URTEIL DES GERICHTSHOFES

21. September 1999 *

In der Rechtssache C-378/97

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) von der Arrondissementsrechtbank Rotterdam (Niederlande) in dem bei dieser anhängigen Strafverfahren gegen

Florus Ariël Wijsenbeek

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 7a und 8a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 14 EG und 18 EG)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet und P. Jann sowie der Richter J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (Berichterstatter) und M. Wathelet,

Generalanwalt: G. Cosmas

Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Herrn Wijsenbeek, vertreten durch Rechtsanwältin J. L. Janssen van Raay, Rotterdam,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch J. G. Lammers, stellvertretender Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der spanischen Regierung, vertreten durch Abogado del Estado N. Díaz Abad als Bevollmächtigte,

— der irischen Regierung, vertreten durch Chief State Solicitor M. A. Buckley als Bevollmächtigten,

— der finnischen Regierung, vertreten durch Botschafter H. Rotkirch, Leiter der Abteilung für Rechtsangelegenheiten im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, und Rechtsberaterin T. Pynnä, ebenda, als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. R. Ridley, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: Barrister P. Sales und M. Hoskins,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater P. J. Kuijper als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Herrn Wijsenbeek, vertreten durch sich selbst und Rechtsanwältin J. L. Janssen van Raay, der niederländischen Regierung, vertreten durch M. A. Fierstra, Leiter der Abteilung für Europarecht im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der spanischen Regierung, vertreten durch Abogado del Estado S. Ortíz Vaamonde, als Bevollmächtigten, der irischen Regierung, vertreten durch Barrister D. McGuinness, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch P. Sales und M. Hoskins, und der Kommission, vertreten durch P. J. Kuijper, in der Sitzung vom 12. Januar 1999,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. März 1999,

folgendes

Urteil

1 Die Arrondissementsrechtbank Rotterdam hat mit Urteil vom 30. Oktober 1997, beim Gerichtshof eingegangen am 5. November 1997, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 7a und 8a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 14 EG und 18 EG) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Strafverfahren gegen den Angeklagten Wijsenbeek, der sich unter Verletzung niederländischen Rechts geweigert hatte, bei seiner Einreise in die Niederlande seinen Reisepaß vorzuzeigen und seine niederländische Staatsangehörigkeit zu belegen.

Rechtlicher Rahmen

3 Nach Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a der Vreemdelingenbesluit (Ausländerverordnung vom 19. September 1966, Stb. 1966, 387, im folgenden: Verordnung) müssen Ausländer bei ihrer Einreise in die Niederlande die in ihrem Besitz befindlichen Papiere für den Grenzübertritt vorzeigen und aushändigen, wenn ein mit der Grenzüberwachung beauftragter Beamter dies verlangt.

4 Nach Artikel 25 der Verordnung sind niederländische Staatsangehörige, die in die Niederlande einreisen, verpflichtet, auf Verlangen eines mit der Grenzüberwachung beauftragten Beamten die in ihrem Besitz befindlichen Identitätspapiere und Reisedokumente vorzuzeigen und auszuhändigen und erforderlichenfalls auf andere Weise ihre niederländische Staatsangehörigkeit zu belegen.

5 Die Verordnung wurde gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking (niederländisches Gesetz vom 13. Januar 1965 zur Neuregelung a) der Einreise und der Ausweisung von Ausländern, b) der Kontrolle von Ausländern mit Wohnsitz in den Niederlanden, c) der Grenzüberwachung, Stb. 1965, 40) angenommen. Nach Artikel 44 dieses Gesetzes ist jede Zuwiderhandlung gegen die Verordnung strafbar.

6 Artikel 7a EG-Vertrag bestimmt:

„Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 gemäß dem vorliegenden Artikel, den Artikeln 7b, 7c und 28, Artikel 57 Absatz 2, Artikel 59, Artikel 70 Absatz 1 und den Artikeln 84, 99, 100a und 100b unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen.

Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist."

7 Artikel 8a EG-Vertrag sieht vor:

„(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

(2) Der Rat kann Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird; sofern in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, beschließt er einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments."

