SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 12. Oktober 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Lothar Messner, Staatsangehöriger der Bundesrepublik Deutschland mit Wohnsitz in Deutschland, hielt sich im Rahmen einer Tätigkeit als „Berater" für eine italienische Niederlassung der deutschen Firma, für die er arbeitet, in Italien auf.

2. Nach den Akten des vorlegenden Gerichts kam Herr Messner am 27. April 1987 in Italien an; am 8. Mai 1987 zeigte er dem Polizeikommissariat Volterra den Diebstahl seines Kraftfahrzeuges an. Mit Bericht vom 4. Juni 1987 teilte die Polizei der Gerichtsbehörde (dem Pretore) mit, daß Herr Messner nicht innerhalb der drei auf seine Einreise nach Italien folgenden Tage die vorgeschriebene Aufenthaltserklärung abgegeben habe.

3. Im Rahmen dieses Verfahrens stellt der Pretore dem Gerichtshof die folgende Frage:

„Ist es nach Artikel 3 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 56 Absatz 1 EWG-Vertrag rechtmäßig, wenn Italien die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet, binnen drei Tagen nach der Einreise in das Hoheitsgebiet eine Aufenthaltsanzeige zu erstatten, und für den Fall der Nichterfüllung dieser Verpflichtung eine Strafe androht, selbst wenn man die Tatsache berücksichtigt, daß keine konkreten Gründe der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit oder Gesundheit für eine solche Verpflichtung wie aus der Feudalzeit ersichtlich sind, die ihrer Natur und ihrem Zweck nach offensichtlich schikanös und von fremdenfeindlicher Tendenz ist?"

4. Die Frage bezieht sich also ausschließlich auf die unmittelbar den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auferlegte Erklärungspflicht, nicht aber auf die Pflichten, die das italienische Recht Hoteliers, Krankenhäusern, Privatpersonen usw. im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von Ausländern auferlegt.

5. Die Bestimmung, aufgrund deren die Strafverfolgung gegen Herrn Messner eingeleitet wurde, ist der Artikel 142 des Testo unico legge di pubblica sicurezza (Zusammenfassung der Rechtsvorschriften über die öffentliche Sicherheit), gebilligt mit dem Königlichen Dekret Nr. 773 vom 18. Juni 1931 (im folgenden: TULPS), der bestimmt:

„Ausländer sind verpflichtet, *binnen drei Tagen nach der Einreise in das staatliche Hoheitsgebiet* bei der Polizeibehörde ihres Aufenthaltsorts zu erscheinen, um sich auszuweisen und die Aufenthaltsanzeige zu erstatten. Dieselbe Verpflichtung besteht für Ausländer, die ihren Wohnsitz von einer Gemeinde des Staates in eine andere verlegen. Ausländer auf der Durchreise, die sich für einen Zeitraum von bis zu zwei Monaten zu ihrem Vergnügen in dem staatlichen Hoheitsgebiet aufhalten, sind nur verpflichtet, die erste Einreiseanzeige abzugeben."

* Originalsprache: Französisch.

6. Artikel 17 TULPS bestimmt die Sanktionen:

„Die Verstöße gegen Bestimmungen dieses Testo unico, für die keine Sanktion vorgesehen ist oder die das Strafgesetzbuch nicht vorsieht, werden mit Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten oder Geldstrafe bis zu 80 000 LIT bestraft."

Der Höchstbetrag der Geldstrafe wurde seitdem auf 400 000 LIT erhöht.

7. In der Folgezeit[1] wurde die für die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten bestehende Verpflichtung zur Aufenthaltsanzeige bei der Polizei nur für die Arbeitnehmer und die Dienstleistungserbringer oder Dienstleistungsempfänger beibehalten, die in der Absicht einreisen, nicht länger als drei Monate zu bleiben. Diejenigen, die sich in Italien mit der Absicht niederlassen, hier eine Tätigkeit über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten auszuüben, müssen eine „Aufenthaltskarte für Bürger eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften" beantragen. Die zuständigen Behörden werden hierdurch von der Anwesenheit dieser Personen in dem staatlichen Hoheitsgebiet unterrichtet.

