SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ
vom 14. November 1996 *

A — Einführung

1. Mit dem vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren wirft die Kommission dem beklagten Mitgliedstaat einen mehrfachen Verstoß gegen Artikel 48 des Vertrages ebenso wie gegen die Richtlinie 68/360/EWG [1] vor, durch die Ausgestaltung des Aufenthaltsrechts für Arbeitnehmer bzw. Selbständige anderer Mitgliedstaaten, so wie es in dem Gesetz vom 15. Dezember 1980 über Zugang, Aufenthalt, Niederlassung und Entfernung von Ausländern [2] und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung vom 8. Oktober 1981 [3] (im folgenden: Durchführungsverordnung) geregelt ist.

2. Die Kommission trägt vor, es handele sich im einzelnen um folgende Verstöße:

1) Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die in Belgien auf Arbeitssuche seien, seien verpflichtet, das Hoheitsgebiet nach Ablauf von drei Monaten zu verlassen, ohne daß die Möglichkeit bestünde, diesen Zeitraum zur weiteren Arbeitssuche zu verlängern.

2) a) Arbeitnehmern, die für mindestens ein Jahr ein Arbeitsverhältnis eingingen, würde während der ersten sechs Monate ihres Aufenthalts zweimal nacheinander eine Registrierungsbescheinigung erteilt, bevor sie schließlich eine „Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats" erhielten.

b) Dabei würde sowohl bei Antragstellung als auch bei der jeweiligen Erteilung der Registrierungsbescheinigung sowie der „Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats" eine Gebühr fällig, so daß die Gesamtsumme dieser Gebühren die für die Erteilung eines Personalausweises für Inländer anfallenden Gebühren um ein Mehrfaches (gelegentlich mehr als viermal so hoch) übersteigt.

3) Arbeitnehmern und Saisonarbeitern, deren Tätigkeit voraussichtlich drei Monate nicht überschreiten werde, würde

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Richtlinie des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 13, zuletzt geändert ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 325, 572).

2 — Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (telle que modifiée par la loi du 6 mai 1993).

3 — Inzwischen mehrfach geändert.

ein Aufenthaltsdokument erteilt, für das seinerseits ebenfalls eine Gebühr erhoben werde.

3. Die Kommission beantragt,

1) festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EG-Vertrag und aus der Richtlinie 68/360/EWG des Rates verstoßen hat, indem es

— Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die in Belgien Arbeit suchen, verpflichtet, das Hoheitsgebiet nach Ablauf von drei Monaten zu verlassen,

— Arbeitnehmern, die für mindestens ein Jahr eingestellt worden sind, während der ersten sechs Monate ihres Aufenthalts anstelle der Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats nacheinander zwei Registrierungsbescheinigungen erteilt und für diese Bescheinigungen eine Gebühr erhebt,

— Arbeitnehmern und Saisonarbeitern, deren Tätigkeit voraussichtlich drei Monate nicht überschreiten wird, ein Aufenthaltsdokument erteilt und hierfür eine Gebühr erhebt;

2) dem Königreich Belgien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

4. Die Regierung des Königreichs Belgien widersetzt sich im Verfahren vor dem Gerichtshof den einzelnen Vorwürfen inhaltlich nicht mehr. Sie kündigt eine Rechtsänderung an, mit der sämtlichen Beanstandungen der Kommission Rechnung getragen werde. Zwar hat die Kommission für diesen Fall ihre Bereitschaft zur Klagerücknahme signalisiert, jedoch wurde dem Gerichtshof bis zum Ende des schriftlichen Verfahrens keine Gesetzesänderung mitgeteilt. Es ist daher in der Sache zu entscheiden.

B — Stellungnahme

5. Obwohl sich die belgische Regierung — anders als noch im Antwortschreiben auf die begründete Stellungnahme — dem Klagebegehren inhaltlich nicht mehr widersetzt, soll der Kommissionsvortrag auf seine rechtliche Begründetheit hin überprüft werden.