8 Bei Unterzeichnung der Schlußakte der Einheitlichen Europäischen Akte (im folgenden: Einheitliche Akte) am 17. und 28. Februar 1985 nahm die Konferenz der Vertreter der Regierungen eine Erklärung zu Artikel 8a EWG-Vertrag, der durch Artikel 13 der Einheitlichen Akte eingeführt und in Artikel 7a EG umnumeriert wurde (im folgenden: Erklärung zu Artikel 8a EWG-Vertrag), sowie eine allgemeine Erklärung zu den Artikeln 13 bis 19 der Einheitlichen Akte (im folgenden: Erklärung zu den Artikeln 13 bis 19 der Einheitlichen Akte) an.

9 Die Erklärung zu Artikel 8a EWG-Vertrag lautet:

„Die Konferenz möchte mit Artikel 8a den festen politischen Willen zum Ausdruck bringen, vor dem 1. Januar 1993 die Beschlüsse zu fassen, die zur Verwirklichung des in diesem Artikel beschriebenen Binnenmarktes erforderlich

sind, und zwar insbesondere die Beschlüsse, die zur Ausführung des von der Kommission in dem Weißbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind.

Die Festsetzung des Termins ‚31. Dezember 1992' bringt keine automatische rechtliche Wirkung mit sich."

10 Mit der Erklärung zu den Artikeln 13 bis 19 der Einheitlichen Akte bringt die Konferenz folgendes zum Ausdruck:

„Diese Bestimmungen berühren in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus dritten Ländern sowie zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten für erforderlich halten."

11 Außerdem nahm die Konferenz von einer politischen Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Freizügigkeit Kenntnis, die folgendes besagt:

„Zur Förderung der Freizügigkeit arbeiten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Befugnisse der Gemeinschaft zusammen, und zwar insbesondere hinsichtlich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthalts von Staatsangehörigen dritter Länder. Außerdem arbeiten sie bei der Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten zusammen."

12 Artikel 3 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 (Abl. L 257, S. 13) und 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, S. 14) bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten gestatten den in Artikel 1 genannten Personen bei einfacher Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses die Einreise in ihr Hoheitsgebiet."

13 Die Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (Abl. L 180, S. 26), die Richtlinie 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 die Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (Abl. L 317, S. 59) verweisen in Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 auf Artikel 3 der Richtlinie 68/360.

Ausgangsverfahren

14 Dem Angeklagten, einem niederländischen Staatsangehörigen, wird vorgeworfen, sich bei seiner Einreise in die Niederlande am 17. Dezember 1993 über den Flughafen Rotterdam unter Verstoß gegen Artikel 25 der Verordnung geweigert zu haben, dem mit der Grenzüberwachung beauftragten Beamten seinen Reisepaß vorzuzeigen und auszuhändigen oder seine niederländische Staatsangehörigkeit auf andere Weise zu belegen.

15 Der Angeklagte erkannte den Sachverhalt an. Er bestreitet jedoch, eine Rechtsverletzung begangen zu haben. Er sei mit einem Linienflug aus Straßburg nach Rotterdam gekommen. Am Flughafen Rotterdam würden nur Linienflüge aus den anderen Mitgliedstaaten und in diese abgefertigt. Artikel 25 der Verordnung verstoße gegen die Artikel 7a und 8a EG-Vertrag.

16 Der Kantonrechter verurteilte den Angeklagten mit Urteil vom 8. Mai 1995 wegen Zuwiderhandlung gegen Artikel 25 der Verordnung zu einer Geldbuße in Höhe von 65 HFL, ersatzweise einem Tag Gefängnis.

17 Der Angeklagte legte gegen diese Entscheidung Berufung bei der Arrondissementsrechtbank Rotterdam ein, die dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

1. Sind die Artikel 7a Absatz 2 EG-Vertrag, wonach der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, und Artikel 8a EG-Vertrag, der jedem Unionsbürger das Recht einräumt, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, dahin auszulegen, daß sie einer nationalen Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, die eine Person (handele es sich um einen Bürger der Europäischen Union oder nicht) unter Strafandrohung verpflichtet, bei der Einreise in einen Mitgliedstaat einen Reisepaß vorzuzeigen, wenn diese Person in diesen Mitgliedstaat über den nationalen Flughafen aus einem anderen Mitgliedstaat einreist?