8. Prüfen wir zunächst, ob die fragliche Regelung grundsätzlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

A — Zur grundsätzlichen Regelung

9. Herr Messner hat sich in Italien entweder als Arbeitnehmer oder als Dienstleistungserbringer aufgehalten. Die für diese beiden Sachverhalte geltenden Gemeinschaftsbestimmungen, soweit hier von Interesse, stützen sich auf dieselben Grundsätze.

10. Zunächst bestimmt Artikel 8 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 vom 19. 10. 1968, S. 13):

„1. Die Mitgliedstaaten gewähren das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis Arbeitnehmern, die bis zur Dauer von voraussichtlich höchstens drei Monaten eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben ...

2. In allen in Absatz 1 genannten Fällen *können die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats von dem Arbeitnehmer verlangen, daß er seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet anzeigt.*"

11. Artikel 4 Absatz 2 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 (ABl. L 172 vom 28. 6. 1973, S. 14) sieht außerdem vor:

„Für Leistungserbringer und Leistungsempfänger entspricht das Aufenthaltsrecht der Dauer der Leistung.

1 — Siehe die Artikel 1, 2 und 3 des Dekrets Nr. 1656 des Präsidenten der Republik vom 30. Dezember 1965, GURI Nr. 55 vom 3.3.1966, geändert durch das Gesetz Nr. 127 vom 4. April 1977, GURI Nr. 105 vom 19.4.1977.

Übersteigt diese Dauer drei Monate, so stellt der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, zum Nachweis dieses Rechts eine Aufenthaltserlaubnis aus.

Beträgt diese Dauer drei Monate oder weniger, so genügt der Personalausweis oder Reisepaß, mit dem der Betroffene in das Hoheitsgebiet eingereist ist, für seinen Aufenthalt. *Der Mitgliedstaat kann allerdings von dem Betroffenen verlangen, daß er seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet anzeigt.*"

12. Da die Situation auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts also völlig klar ist, ist es nicht verwunderlich, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 7. Juli 1976 in der Rechtssache 118/75 (Watson/Belmann, Slg. 1976, 1185) festgestellt hat:

„— Das Gemeinschaftsrecht hat den Mitgliedstaaten ... nicht die Befugnis zum Erlaß von Maßnahmen genommen, die den nationalen Behörden die genaue Kenntnis der Bevölkerungsbewegungen in ihrem Hoheitsgebiet ermöglichen sollen.

— Nach Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 68/360/EWG und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 73/148/EWG können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, ihre Anwesenheit den Behörden des betreffenden Staates anzuzeigen.

— Eine solche Verpflichtung für sich allein kann nicht als Verstoß gegen die Bestimmungen über die Freizügigkeit angesehen werden" (Randnrn. 17 und 18).

13. Man kann die Reaktion des Pretore di Volterra gewiß verstehen, der die fraglichen Bestimmungen für unvereinbar mit dem wachsenden Gefühl der Bürger der Mitgliedstaaten hält, einer wahrhaften Völkergemeinschaft anzugehören und in keinem der elf anderen Länder mehr ein Ausländer im vollen Sinne des Wortes zu sein.

14. Andererseits wird der Wille der Regierungen der Mitgliedstaaten, soweit wie möglich die vollständige Abschaffung der Grenzkontrolle von Personen zu erreichen, wahrscheinlich die Beibehaltung bestimmter Formalitäten in den Ländern selbst mit sich bringen, damit die Spur von Straffälligen aller Kategorien wiedergefunden werden kann und damit den nationalen Behörden die Kenntnis der Personen ermöglicht wird, die in dem staatlichen Hoheitsgebiet vorübergehend einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen.

