinnert sodann daran, daß der Gerichtshof in seinem *Rutili*-Urteil (bereits zitiert) die Vereinbarkeit auf Gründe der öffentlichen Ordnung gestützter Aufenthaltsanweisungen mit Artikel 48 des Vertrages anerkannt habe, falls diese ohne Diskriminierung zwischen den eigenen Staatsangehörigen und den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten erfolgten, und sie betont, daß das Gemeinschaftsrecht zwar *in erster Linie* die Bekämpfung von Diskriminierungen im Auge habe, deren Opfer die Angehörigen der Mitgliedstaaten in einem jeweils anderen Mitgliedstaat seien, daß man sich aber trotzdem *auch* in solchen Fällen darauf berufen habe, in denen das Opfer der Diskriminierung ein Angehöriger des betroffenen Mitgliedstaats gewesen sei.

Die Kommission zitiert in diesem Zusammenhang das Urteil vom 26. November 1975 (Rechtssache 39/75, *Coenen*, Slg. S. 1547) sowie die zur Zeit anhängigen Rechtssachen *Knoors* (115/78) und *Auer* (136/78).

Allen diesen anderen Rechtssachen sei aber gemeinsam, daß Tatsachen vorlägen, die dazu führten, daß ein bestimmter Sachverhalt nicht allein unter einzelstaatlichen Gesichtspunkten behandelt werden könne. Doch ist die Kommission für den vorliegenden Fall der Ansicht, daß der Sachverhalt kein Element dieser Art aufweise und folglich nicht in einen gemeinschaftsrechtlichen Betrachtungsrahmen gerückt werden könne. Aus diesem Grunde stelle sich die Zusatzfrage hinsichtlich denkbarer Abweichungen gar nicht.

Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, die von dem Crown Court Bristol unterbreitete Frage sei dahin zu beantworten, „daß von einem Mitgliedstaat in einer dazu Anlaß gebenden Situation verhängte Maßnahmen zur Beschränkung des Aufenthaltsrechts seiner eigenen Staatsangehörigen auf einen Teil des betreffenden Staatsgebiets jedenfalls dann nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen, wenn die Gründe für eine solche Beschränkung nicht mit einem in einem anderen Mitgliedstaat lokalisierten Ereignis verbunden sind oder dazu in Bezug stehen".

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 13. Februar 1979 haben der Ankläger, vertreten durch Barrister P. Chadd, Q.C., und Barrister Rupert Bursell, beide Lincoln's Inn, London, die Angeklagte, vertreten durch Barrister Paul Fallon, Q.C., und Barrister Simon Darwall-Smith, beide Grey's Inn, London, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Barrister L. Blom-Cooper, Q.C., Middle Temple, London, und Barrister Peter Gibson, Inner Temple, London, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten J. Forman, mündliche Ausführungen gemacht und Fragen der Richter und des Generalanwalts beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. März 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 31. Juli 1978, der beim Gerichtshof am 16. August 1978 eingegangen ist, hat der Crown Court Bristol dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage zur Auslegung des Artikels 48 des Vertrages, insbesondere des Absatzes 3 Buchstabe b dieser Bestimmung, vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich im Rahmen eines Strafverfahrens, in dem es namentlich um die Folgen der Verletzung einer Verpflichtung geht, die eine britische Staatsangehörige, welche sich in einem vorangegangenen Abschnitt des Verfahrens eines Diebstahls schuldig bekannt hatte, eingegangen war und aufgrund deren sich die Betroffene nach Nordirland zu begeben hatte und für einen Zeitraum von drei Jahren nicht nach England oder Wales zurück-

3 kehren durfte. Das vorlegende Gericht geht davon aus, daß es sich bei der Angeklagten um eine Arbeitnehmerin im Sinne von Artikel 48 des Vertrages handelt, und wünscht Aufklärung darüber, ob die Regeln des Vertrages über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer Maßnahmen der Art, wie sie gegenüber
4 der Angeklagten vorgenommen wurden, im Wege stehen. Zu diesem Zweck stellt es die Frage, ob „der Beschluß des Gerichts in dem Strafverfahren gegen Vera Ann Saunders vom 21. Dezember 1977 insbesondere im Hinblick auf das in Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft genannte Recht und den Umstand, daß die Angeklagte nach Sachlage englische Staatsangehörige ist, einen Verstoß gegen die einem Arbeitnehmer in Artikel 48 des Vertrages gewährten Rechte darstellen [kann]".

5 Diese Frage geht im wesentlichen dahin, ob der in Artikel 48 des Vertrages geregelte Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer — insbesondere soweit er einem Arbeitnehmer das Recht gibt, sich vorbehaltlich der (unter anderem) aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigten Beschränkungen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, um sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben und sich dort aufzuhalten, um eine Beschäftigung auszuüben — von einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der in diesem Staat ansässig ist, geltend gemacht werden kann, um sich gegen die Anwendung von Maßnahmen zu wenden, die seine Freiheit, sich im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zu bewegen oder sich
6 dort an einem Ort seiner Wahl niederzulassen, beschränken. Es geht bei der Frage also um das Problem, ob Artikel 48 des Vertrages für einen einzelnen, der sich in einer Situation wie die Betroffene befindet, Rechte begründet und welches, bejahendenfalls, der Umfang dieser Rechte ist.

7 Die Antwort hierauf hängt in erster Linie von der Bestimmung des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift in Verbindung mit insbesondere dem in Artikel 7 des Vertrages verankerten allgemeinen Grundsatz ab.

8 Nach Artikel 7 ist unbeschadet besonderer Bestimmungen im Anwendungsbereich des Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

9 In Anwendung dieses allgemeinen Grundsatzes zielt Artikel 48 darauf ab, aus den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten diejenigen Bestimmungen zu entfernen, die in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen — einschließlich der Rechte und Freiheiten, welche die Freizügigkeit aufgrund von Artikel 48 Absatz 3 gewährt — Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, strenger behandeln oder sie gegenüber eigenen Staatsangehörigen, die sich in derselben Lage befinden, rechtlich oder tatsächlich benachteiligen.

10 Wenn die den Arbeitnehmern in Artikel 48 gewährten Rechte die Mitgliedstaaten auch dazu veranlassen können, ihre Rechtsvorschriften gegebenenfalls sogar im Hinblick auf ihre eigenen Staatsangehörigen zu ändern, so wird mit dieser Bestimmung doch nicht beabsichtigt, die Befugnis der Mitgliedstaaten einzuschränken, in ihrem eigenen Hoheitsgebiet in Ausführung der innerstaatlichen Strafgesetze Beschränkungen der Freizügigkeit für jede ihrer Gerichtsbarkeit unterliegende Person vorzusehen.

11 Die Bestimmungen des Vertrages über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer können deshalb nicht auf Sachverhalte angewandt werden, die einen Mitgliedstaat rein intern betreffen, das heißt, denen jeglicher Bezug zu irgendeinem der Tatbestände fehlt, die das Gemeinschaftsrecht regelt.

12 Verhängt eine Behörde oder ein Gericht eines Mitgliedstaats gegen einen Arbeitnehmer, der Angehöriger dieses Mitgliedstaats ist, im Rahmen einer im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Strafsanktion aufgrund von in dem Hoheitsgebiet dieses Staates begangener Straftaten Maßnahmen, die das Recht des Betroffenen, sich im Hoheitsgebiet des genannten Mitgliedstaats frei zu bewegen, aufheben oder einschränken, so handelt es sich um einen rein internen, dem Anwendungsbereich der Vorschriften des Vertrages über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht zugehörigen Sachverhalt.

Kosten

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

14

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von dem Crown Court Bristol mit Beschluß vom 31. Juli 1978 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Verhängt eine Behörde oder ein Gericht eines Mitgliedstaats gegen einen Arbeitnehmer, der Angehöriger dieses Mitgliedstaats ist, im Rahmen einer im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Strafsanktion aufgrund von in dem Hoheitsgebiet dieses Staates begangener Straftaten Maßnahmen, die das Recht des Betroffenen, sich im Hoheitsgebiet des genannten Mitgliedstaats frei zu bewegen, aufheben oder einschränken, so handelt es sich um einen rein internen, dem Anwendungsbereich der Vorschriften des EWG-Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht zugehörigen Sachverhalt.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. März 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 8. MÄRZ 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die vorliegende Rechtssache gelangt im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens des Crown Court Bristol vor den Gerichtshof. Sie wirft Fragen nach der Tragweite des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des Artikels 48 EWG-Vertrag, im Hinblick auf eine Befugnis auf, die

1 — Aus dem Englischen übersetzt.