2. Steht irgendeine andere Bestimmung des Gemeinschaftsrechts einer solchen Verpflichtung entgegen?

Zur Zulässigkeit

18 Die irische Regierung hält die Fragen für unzulässig, einerseits, weil sie die Anwendung einer niederländischen Bestimmung auf einen niederländischen Staatsangehörigen in den Niederlanden beträfen und es sich bei dem Ausgangsrechtsstreit daher um einen rein innerstaatlichen Rechtsstreit handele (vgl. Urteil vom 23. April 1991 in der Rechtssache C-41/90, Höfner und Elser, Slg. 1991, I-1979, Randnr. 37), und andererseits, weil das Vorlageurteil keine

hinreichende Angaben zum Sachverhalt, insbesondere darüber, enthalte, ob der Angeklagte seine Reise in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland angetreten habe, und es dem Gerichtshof somit nicht erlaube, die Vorlagefragen zu beantworten.

19 Hierzu führt die Kommission aus, der Angeklagte habe bei seiner Rückkehr in die Niederlande von dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft Gebrauch gemacht, so daß er in den Genuß des Schutzes kommen könne, der sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebe (vgl. Urteil vom 7. Juli 1992 in der Rechtssache C-370/90 (Singh, Slg. 1992, I-4265).

20 Zunächst ist festzustellen, daß die Aussage des Angeklagten, sein Flug sei aus Straßburg gekommen, nicht bestritten ist.

21 Der Gerichtshof verfügt damit aufgrund des Vorlageurteils und der schriftlichen und mündlichen Erklärungen über hinreichende Angaben, um die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf den dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalt auslegen zu können (vgl. insbesondere Urteil vom 3. März 1994 in der Rechtssache C-316/93, Vaneetveld, Slg. 1994, I-763, Randnr. 14).

22 Sodann machte der Angeklagte, als er auf dem Flughafen des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, das aus einem anderen Mitgliedstaat gekommene Flugzeug verließ, von dem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch, das der EG-Vertrag den Angehörigen der Mitgliedstaaten gewährleistet. Könnten die Angehörigen der Mitgliedstaaten, die das Recht haben, sich in den anderen Mitgliedstaaten frei zu bewegen (vgl. Urteil vom 24. November 1998 in der Rechtssache Bickel und Franz, Slg. 1998, I-7637, Randnr. 15), sich in ihrem Herkunftsstaat nicht auf dieses Recht berufen, könnte dieses Recht seine volle Wirkung nicht entfalten (vgl. in diesem Sinne das Urteil Singh, Randnrn. 21 und 23).

23 Die vorgelegten Fragen betreffen also die Auslegung des Gemeinschaftsrechts; folglich ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (vgl. Urteil vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93, Bosman, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 59).

Zu den Vorlagefragen

24 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 7a oder Artikel 8a EG-Vertrag es einem Mitgliedstaat verbietet, von einer Person unabhängig davon, ob sie Bürger der Europäischen Union ist, bei der Einreise über eine Binnengrenze der Gemeinschaft unter Strafandrohung zu verlangen, daß sie ihre Staatsangehörigkeit belegt.

25 Der Angeklagte macht geltend, Artikel 7a EG-Vertrag habe seit dem 1. Januar 1993, d. h. seit Ablauf des Zeitraums bis zum 31. Dezember 1992, unmittelbare Wirkung; die Mitgliedstaaten besäßen fortan in diesem Bereich keine Zuständigkeiten mehr, da Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c EG) und Artikel 7a EG-Vertrag eine vollständige Übertragung der Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft bewirkten.

26 Diese Bestimmungen sowie die Richtlinien 68/360 und 73/148 verböten Grenzkontrollen an den Binnengrenzen unmittelbar. Da der Gerichtshof jeden Touristen als Dienstleistungsempfänger betrachte, müsse er nach dem 1. Januar 1993 auch jeden, der eine Grenze überschreite, als Verbraucher ansehen. Eine sinnvolle Auslegung des Artikels 7a EG-Vertrag nach dem Vorbild der Auslegung der Bestimmungen über den freien Warenverkehr bedeute für den freien Personenverkehr zumindest, daß die Binnengrenzen ohne Kontrolle überschritten werden könnten und die Personenkontrolle an den Außengrenzen stattfinde.