15. Der Gerichtshof ist gleichwohl nicht darauf beschränkt, eine Maßnahme der hier fraglichen Art nur zur Kenntnis zu nehmen. Denn ein Verstoß gegen die Regeln über die Freizügigkeit könnte sich, woran er unter der Randnummer 18 des Urteils Watson/Belmann erinnert hat,

„aus den fraglichen gesetzlichen Formalitäten ergeben, wenn die Modalitäten der Überwachung, der sie dienen, so beschaffen sind, daß sie die vom Vertrag gewollte Freizügigkeit oder das den Angehörigen der Mitgliedstaaten vom Vertrag verliehene Recht beschränken, zu den vom Gemeinschaftsrecht zugelassenen Zwecken in das Hoheitsgebiet jedes anderen Mitgliedstaats einzureisen und sich dort aufzuhalten".

16. Wir müssen also noch prüfen, ob nicht eine zu kurze Frist für die Abgabe dieser

Ankunftsanzeige sowie eine zu schwere Sanktion im Falle des Verstoßes gegen diese Regelung die Freizügigkeit beschränken.

B — Zu der Frist

17. In dem Urteil Watson/Belmann haben Sie erklärt:

„Was insbesondere die Frist angeht, in der die Ankunft von Ausländern anzuzeigen ist, so liegt ein Verstoß gegen die Vertragsbestimmungen *nur dann vor, wenn sie sich nicht in angemessenen Grenzen hält*" (Randnr. 19).

18. Es ist sicherlich nicht einfach, zu bestimmen, was eine angemessene Frist darstellt. Für die italienische Regierung ist

„die Frist von drei Tagen für das Erscheinen bei der Polizeibehörde nicht unvernünftig: Sie stellt vielmehr einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Ausländers, der sich in das Staatsgebiet begeben hat, und den angestrebten Zielen (der Kenntnis der Bewegungen von Ausländern in dem Hoheitsgebiet und des Schutzes der öffentlichen Ordnung) dar, die diese Regelung erreichen will" [2].

Zum Vergleich könnte es nützlich sein, die Situation in den anderen Mitgliedstaaten zu untersuchen.

19. Ein einziger, nämlich Deutschland, hat eine noch restriktivere Regelung als Italien. Dort muß die Ankunftserklärung „unverzüglich" erfolgen. (Allerdings gilt diese Regelung nur für Personen, die eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, wenn die Dauer des Aufenthalts einen, nicht aber drei Monate übersteigt.)

20. In allen anderen Mitgliedstaaten ist die Regelung liberaler. Keine Ankunftsanzeige ist in Irland und in Frankreich erforderlich. Im Vereinigten Königreich ist die Ankunftsanzeige nach geltendem Recht binnen sieben Tagen zu erstatten, aber die zuständigen Behörden verlangen sie von den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten nicht. In Dänemark genügt für Selbständige oder Arbeitnehmer mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als drei Monaten eine Erklärung bei den Steuerbehörden. Für diese Erklärung ist jedoch keine Frist vorgeschrieben. In den anderen Mitgliedstaaten muß eine Ankunftsanzeige binnen acht (Belgien, Griechenland, Luxemburg, Niederlande), 10 (Portugal) oder 15 Tagen (Spanien) erfolgen.

21. Bei der Beurteilung der Frage, ob die von Italien angeordnete Dreitagesfrist noch angemessen ist, muß auch der Umstand berücksichtigt werden, daß diese Frist mit dem Grenzübertritt zu laufen beginnt. Es kann oft vorkommen, daß ein Reisender aus Nordeuropa mindestens zwei Tage braucht, um an einem im Süden der Halbinsel gelegenen Ort anzukommen.