6. *1.* Die Kommission trägt zur Situation der Stellensuchenden vor, Angehörige der Mitgliedstaaten seien beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts, wie es sich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache Antonissen [4] ergebe, berechtigt, sich zum Zweck der Stellensuche im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten aufzuhalten. Was die Dauer dieses Aufenthaltsrechts betreffe, so könne diese durch eine „angemessene Frist" beschränkt werden, bei deren Ablauf dieses Recht nicht automatisch erlösche, solange der Stellensuchende belegen könne, daß er weiterhin mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit suche. In dem dem Urteil Antonissen zugrunde liegenden Fall war als „angemessene Frist" eine Sechsmonatsfrist vom Gerichtshof nicht beanstandet worden.

7. Die Kommission gibt die geltende Rechtslage zutreffend wieder. Entgegen deren Vorgaben sieht die inkriminierte belgische Regelung eine automatische Beendigung des Zeitraums nach Ablauf von drei Monaten vor, ohne Gelegenheit zur Verlängerung des Zeitraums zu geben. Diese restriktive Regelung steht daher im Widerspruch zu der in Artikel 48 Absatz 3 Buchstaben a und b des Vertrages gewährten Freiheit, sich zum Zwecke der Bewerbung um tatsächlich angebotene Stellen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen.

8. *2. a)* Im Hinblick auf die Registrierungsbescheinigungen als notwendige Vorstufe zur Erlangung einer „Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats" trägt die Kommission vor, während der Mitgliedstaat gemäß Artikel 4 der Richtlinie 68/360 zur Erteilung einer derartigen Aufenthaltserlaubnis verpflichtet sei, erhalte der Arbeitnehmer während sechs Monaten zweimal hintereinander eine Registrierungsbescheinigung, die nur den Charakter einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis habe. Dies sei als eine zusätzliche Erschwernis zu betrachten, die zu den Schwierigkeiten noch hinzukomme, denen sich Wanderarbeitnehmer gegenübersehen, wenn sie sich in einem anderen Mitgliedstaat ansiedeln. Da sich die fragliche belgische Regelung somit als tatsächliches Hemmnis für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer darstelle, verstoße sie gegen Artikel 48 des Vertrages.

9. Zu der Frage, wie denn im Gegensatz zu der inkriminierten Regelung eine mit Artikel 48 des Vertrages vereinbare Lösung aussehen solle, führt die Kommission aus, zwar werde nicht verlangt, daß die Aufenthaltsgenehmigung noch am Tage der Antragstellung nebst Einreichung der Unterlagen erteilt werde. Die praktische Wirksamkeit des Artikels 4 der Richtlinie 68/360 erfordere aber, daß einem solchen Antrag binnen kurzer Frist stattgegeben werde, wobei eine Frist von drei Monaten, wenn nicht sogar sechs Monaten, für eine einfache Verwaltungsformalität unangemessen sei.

10. Die sukzessive Erteilung zweier Registrierungsbescheinigungen vor der endgültigen Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ohne Rücksicht darauf, ob der Wanderarbeitnehmer bereits alle für die Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie erforderlichen Dokumente einschließlich einer Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder einer Arbeits-

4 — Rechtssache C-292/89 (Slg. 1991, I-745).

bescheinigung vorlegt, stellt sich meines Erachtens als ein unverhältnismäßiger Formalismus dar. Auch wenn der Behörde die Gelegenheit zur Prüfung der Dokumente einzuräumen ist, so kann die Natur der Unterlagen (Ausweispapier des Arbeitnehmers und Einstellungserklärung bzw. Arbeitsbescheinigung) eine Prüfungsdauer von bis zu einem halben Jahr keinesfalls rechtfertigen. Im Regelfall ist die Dauer der Wartezeit bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, verbunden mit der Notwendigkeit mehrfachen Verwaltungshandelns, als unverhältnismäßig zu betrachten.