27 Nach Auffassung der spanischen und der irischen Regierung sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs entfaltet weder Artikel 7a noch Artikel 8a EG-Vertrag unmittelbare Wirkung. Der Angeklagte könne sich daher vor dem nationalen Gericht nicht auf eine solche berufen. Die niederländische Regierung und die Kommission machen geltend, Artikel 7a EG-Vertrag habe keine unmittelbare Wirkung. Nach Ansicht aller verlangt die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft flankierende Maßnahmen.

28 Nach Auffassung der Kommission beträfe die Abschaffung dieser Kontrollen alle Personen, da Staatsangehörige der Drittländer von den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten unterschieden werden müßten, wenn für sie Kontrollen an den Binnengrenzen beibehalten werden sollten. Damit müßten aber auch letztere überprüft werden. Es seien daher besondere Maßnahmen der Gemeinschaft an den Außengrenzen erforderlich, um zu verhindern, daß nichtberechtigte Ausländer aus Drittländern über einen Mitgliedstaat in einen anderen einreisten.

29 Die niederländische Regierung betont hierzu, daß diese Maßnahmen der Gemeinschaft an den Außengrenzen insbesondere eine Grenzüberwachung, eine Harmonisierung der Einreisebedingungen, eine gemeinsame Visumspolitik, Regeln für Asylsuchende, die in mehreren Mitgliedstaaten einen Asylantrag stellten, eine Verstärkung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Polizei und der Justiz und die Einrichtung eines gemeinsamen Systems für den automatischen Datenaustausch umfaßten.

30 Da es beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts anders als für den freien Warenverkehr keine gemeinsame Gemeinschaftspolitik für die Einreise von Staatsangehörigen aus Drittländern in die Mitgliedstaaten gebe, behält nach Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs jeder Mitgliedstaat das Recht, seine eigene Ausländerpolitik zu verfolgen (vgl. auch die Erklärung zu den Artikeln 13 bis 19 der Einheitlichen Akte) und von jedem Einreisewilligen die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses zu verlangen, da nur auf diese Weise Staatsangehörige von Drittländer und Angehörige der Gemeinschaft unterschieden werden könnten.

31 Die irische Regierung und die Kommission machen geltend, aus den der Einheitlichen Akte beigefügten Erklärungen, insbesondere der Erklärung zu Artikel 8a EWG-Vertrag, die von der Konferenz der Regierungsvertreter angenommen worden sei, um zu vermeiden, daß dieser Artikel ab dem 1. Januar 1993 unmittelbare Wirkung entfalte, ergebe sich, daß Artikel 7a EG-Vertrag nicht unbedingt sei und daß bei seiner Ausführung ein Spielraum bestehe.

32 Die niederländische und die irische Regierung sowie die Kommission sind außerdem der Auffassung, aus dem Urteil vom 20. Oktober 1993 in der Rechtssache C-297/92 (Baglieri, Slg. 1993, I-5211, Randnr. 16) folge, daß die Mitgliedstaaten nicht automatisch verpflichtet seien, die Grenzkontrollen mit Ablauf des 31. Dezember 1992 aufzuheben, falls der Rat keine Maßnahmen auf diesem Gebiet erlasse.

33 Die niederländische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs machen geltend, selbst wenn Artikel 7a des EG-Vertrags unmittelbare Wirkung entfalten könnte, wären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nicht verboten. Dieser Artikel gehe nicht über die anderen Bestimmungen des EG-Vertrags hinaus. Nach Auffassung dieser beiden Regierungen verleihen die Bestimmungen des EG-Vertrags über die Freizügigkeit, d. h. die Artikel 48, 52 und 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 39 EG, 43 EG und 49 EG), und die auf ihrer Grundlage erlassenen Bestimmungen, d. h. die Richtlinien 90/364, 90/365 und 93/96, nur den Staatsangehörigen der Gemeinschaft unmittelbare Rechte, während Staatsangehörige dritter Länder kein selbständiges Recht auf Freizügigkeit erhielten (vgl. Urteil Singh). Da es unmöglich sei, an der Grenze nur bestimmte Personengruppen zu kontrollieren, sei das Recht der Mitgliedstaaten, von jedermann die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses zu verlangen, in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinien 68/360 und 73/148 ausdrücklich anerkannt.