22. Er muß anschließend genügend Zeit zur Verfügung haben, um sich über die Verwal-

2 — Erklärungen der Italienischen Republik, S. 4 und 5.

tungsformalitäten, die mit seinem Aufenthalt verbunden sind, zu informieren und um herauszufinden, an welche Behörde er sich wenden muß, um die Aufenthaltsanzeige zu erstatten. Je nach Größe der Ortschaft muß man sich entweder an den „Sindaco", an das „Commissariato di polizia" oder an die „questura" wenden [3].

23. Schließlich ist auch der Sinn der Meldepflicht zu berücksichtigen.

24. Soweit sie bezweckt, die Anwesenheit ausländischer Straffälliger an einem bestimmten Ort im staatlichen Hoheitsgebiet festzustellen, ist es selbstverständlich im Interesse der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit, daß deren Anwesenheit den Behörden in kürzester Frist zur Kenntnis gelangt. Aber es kann kein Zweifel daran bestehen, daß diejenigen, die sich etwas vorzuwerfen haben, sich davor hüten werden, eine Ankunftsanzeige zu erstatten. Insoweit wird die Dreitagesfrist toter Buchstabe bleiben.

25. Aber die gesetzliche Bestimmung bezweckt auch ganz allgemein „den nationalen Behörden die genaue Kenntnis der Bevölkerungsbewegungen in ihrem Hoheitsgebiet [zu] ermöglichen" (siehe Randnr. 17 des Urteils Watson/Belmann). Da es sich um Personen handelt, die für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten im Land bleiben werden, scheint mir insoweit das öffentliche Interesse nicht ernstlich beeinträchtigt, wenn sie die Erklärung erst acht oder sogar zehn Tage nach ihrer Ankunft abgeben.

26. Aus all diesen Gründen hält sich die italienische Dreitagesfrist nicht, entsprechend dem in dem Urteil Watson/Belmann verwendeten Ausdruck, „in angemessenen Grenzen".

C — Zu den Sanktionen

27. Zu den Sanktionen, die die nationalen Behörden in einem solchen Fall rechtmäßigerweise anwenden können, finden wir in den Urteilen Watson/Belmann und Pieck [4] wertvolle Beurteilungskriterien.

28. Unter den Randnummern 20 und 21 des Urteils Watson/Belmann hat der Gerichtshof folgendes ausgeführt:

„Unter den Sanktionen, die an die Nichterfüllung der vorgeschriebenen Anzeige- und Eintragungsformalitäten geknüpft sind, *ist die Ausweisung der durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Personen zweifellos mit den Vertragsbestimmungen unvereinbar,* da — wie der Gerichtshof bereits in anderen Fällen betont hat — mit einer solchen Maßnahme das durch den Vertrag verliehene und garantierte Recht selbst verneint wird.

Was die anderen Sanktionen wie die Geld- und die Freiheitsstrafe betrifft, so dürfen die nationalen Behörden die Nichteinhaltung der Bestimmungen, nach denen Ausländer ihre Anwesenheit anzuzeigen haben, zwar *mit Sanktionen belegen, die denen vergleichbar sind, die wegen gleichwertiger strafbarer Handlungen gegen Inländer verhängt werden,* doch ist es nicht gerechtfertigt, an diesen Verstoß eine Sanktion zu knüpfen, die so außer Verhältnis zur Schwere der Tat steht,

3 — Nascimbene, B.: *Lo straniero nel diritto italiano,* Mailand, Giuffré editore, 1988, S. 22 f.

4 — Urteil vom 3. Juli 1980 in der Rechtssache 157/79, Regina/Stanislaus Pieck, Slg. 1980, 2171.

daß sie sich als eine Behinderung der Freizügigkeit erweist".

29. In dem Urteil Pieck hat der Gerichtshof seinen Standpunkt bezüglich der Freiheitsstrafe präzisiert. Denn unter der Randnummer 20 dieses Urteils lesen wir folgendes:

„Ein Gemeinschaftsangehöriger, der unter die Regelung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer fällt und der es unterläßt, sich die besondere Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360/EWG zu beschaffen, [kann] nicht mit einer Ausweisungsempfehlung oder mit Maßnahmen, die bis zu einer Freiheitsstrafe gehen, bestraft werden".