11. Eine Unterscheidung danach, ob eine Einstellungserklärung bzw. eine Arbeitsbescheinigung bei Antragstellung bereits vorliegt oder nicht, kann durchaus geeignet sein, den Verlauf des Verfahrens zu beeinflussen. In der beschriebenen Allgemeinheit ist die Verfahrensgestaltung und die damit einhergehende Dauer bis zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis jedoch als zu aufwendig und daher als tatsächliches Hindernis für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu betrachten, was im Widerspruch zu Artikel 48 des Vertrages steht.

12. *b)* In unmittelbarem Zusammenhang mit der Registrierungsbescheinigung, jedoch als selbständiger Vorwurf ausgestaltet, ist das Problem der Gebührenregelung zu sehen. Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 bestimmt:

„Die Erteilung und Verlängerung der in dieser Richtlinie genannten Aufenthaltsdokumente für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der E(W)G erfolgt *unentgeltlich* oder *gegen Entrichtung eines Betrages, der die Ausstellungsgebühr von Personalausweisen für Inländer nicht übersteigen darf*“ [5].

Dies heißt meines Erachtens, daß die Summe der für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verlangten Gebühren nicht höher sein darf als die Ausstellungsgebühr für einen Personalausweis für Inländer.

13. Auch wenn es Angelegenheit der Kommunalverwaltung ist, jeweils die Höhe der Gebühren festzusetzen, so läßt sich doch festhalten und an den von der belgischen Regierung im Vorverfahren mitgeteilten Zahlen von fünf repräsentativen Gemeinden illustrieren, daß für jede der beschriebenen Verwaltungshandlungen, angefangen bei einer Antragsgebühr [6] über die Erteilung der Registrierungsbescheinigung bis zur Erteilung der Aufenthalts-

5 — Hervorhebung durch den Verfasser.

6 — Frais d'ouverture de dossier.

erlaubnis, eine Gebühr anfällt. Wenn auch jede Gebühr für sich betrachtet die für die Erteilung eines Personalausweises anfallende Gebühr nicht übersteigt, so beträgt deren Gesamtsumme doch regelmäßig ein Mehrfaches der letzteren. So wie das System der Registrierungsbescheinigungen strukturiert ist, ist es für einen Arbeitnehmer, der Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Richtlinie 68/360 hat, unausweichlich, jeden der gebührenpflichtigen Verwaltungsabschnitte zu durchlaufen. In der Art und Weise der Ausgestaltung der Erhebung der Verwaltungsgebühren zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis ist daher ein Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 zu erkennen.

14. *3.* Zu dem letzten selbständigen Vorwurf, der Situation von Arbeitnehmern mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als drei Monaten, trägt die Kommission vor, die Betroffenen müßten gegen Entgelt ein Dokument beantragen, das über die bloße Bestätigung, daß der Arbeitnehmer seine Anwesenheit im belgischen Hoheitsgebiet angezeigt habe, hinausgehe. Das Papier käme einer Aufenthaltserlaubnis gleich. Diese Verpflichtung stehe im Widerspruch zu Artikel 8 der Richtlinie 68/360.

15. Artikel 8 der Richtlinie definiert die Gruppen von Arbeitnehmern, denen die Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis gewähren. In Artikel 8 Absatz 1 wird dieser Personenkreis definiert wie folgt:

unter Buchstabe a: „Arbeitnehmer(n), die bis zur Dauer von voraussichtlich höchstens drei Monaten eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben ...“

und unter Buchstabe c: „Saisonarbeiter(n), wenn sie einen Arbeitsvertrag mit dem Vermerk der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats besitzen, in dessen Hoheitsgebiet sie sich begeben, um ihre Beschäftigung auszuüben“.

16. Allerdings heißt es in Artikel 8 Absatz 2:

„In allen in Absatz 1 genannten Fällen *können* die zuständigen Behörden des Aufnahmestaates von dem Arbeitnehmer *verlangen*, daß er seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet *anzeigt*“ [7].

17. Ein Behördenkontakt in der Form, daß ein Arbeitnehmer der betroffenen Gruppen sich anmeldet, steht folglich im Einklang mit der Richtlinie. Alles, was jedoch über diese

7 — Hervorhebung durch den Verfasser.

Meldung hinausgeht und den Charakter einer Genehmigung bzw. einer Erlaubnis des Aufenthalts annimmt, ist unzulässig.

18. Artikel 47 der belgischen Durchführungsverordnung sieht für die Fälle der Anzeige der Anwesenheit im Hoheitsgebiet die Aushändigung eines Dokuments vor nach dem Vorbild eines der Modelle in den Anhängen der Verordnung [8].

19. Die belgische Regierung vertritt den Standpunkt, die entgeltliche Ausstellung dieses Dokuments sei nichts weiter als die Bescheinigung der vollzogenen Anzeigepflicht.

20. Dem hält die Kommission entgegen, die Verpflichtung zur schlichten Anzeige der Anwesenheit im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats folge bereits für alle Ausländer aus Artikel 5 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 und den Artikeln 18 bis 20 der Durchführungsverordnung vom 8. Oktober 1981. Diesen Personen werde ein Dokument nach dem Vorbild des Anhangs Nr. 3 der Verordnung ausgehändigt. Artikel 47 der Durchführungsverordnung gehe über die Anzeigepflicht hinaus, weil der Arbeitnehmer verpflichtet sei, eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung vorzulegen. Letztere sind erforderlich, um eine Aufenthaltserlaubnis im Sinne des Artikels 4 der Richtlinie zu erlangen.

8 — Vgl. Anhang 22.

21. Jede Förmlichkeit, die über die Anzeigepflicht einem der in Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie beschriebenen Arbeitnehmer verpflichtend auferlegt wird, steht im Widerspruch zu dieser Vorschrift, wobei ein Arbeitnehmer im Sinne des Buchstaben a der Vorschrift seine Zugehörigkeit zu dieser Personengruppe durch den „Ausweis, mit dem der Betreffende in das Hoheitsgebiet eingereist ist, und eine Erklärung des Arbeitgebers mit Angabe der vorgesehenen Beschäftigungszeit" unter Beweis stellt.

22. Insofern als die Anzeige der Anwesenheit eine einseitige Handlung des Arbeitnehmers gegenüber der Verwaltung ist, die notwendigerweise keine weiteren Verwaltungshandlungen bedingt, kann sich auch die Erhebung einer Gebühr anläßlich der Anzeige als unnötige Behinderung darstellen.

23. Im Ergebnis wird man festhalten können, daß die entgeltliche Erteilung eines Papieres zum Zwecke des Nachweises des ordnungsgemäßen Aufenthalts im Hoheitsgebiet in Fällen, in denen die Richtlinie 68/360 von der Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis absieht, nicht mit Artikel 8 der Richtlinie vereinbar ist.

Kosten

24. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Klagebegehren obsiegt hat, sind die Kosten dem Königreich Belgien aufzuerlegen.

C — Schlußantrag

25. Als Ergebnis vorstehender Überlegungen schlage ich folgende Entscheidung vor:

1) Das Königreich Belgien hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EG-Vertrag und aus der Richtlinie 68/360/EWG des Rates verstoßen, indem es

   — Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die in Belgien Arbeit suchen, verpflichtet, das Hoheitsgebiet nach Ablauf von drei Monaten zu verlassen,

   — Arbeitnehmern, die für mindestens ein Jahr eingestellt worden sind, während der ersten sechs Monate ihres Aufenthalts anstelle der Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats nacheinander zwei Registrierungsbescheinigungen erteilt und für diese Bescheinigungen eine Gebühr erhebt,

   — Arbeitnehmern und Saisonarbeitern, deren Tätigkeit voraussichtlich drei Monate nicht überschreiten wird, ein Aufenthaltsdokument erteilt und hierfür eine Gebühr erhebt.

2) Dem Königreich Belgien werden die Kosten des Verfahrens auferlegt.