34 Zu Artikel 8a EG-Vertrag machen die irische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, daß er wie Artikel 7a EG-Vertrag ergänzende Maßnahmen fordere, die bislang nicht getroffen worden seien.

35 Die Kommission hält demgegenüber die unmittelbare Wirkung des Artikels 8a Absatz 1 EG-Vertrag für unbestreitbar. Das Recht, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, sei darin jedem Unionsbürger unmittelbar, vorbehaltslos und ohne irgendeinen Spielraum gewährleistet. Dem stehe nicht entgegen, daß dieses Recht den „in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen" unterliege (vgl. die Urteile vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74, Reyners, Slg. 1974, 631, vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74, Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299, und vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974,

1337). Die Ausführungsbestimmungen, die der Rat nach Artikel 8a Absatz 2 EG-Vertrag erlassen könne, sollten die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtern und bestätigten dessen unmittelbare Wirkung.

36 Zur Bedeutung des Artikels 8a EG-Vertrag hebt die Kommission hervor, das Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, stelle ein eigenständiges materielles Recht dar, das den besonderen Beschränkungen und Bedingungen unterliege, die im EG-Vertrag und seinen Durchführungsbestimmungen vorgesehen seien. Dieses neue Recht des Unionsbürgers müsse weit, Ausnahmen und Beschränkungen müßten eng ausgelegt werden. Solange freilich noch keine besonderen Gemeinschaftsvorschriften für die Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft erlassen und durchgeführt worden seien, stelle es keine mißbräuchliche Behinderung des Rechts dar, sich innerhalb der Gemeinschaft frei zu bewegen, und sei nicht unverhältnismäßig, wenn nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 an den Binnengrenzen ein gültiger Reisepaß oder Personalausweis vorgelegt werden müsse.

37 Die niederländische und die finnische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs tragen vor, auch Artikel 8a EG-Vertrag gewähre nach seinem Wortlaut kein Recht, sich innerhalb der Gemeinschaft zu bewegen und aufzuhalten, das über die geltenden Bestimmungen des EG-Vertrags und seine Durchführungsbestimmungen hinausgehe. Artikel 8a EG-Vertrag füge also Artikel 7a EG-Vertrag nichts hinzu. Jedenfalls müßte nach Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs eine Überprüfung der Identität an den Grenzen erlaubt sein, da die Rechte aus Artikel 8a EG-Vertrag nur für Personen gälten, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besäßen.

38 Die finnische Regierung fügt hinzu, daß ein Mitgliedstaat strafrechtliche Sanktionen verhängen könne, wenn die verlangten Reisepapiere nicht vorgezeigt würden, sofern derartige Sanktionen angesichts der Art des Vergehens nicht so schwer seien, daß sie tatsächlich ein Hindernis für den freien Personenverkehr darstellten (siehe Urteil vom 14. Juli 1977 in der Rechtssache 8/77, Sagulo u. a., Slg. 1977, 1495, Randnr. 12).

39 Nach Artikel 7a Satz 1 EG-Vertrag trifft die Gemeinschaft die Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 gemäß den in dieser Bestimmung aufgeführten Vorschriften des EG-Vertrags den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Nach Artikel 7a Satz 2 umfaßt der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des EG-Vertrags gewährleistet ist.

40 Dieser Artikel kann nicht dahin ausgelegt werden, daß aus dem Ablauf der genannten Frist automatisch eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft folgt, wenn der Rat bis zum 31. Dezember 1992 keine entsprechenden Maßnahmen erlassen hat. Wie der Generalanwalt in Nummer 77 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, setzt eine solche Pflicht die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung hinsichtlich der Überschreitung der Außengrenzen der Gemeinschaft, der Einwanderung, der Visaerteilung, des Asyls und des Datenaustausches über diese Fragen voraus (vgl. in diesem Sinne auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit das Urteil Baglieri, Randnrn. 16 und 17).