30. In dieser Rechtssache lag ein anderer Verstoß vor: Der Zuwiderhandelnde hatte es dort unterlassen, sich eine Aufenthaltserlaubnis zu verschaffen. Unterläßt es ein Ausländer, wie Herr Messner, die Aufenthaltserklärung abzugeben, so begeht er einen weniger schweren Verstoß. Die Freiheitsstrafe müßte daher in diesen Fällen erst recht ausgeschlossen sein.

31. Zur Höhe der Geldbuße kann man folgendes bemerken. Die Geldbußen, die von den anderen Mitgliedstaaten für die Bestrafung der unterbliebenen Erklärung vorgesehen sind, bewegen sich zwischen 60 und 1 500 BFR in Belgien, zwischen 250 und 2 500 LFR in Luxemburg und betragen höchstens 5 000 HFL in den Niederlanden und 5 000 DM in Deutschland.

32. Die Kommission zeigt in ihren schriftlichen Erklärungen zum Vergleich auf, daß Artikel 11 Absatz 2 des italienischen Gesetzes Nr. 1228 vom 24. September 1954[5] die Verletzung einer gleichwertigen Verpflichtung, nämlich derjenigen sowohl italienischer als auch ausländischer Staatsangehöriger, ihre Eintragung in das Register der Gemeinde, in der sie sich nach einem Aufenthalt im Ausland niederlassen, zu beantragen, nur mit einer Geldbuße von höchstens 10 000 LIT bestraft. Diese Geldbuße wurde seither auf 50 000 LIT erhöht.

33. Diese Bestimmung stellt einen guten Vergleichsmaßstab für die Anwendung des vom Gerichtshof in dem Urteil Watson/Belmann entwickelten Grundsatzes der Sanktionen dar, „die denen vergleichbar sind, die wegen gleichwertiger strafbarer Handlungen gegen Inländer verhängt werden". Da der Verstoß gegen die Verpflichtung zur Erstattung der Einreiseanzeige sicherlich nicht schwerer wiegt als derjenige gegen die Verpflichtung zur Eintragung in das Gemeinderegister im Falle der endgültigen Niederlassung, bin ich der Ansicht, daß ein nationales Gericht im Falle der unterbliebenen Erstattung der Einreiseanzeige keine Geldbuße verhängen darf, die höher ist als die, die es im Falle der Nichteintragung in das Gemeinderegister verhängen würde.

34. Eine Geldbuße, die höchstens 50 000 LIT (ungefähr 1 500 BFR) betragen kann, könnte im übrigen wohl kaum als

„eine Sanktion ..., die so außer Verhältnis zur Schwere der Tat steht, daß sie sich als eine Behinderung der Freizügigkeit erweist" (Urteil Watson/Belmann, Randnr. 21),

angesehen werden.

5 — GURI Nr. 8 vom 12.1.1955.

35. Abschließend schlage ich Ihnen vor, die von dem Pretore di Volterra gestellte Frage wie folgt zu beantworten:

„Das Gemeinschaftsrecht steht einer Regelung des innerstaatlichen Rechts, die den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten vorschreibt, eine Aufenthaltsanzeige zu erstatten, grundsätzlich nicht entgegen.

Die Frist für die Erfüllung dieser Verpflichtung muß jedoch angemessen sein, was nicht der Fall ist, wenn eine Dreitagesfrist mit der Einreise in das Hoheitsgebiet zu laufen beginnt.

Die Geldbuße, die im Falle des Verstoßes gegen diese Verpflichtung vorgesehen ist, muß ihrem Wesen und ihrer Höhe nach mit derjenigen vergleichbar sein, die für einen gleichwertigen, von einem inländischen Staatsangehörigen begangenen Verstoß gilt."