41 Außerdem gewährt Artikel 8a Absatz 1 EG-Vertrag den Unionsbürgern das Recht, sich auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, nur vorbehaltlich der im EG-Vertrag und in den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen. Nach Artikel 8a Absatz 2 EG-Vertrag kann der Rat Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung dieser Rechte erleichtert wird.

42 Soweit keine gemeinschaftlichen Bestimmungen für die Kontrolle der Außengrenzen der Gemeinschaft, die auch gemeinsame oder harmonisierte Vorschriften über die Einwanderungs-, Visums- und Asylbedingungen umfassen, erlassen worden sind, setzt die Ausübung dieser Rechte voraus, wie die Kommission zu Recht hervorgehoben hat, daß der Betroffene belegen kann, daß er die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.

43 Zur entscheidungserheblichen Zeit gab es weder gemeinsame Vorschriften noch eine Harmonisierung der Gesetze der Mitgliedstaaten über die Kontrolle der Außengrenzen und die Ausländer-, Visums- und Asylpolitik. Selbst wenn die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach Artikel 7a oder Artikel 8a EG-Vertrag ein unbedingtes Recht besäßen, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen, behielten die Mitgliedstaaten folglich das Recht, Identitätskontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft durchzuführen, die einen Betroffenen, wie in den Richtlinien 68/369, 73/148, 90/364, 90/365 und 93/96 vorgesehen, zur Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses verpflichteten, damit festgestellt werde könnte, ob er Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und damit das Recht hat, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen, oder ob er Staatsangehöriger eines Drittlandes ist, der dieses Recht nicht besitzt.

44 Hinzuzufügen ist, daß die Mitgliedstaaten mangels einer gemeinschaftlichen Regelung auf diesem Gebiet zuständig bleiben, Zuwiderhandlungen gegen eine solche Verpflichtung zu ahnden, wobei die Sanktionen denjenigen vergleichbar sein müssen, die für entsprechende nationale Vergehen gelten. Außerdem dürfen sie keine unverhältnismäßige Sanktion wie etwa eine Gefängnisstrafe vorsehen, die eine Behinderung des freien Personenverkehrs darstellte (vgl. dazu die Urteile vom 12. Dezember 1989 in der Rechtssache C-265/88, Messner, Slg. 1989, 4209, Randnr. 14, und vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-193/94, Skanavi und Chryssanthakopoulos, Slg. 1996, I-929, Randnr. 36). Entsprechende Erwägungen gelten für die Verletzung der Pflicht, bei der Einreise in einen Mitgliedstaat einen Personalausweis oder Reisepaß vorzulegen.

45 Auf die vorgelegten Fragen ist daher zu antworten, daß nach dem zur maßgeblichen Zeit geltenden Gemeinschaftsrecht weder Artikel 7a noch Artikel 8a EG-Vertrag es einem Mitgliedstaat verbot, von einer Person unabhängig davon, ob sie Bürger der Europäischen Union war, bei der Einreise über eine Binnengrenze der Gemeinschaft unter Strafandrohung zu verlangen, daß sie ihre Staatsangehörigkeit belege, soweit die Sanktionen denen für entsprechende innerstaatliche Ver-

gehen vergleichbar und nicht unverhältnismäßig waren und damit keine Behinderung des freien Personenverkehrs darstellten.

Kosten

46 Die Auslagen der Regierungen der Niederlande, Spaniens, Irlands, Finnlands und 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 bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Arrondissementsrechtbank Rotterdam mit Urteil vom 30. Oktober 1997 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Nach dem zur Zeit des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens geltenden Gemeinschaftsrecht verbot weder Artikel 7a noch Artikel 8a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 14 EG und 18 EG) es einem Mitgliedstaat, von einer Person unabhängig davon, ob sie Bürger der Europäischen Union war, bei der Einreise über eine Binnengrenze der Gemeinschaft unter Strafandrohung zu ver-

langen, daß sie ihre Staatsangehörigkeit belege, soweit die Sanktionen denen für entsprechende innerstaatliche Vergehen vergleichbar und nicht unverhältnismäßig waren und damit keine Behinderung des freien Personenverkehrs darstellten.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. September 1999.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias