URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 7. JULI 1976 [1]

Lynne Watson und Alessandro Belmann (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt von der Pretura Mailand)

Rechtssache 118/75

Leitsätze

1. *Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr — Gemeinschaftsrecht — Fundamentaler Grundsatz — Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht — Subjektive Rechte — Schutz durch die innerstaatlichen Gerichte*
   (EWG-Vertrag, Artikel 48 bis 66)

2. *Freizügigkeit — Angehöriger eines Mitgliedstaats — Einreise in einen anderen Mitgliedstaat und Aufenthalt in diesem Staat — Verwaltungsformalitäten — Zulässigkeit — Voraussetzungen — Nichtbeachtung — Sanktionen — Grenzen*
   (EWG-Vertrag, Artikel 7, Artikel 48)

1. Die Artikel 48 bis 66 des Vertrages und die zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Gemeinschaft führen einen fundamentalen Grundsatz des Vertrages aus, verleihen den von ihnen erfaßten Personen subjektive Rechte, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen haben, und gehen jeder entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsvorschrift vor.
2. Innerstaatliche Rechtsvorschriften, die den unter die Bestimmungen der Artikel 48 bis 66 EWG-Vertrag fallenden Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, bei den Behörden des betreffenden Staates zu erscheinen, und die den Einwohnern, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten beherbergen, vorschreiben, den erwähnten Behörden deren Personalien mitzuteilen, sind mit den genannten Gemeinschaftsbestimmungen grundsätzlich vereinbar, sofern sich Fristen für die Erfüllung dieser Verpflichtungen in angemessenen Grenzen halten und die Sanktionen, die an die Nichterfüllung geknüpft sind, nicht außer Verhältnis zur Schwere der Tat stehen und die Ausweisung nicht mit umfassen.
   Soweit derartige Rechtsvorschriften keine Beschränkungen der Freizügigkeit enthalten, stellen sie keine nach Artikel 7 des Vertrages verbotene Diskriminierung dar.

In der Rechtssache 118/75

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Pretura Mailand in dem vor dieser anhängigen Strafverfahren gegen

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

LYNNE WATSON

und

ALESSANDRO BELMANN

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung insbesondere über die Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die das Verbot der Diskriminierung zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten und die Freizügigkeit betreffen, sowie über die Anwendbarkeit der in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten fundamentalen Grundsätze im Gemeinschaftsrecht

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: A. Trabucchi
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß, das Verfahren und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Anfang 1973 brachte der italienische Staatsbürger Belmann, der in Mailand wohnt, die britische Staatsbürgerin Watson, die damals 17 Jahre alt war, für einige Zeit bei sich unter. Als Fräulein Watson auf einer Reise nach Venedig plötzlich verschwand, informierte Herr Belmann die Questura (Polizeibehörde) Mailand. Diese stellte daraufhin fest, daß Fräulein Watson und Herr Belmann den Verpflichtungen nicht nachgekommen waren, die ihnen gewisse italienische Rechtsvorschriften auferlegten, und er-

stattete gegen sie beim zuständigen Gericht, der Pretura Mailand, Anzeige.

Bei den Vorschriften, deren Verletzung Fräulein Watson und Herrn Belmann zur Last gelegt wird, handelt es sich um Artikel 142 des Testo unico legge di pubblica sicurezza (Zusammenfassung der italienischen Rechtsvorschriften über die öffentliche Sicherheit), gebilligt mit regio decreto Nr. 773 vom 18. Juni 1931, — im folgenden: T.U. — und Artikel 2 des decreto legislativo Nr. 50 vom 11. Februar 1948 (Gazzetta Ufficiale Nr. 44 vom 21. Februar 1948, S. 598).

— Absatz 1 des erwähnten Artikels 142 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."
Ein Verstoß gegen diese Verpflichtung wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten oder Geldstrafe bis zu 80 000 Lire bestraft (Art. 17 T.U. in Verbindung mit Art. 3 des Gesetzes Nr. 603 vom 12. Juli 1961, Gazzetta Ufficiale Nr. 181 vom 24. Juli 1961, S. 2828). Außerdem kann der Ausländer, der wegen eines solchen Verstoßes angezeigt wird, aus dem staatlichen Hoheitsgebiet ausgewiesen werden (Art. 150 Abs. 4 T.U.). Die Ausweisung hat für den Ausländer vor allem das Verbot zur Folge, ohne besondere Erlaubnis des Innenministers in Italien einzureisen (Art. 151 Abs. 1).
In Ausführung bestimmter Richtlinien des Rates änderten die zuständigen italienischen Stellen Artikel 142 Absatz 1 T.U. dahin ab, daß die in dieser Bestimmung aufgestellte Verpflichtung gegenwärtig nicht mehr für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten gilt, die eine mehr als dreimonatige Beschäftigung ausüben; im übrigen blieb die Bestimmung in Kraft (vgl. Art. 1 bis 3 des decreto del Presidente della Repubblica Nr. 1656 vom 30. Dezember 1965, Gazzetta Ufficiale Nr. 55 vom 3. März 1966, S. 990; Art. 1 des decreto del Presidente della Repubbica Nr. 1225 vom 29. Dezember 1969, Gazzetta Ufficiale Nr. 75 vom 25. März 1970, S. 1882).

— Artikel 2 des decreto legislativo Nr. 50 lautet:
„Jeder, der — aus welchen Gründen auch immer — einem fremden Staatsangehörigen oder Staatenlosen, auch wenn dieser mit ihm verwandt oder verschwägert ist, Unterkunft oder Aufnahme gewährt oder ihn — aus welchen Gründen auch immer — bei sich einstellt, hat binnen vierundzwanzig Stunden der örtlichen Polizeibehörde die Personalien der betreffenden Person mitzuteilen und im Falle der Einstellung die vorgesehene Tätigkeit anzugeben.
Bei Nichteinhaltung dieser Bestimmungen werden die in Artikel 1 vorgesehenen Strafen verhängt", das heißt Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten, zu der eine Geldstrafe bis zu 240 000 Lire hinzukommen kann.

2. Die Pretura Mailand hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 18. November 1975, in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 1. Dezember 1975, folgende Fragen vorgelegt, die die Angeklagten in ihrer Verteidigungsschrift formuliert haben und die sich die Pretura zu eigen gemacht hat:

a) Stellen das Verbot der Diskriminierung zwischen Bürgern der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die Freizügigkeit, das Recht des freien Aufenthalts und die Niederlassungsfreiheit in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft fundamentale Grundsätze dar, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, indem er die sich aus diesen Grundsätzen für Privatpersonen ergebenden Rechte schützt?
b) Gehören zu diesen fundamentalen Grundsätzen auch die den Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze und namentlich jene, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert und geschützt sind, hier insbesondere das Recht auf Achtung der

privaten Sphäre (Art. 8 der Konvention), dessen Bedeutung klar zutage tritt, wenn es in Beziehung gesetzt wird zum Recht auf Freizügigkeit, freien Aufenthalt und Freiheit der Niederlassung sowie zur Verpflichtung des ausländischen Staatsbürgers — oder anderer Personen an seiner Stelle —, seine Anwesenheit im staatlichen Hoheitsgebiet, auf welchen Gründen sie auch beruhen mag, der zuständigen Behörde anzuzeigen oder mitzuteilen?

c) Gehen diese fundamentalen Grundsätze, die Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind, entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften vor?

d) Stellt die in einer nationalen Rechtsvorschrift Ausländern auferlegte Verpflichtung, binnen drei Tagen nach der Einreise in das staatliche Hoheitsgebiet bei einer Behörde dieses Staates zu erscheinen, um ihre Anwesenheit anzuzeigen (oder besser: „sich auszuweisen") und die Aufenthaltsanzeige auch dann zu erstatten, wenn sie sich nur vorübergehend im staatlichen Hoheitsgebiet zu Erholungszwecken für nicht länger als zwei Monate aufhalten,

1. eine Diskriminierung zwischen Bürgern der Mitgliedstaaten dar, insbesondere, wenn diese Verpflichtung nur in einem — oder einigen — dieser Staaten besteht,
2. eine unmittelbare oder mittelbare Beschränkung oder Behinderung des Aufenthalts (oder gegebenenfalls auch der Freizügigkeit) der Bürger der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft dar, ob diese nun „Arbeitnehmer", „selbständige Erwerbstätige", „Dienstleistungserbringer" oder „Dienstleistungsempfänger" sind?

e) Ist die in einer innerstaatlichen Rechtsordnung verankerte Verpflichtung, daß derjenige, der — aus welchen Gründen auch immer — einem Ausländer, auch wenn dieser mit ihm verwandt oder verschwägert ist, Aufnahme oder Unterkunft gewährt (gemeint ist, wer als Bürger eines Mitgliedstaats einem Bürger eines anderen Mitgliedstaats Aufnahme oder Unterkunft gewährt) oder ihn — aus welchen Gründen auch immer — bei sich einstellt, *binnen vierundzwanzig Stunden* der zuständigen örtlichen Behörde die Personalien der betreffenden Person mitzuteilen und im Falle der Einstellung die vorgesehene Tätigkeit anzugeben hat, eine Diskriminierung oder Beschänkung in dem oben unter der Nr. 1 und 2 genannten Sinne und entsprechend den dort mitgeteilten Bewertungs- und Auslegungskriterien dar?

In den Gründen seines Beschlusses führt der Pretore von Mailand zu Frage d aus, der Gerichtshof könne als entscheidungserhebliche Tatsache die Schwere der Sanktionen für den Ausländer berücksichtigen, der der Verpflichtung aus Artikel 142 T.U. nicht genüge: Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten und gegebenenfalls Ausweisung allein aufgrund der Anzeige, also auch ohne Verurteilung. Auch seien Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. vom 4. April 1964, S. 850), zu berücksichtigen, denen zufolge „bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ... ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein [darf]" und „strafrechtliche Verurteilungen allein ... diese Maßnahmen nicht [ohne weiteres] begründen [können]".

Die Angeklagten des Ausgangsverfahrens, die britische und die italienische Regierung sowie die Kommission haben nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Gene-

ralanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Zusammenfassung der nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen

Die *Angeklagten des Ausgangsverfahrens* umschreiben das Motiv für den Aufenthalt von Fräulein Watson in Italien wie folgt: „Die Aufnahme oder genauer Unterkunft und Verpflegung wurden für die Mitarbeit und Hilfe gewährt, die das junge Mädchen insbesondere zur Pflege eines Kleinkindes in der Familie (Belmann) leisten mußte."

Das Gemeinschaftsrecht enthalte fundamentale Grundsätze, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleiste. Diese Grundsätze hätten vor allem im Diskriminierungsverbot des Artikels 7 des Vertrages ihren Niederschlag gefunden, das in den Vorschriften über die Freizügigkeit (Art. 48 ff.: Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 52 ff.: Niederlassungsrecht, Art. 59 ff.: freier Dienstleistungsverkehr) weiter ausgeführt sei. Sie seien den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam und würden durch die von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Europäische Menschenrechtskonvention geschützt, die auch der Gerichtshof — wie seiner Rechtsprechung zu entnehmen sei — beachte. Der Gerichtshof sei daher befugt, sich über die Bedeutung der Bestimmungen und Grundsätze der Konvention wie auch über die Wirkung, die diese in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erzeugten, zu äußern. Im vorliegenden Fall seien die Artikel 8 und 14 der Konvention sowie Artikel 2 des dazu gehörenden Protokolls Nr. 4 zu berücksichtigen.

Von den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen kämen neben den genannten Vertragsvorschriften noch bestimmte Rechtsakte des Rates (in Betracht), insbesondere die Verordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257 vom 19. Oktober 1968, S. 2), die bereits zitierte Richtlinie Nr. 64/221, die Richtlinie Nr. 68/360 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. Oktober 1968, S. 13) und die Richtlinie Nr. 73/148 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. Juni 1973, S. 14). Der Gerichtshof habe wiederholt entschieden, daß diese Bestimmungen Vorrang vor den innerstaatlichen Rechtsnormen hätten, die den tatsächlichen Genuß der Rechte behinderten, welche den einzelnen durch sie verliehen worden seien.

Insgesamt gesehen begründeten die genannten Gemeinschaftsbestimmungen für die von ihnen erfaßten Angehörigen der Mitgliedstaaten das Recht, bei Vorlage eines gültigen Reisepasses oder Personalausweises in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen, ohne einen Sichtvermerk zu benötigen oder ein gleichwertiges Erfordernis beachten zu müssen, und sich in diesem Staat aufzuhalten, ohne irgendwelchen Formalitäten zu unterliegen, sofern die Aufenthaltsdauer drei Monate nicht übersteige. Für längere Zeiträume erteile der Aufnahmestaat den Personen, die eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit ausübten, zum Nachweis des Aufenthaltsrechts eine Aufenthaltserlaubnis, die für fünf Jahre gültig sei und ohne weiteres verlängert werde. Das Aufenthaltsrecht der Erbringer oder Empfänger von Dienstleistungen werde durch Erteilung einer Erlaubnis nachgewiesen, deren Gültigkeit auf die Dauer der Leistung beschränkt sei. Es sei jedoch auch auf Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 68/360 und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 73/148 hinzuweisen.

Die Angeklagten des Ausgangsverfahrens liefern eine detaillierte Beschreibung und kritische Beurteilung der italienischen Rechtsvorschriften, die vorliegend von Interesse sein können, wobei sie namentlich folgendes hervorheben:

a) Was die den Ausländern, die in Italien einreisten, auferlegte Verpflichtung, ihre Anwesenheit anzuzeigen (Art. 142 T.U.) angehe, so habe der italienische Staat die genannten Richtlinien des Rates bisher nur unvollständig ausgeführt:

Die selbständigen Erwerbstätigen sowie die Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen würden gegenüber den Arbeitnehmern benachteiligt, da sie unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts in Italien nach wie vor der Verpflichtung aus Artikel 142 Absatz 1 T.U. unterlägen.

Das decreto Nr. 1656 habe zwar im Interesse der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten die Angaben vereinfacht, die sie bei der Aufenthaltsanzeige zu machen hätten. In Wirklichkeit sei dies aber nur eine scheinbare Vereinfachung, da das in dem decreto für die Aufenthaltsanzeige vorgesehene Formular niemals an die Behörden der öffentlichen Sicherheit, die die früheren Formulare weiterhin verwendeten, verteilt worden sei.

b) Was die den Personen, die Ausländer bei sich aufnehmen oder einstellen, auferlegte Verpflichtung (Artikel 2 des decreto legislativo Nr. 50) anbelange, so sei die für ihre Erfüllung gesetzte Frist von vierundzwanzig Stunden ungerechtfertigt und äußerst streng bemessen; das gleiche gelte für die angedrohten Strafen. Darüber hinaus sei zu bemängeln, daß diese Bestimmung unabhängig davon eingreife, aus welchen Gründen der Aufenthalt erfolge, ob der Ausländer seinerseits seine Anwesenheit den Behörden mitgeteilt habe und ob er Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats sei. Die Bestimmung sei um so unverständlicher, als bereits bei der Einreise des Ausländers an der italienischen Grenze eine Kontrolle durchgeführt werde.

Soweit die Bestimmung die Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft betreffe, sei sie überflüssig, ja sogar rechtswidrig, denn diese seien hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung den inländischen Arbeitnehmern gleichgestellt (vgl. Art. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1612/68 und die Richtlinie Nr. 68/360); die Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft würden im Verhältnis zu den inländischen Arbeitnehmern diskriminiert, für die der Arbeitgeber den Behörden keine ähnliche Meldung einzureichen habe. Gegenüber den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die in Italien einreisten, um dort eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben oder Dienstleistungen zu erbringen, stelle die fragliche Bestimmung eine Reise- und Aufenthaltsbeschränkung im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie Nr. 73/148 dar, die aufgrund dieser Vorschrift sowie der Artikel 52 und 59 des Vertrages verboten sei. Die Sanktionen, die an die Nichteinhaltung des Artikels 2 des decreto legislativo Nr. 50 geknüpft seien, könnten die italienischen Staatsangehörigen davon abhalten, Ausländer, die sie anstellen wollten, bei sich aufzunehmen oder zu beherbergen.

c) Kurz, die in den italienischen Vorschriften, deren Verletzung den Angeklagten des Ausgangsverfahrens zur Last gelegt werde, aufgestellten Verpflichtungen begründeten eine Diskriminierung zwischen den italienischen Staatsangehörigen und den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten; sie behinderten außerdem die Freizügigkeit und den freien Aufenthalt, die mit der Freiheit, eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen und auszuüben, eng verknüpft seien.

Diese Vorschriften seien nicht durch die Ausnahme vom Grundsatz der Freizügigkeit gedeckt, die nach den Artikeln 48 Absatz 3, 56 und 66 des Vertrages für aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigte Beschränkungen gelte. Der Begriff der öffentlichen Ordnung sei einschränkend auszulegen und könne nur in besonders schwerwiegenden Fällen gel-

tend gemacht werden. Bei Anwendung dieses Begriffs verfügten die Mitgliedstaaten zwar über einen gewissen Ermessensspielraum, seine Beurteilung dürfe aber nicht einseitig vorgenommen werden, sondern unterliege der Kontrolle durch die Gemeinschaftsorgane. Das Gemeinschaftsrecht schränke die Gründe ein, auf die Maßnahmen der öffentlichen Ordnung gestützt werden könnten (vgl. Art. 8 der Verordnung Nr. 1612/68; Art. 2 und 3 der Richtlinie Nr. 64/221). Die Menschenrechtskonvention gehe übrigens in die gleiche Richtung.

Die *britische Regierung* ist der Ansicht, dar Gerichtshof sei im Rahmen des Artikels 177 nur dann zu einer Entscheidung über die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention befugt, wenn die Konvention entweder für die Auslegung des Vertrages, der Handlungen der Gemeinschaftsorgane oder der Statuten der durch eine Maßnahme des Rates geschaffenen Einrichtungen oder aber für die Gültigkeit dieser Rechtsakte von Bedeutung sei.

Soweit der Gerichtshof über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen habe befinden müssen, habe er bestimmte, den Mitgliedstaaten gemeinsame fundamentale Grundsätze berücksichtigt, von denen eine Reihe auch in der Konvention verankert sei; der Gerichtshof sehe diese Grundsätze aber eher als eine Quelle der Inspiration denn als Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung an (vgl. insbesondere EuSH 14. Mai 1974 — Nold/Kommission, 4/73 — Slg. 1974, 491).

Die Bedeutung, die diese oder jene Bestimmung der Konvention für die Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts haben könne, müsse isoliert und außerdem im Lichte der besonderen Umstände des Einzelfalls beurteilt werden. Einige Bestimmungen der Konvention wichen so stark von den Zielen der Gemeinschaft ab, daß sie in der Gemeinschaftsrechtsordnung kaum eine Rolle spielen könnten.

Die für die Gemeinschaft wichtigsten Grundrechte seien im Vertrag und im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht niedergelegt. Einige dieser Rechte spiegelten Grundsätze wider, die in der Konvention enthalten seien; dies treffe namentlich für die Grenzen zu, die den Befugnissen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Ausländerpolizei gesetzt seien (vgl. EuGH 28. Oktober 1975 — Rutili, 36/75 — Slg. 1975, 1219), sowie für das Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (vgl. Art. 7 und 48 Abs. 1 des Vertrages; Art. 14 der Konvention). Auf der anderen Seite garantiere das Gemeinschaftsrecht den Angehörigen der Mitgliedstaaten auch gewisse Grundrechte, die in der Konvention nicht genannt seien, nämlich die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungsverkehr und das Aufenthaltsrecht (Art. 48, 52 und 59 des Vertrages; Richtlinien Nr. 68/360 und 73/148).

Es gebe keinen Grund dafür, die in der Konvention niedergelegten Grundsätze — oder einen von ihnen — als integrierenden Bestandteil des Gemeinschaftsrechts in dem Sinne zu betrachten, daß sie unmittelbar in den Mitgliedstaaten gälten, es sei denn, die Rechte, die sie garantierten, seien in die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen aufgenommen worden oder aus ihnen abzuleiten.

Jede Überschneidung von Zuständigkeiten der von der Konvention geschaffenen Organe einerseits und des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften andererseits gebe zu Verwirrungen und Streitigkeiten Anlaß. Die allgemeine und mitunter ungenaue Ausdrucksweise der Konvention sowie die Ausnahmen, denen die meisten Rechte ihres Abschnitts I unterlägen, führten zu Auslegungsproblemen, die in letzter Instanz in die Zuständigkeit der von der Konvention geschaffenen Organe fielen. Ebenso sei es allein Aufgabe dieser Organe, sich über eine innerstaatliche Maßnahme zu äußern, die mit der Konvention unvereinbar, aber mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei.

Was die in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten aufgestellten Verpflichtungen angehe, so könnten sie in keinem Fall mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein, soweit sie nur für Besucher des Landes gälten, die zu keiner der durch die Bestimmungen des Zweiten Teils Titel III des Vertrages geschützten Personengruppen gehörten. Aber auch wenn sie sich an Personen richteten, die durch den Vertrag geschützt würden, könnten sie nicht als eine Beschränkung der Freizügigkeit angesehen werden, es sei denn, sie stellten beschwerende und unvernünftige Voraussetzungen auf oder drohten für den Fall der Nichteinhaltung Sanktionen an, die außer Verhältnis zur Schwere der Tat ständen. Die Meldepflicht sei auf jeden Fall aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt.

Die *italienische Regierung* drückt ihr Bedauern darüber aus, daß das innerstaatliche Gericht nicht die Gründe für den Aufenthalt von Fräulein Watson in Italien angegeben und dadurch dem Gerichtshof „eine lästige und in vieler Hinsicht unnütze Aufgabe" auferlegt habe. Doch lasse sich wohl der Frage unter d entnehmen, daß Fräulein Watson als Touristin nach Italien gekommen sei. Treffe dies zu, so falle sie nicht unter die vom Gemeinschaftsrecht und den dazu gehörenden Grundrechten geschützten Personengruppen, und die gestellten Fragen seien somit gegenstandslos.

Artikel 7 des Vertrages beschränke das in ihm enthaltene Diskriminierungsverbot auf den Anwendungsbereich des Vertrages, der in Artikel 2 definiert sei. Das Verbot werde im Zweiten Teil Titel III Kapitel 1 bis 3 des Vertrages konkretisiert, die von der Freizügigkeit und dem freien Dienstleistungsverkehr handelten und deren Anwendungsbereich genau angegeben sei. Wenn sich der Gerichtshof mit den Grundrechten befaßt habe, dann habe er sie stets als „in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft [eingefügt]" gesehen (EuGH 17. Dezember 1970 — Internationale Handelsgesellschaft, 11/70 — Slg. 1970, 1125, und EuGH 27. November 1973 — Vandeweghe, 130/73 — Slg. 1973, 1329, in dem sich der Gerichtshof für unzuständig erklärt habe, aufgrund von Artikel 177 „über die Auslegung völkerrechtlicher Bestimmungen zu entscheiden, die zwischen den Mitgliedstaaten Bindungen außerhalb des gemeinschaftsrechtlichen Bereichs schaffen").

Hiernach sei es unbestreitbar, daß die Prinzipien der Nichtdiskriminierung sowie der Freizügigkeit und des freien Aufenthalts fundamentale Grundsätze der Gemeinschaft darstellten, auf die sich alle Adressaten berufen könnten; das gleiche gelte für die den Mitgliedstaaten gemeinsamen und von der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkannten Grundrechte. Was aber speziell das Recht auf Achtung der privaten Sphäre angehe, das durch Artikel 8 der Konvention geschützt sei und auf das sich die unter b aufgeführte Frage der Pretura Mailand beziehe, so stehe es in keinem spezifischen Zusammenhang mit dem vom Vertrag geregelten Bereich wirtschaftlicher Tätigkeit. Unter diesem Gesichtspunkt und angesichts des zitierten Urteils in der Rechtssache 130/73 sei der Gerichtshof nicht befugt, über die Auslegung dieses Artikels 8 zu entscheiden.

Was die fraglichen nationalen Rechtsvorschriften anbelange, so zielten sie nicht nur auf eine Kontrolle der Ausländer ab, sondern auch darauf, den Ausländern die ihnen gebührende Unterstützung zuteil werden zu lassen (z. B. Übermittlung dringender Informationen, die ihnen die Konsularbehörde ihres Heimatlandes mitzuteilen wünsche). Darüber hinaus sei die Meldepflicht zweckmäßig für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, die in den Artikeln 2 und 5 der Richtlinie Nr. 64/221, den Artikeln 4 ff. der Richtlinie Nr. 68/360 und den Artikeln 4 ff. der Richtlinie Nr. 73/148 vorgesehen sei. Schließlich bestehe eine ähnliche Verpflichtung für die italienischen Staatsangehörigen, die sich unter Angabe ihres Wohnsitzes sowie des Wohnsitzes der mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft

lebenden Personen in die Personenstandsbücher eintragen lassen müßten. Es liege also keine Diskriminierung vor.

Die in Rede stehende Regelung stelle auch keine Behinderung des Aufenthalts oder der Freizügigkeit der Angehörigen der Mitgliedstaaten dar. Gemäß Artikel 7 des decreto Nr. 1656 müsse die Entscheidung, mit der der Aufenthalt eines solchen Staatsangehörigen erlaubt oder die Erlaubnis versagt werde, binnen sechs Monaten nach der Aufenthaltsanzeige getroffen werden, und der Betreffende sei in der Zwischenzeit berechtigt, vorläufig im italienischen Hoheitsgebiet zu verbleiben. Die Verpflichtung zur Erstattung dieser Anzeige berühre daher weder das Recht zur Einreise in den Staat noch das Recht, sich dort aufzuhalten und den Aufenthalt frei zu wechseln, sie sei auch nicht mit Artikel 8 der Menschenrechtskonvention unvereinbar.

In jedem Fall sei die den Ausländern auferlegte Verpflichtung, sich bei den Behörden zu melden, aus Gründen der öffentlichen Ordnung — so wie dieser Begriff in den genannten Richtlinien ausgelegt werde — in vollem Umfang gerechtfertigt. Dies ergebe sich vor allem aus dem — bereits erwähnten — Umstand, daß diese Verpflichtung zu derjenigen in Beziehung zu setzen sei, die den Behörden aufgrund der Richtlinie auferlegt sei, nämlich eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

Die *Kommission* beschreibt zunächst die italienischen Rechtsvorschriften im einzelnen.

Darauf meint sie, Fräulein Watson sei als Touristin nach Italien gekommen und deshalb als Empfängerin von Dienstleistungen anzusehen, für die die Artikel 59 ff. des Vertrages gälten.

Der in den ersten drei Kapiteln des Titels III des Zweiten Teils des Vertrages verankerte Grundsatz der Freizügigkeit impliziere — mit unmittelbarer Wirkung für die Begünstigten (Arbeitnehmer, selbständige Erwerbstätige sowie Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen) — das Verbot jeder unterschiedlichen Behandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie das Recht, in das Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats einzureisen und sich dort aufzuhalten.

Die von der Pretura Mailand vorgelegten Fragen seien so zu verstehen, daß der Gerichtshof im wesentlichen ersucht werde, die Bedeutung des in den Artikeln 48 Absatz 3 und 56 Absatz 1 genannten Vorbehalts zugunsten der aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigten diskriminierenden Maßnahmen zu erläutern. In dieser Beziehung sei der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu entnehmen, daß die Mitgliedstaaten zwar über einen bestimmten Ermessensspielraum verfügten, aber auch gehalten seien, die durch den Vertrag gezogenen Grenzen und insbesondere die fundamentalen Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung einzuhalten. Eine Maßnahme, die, obgleich aus Gründen der öffentlichen Ordnung erlassen, gegen andere allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verstoße oder die Grundrechte der Angehörigen der Mitgliedstaaten verletze, sei daher nicht „gerechtfertigt" im Sinne des Artikels 56.

Allgemein genüge es nicht, daß eine Maßnahme mit Gesichtspunkten der öffentlichen Ordnung begründet werde; es sei außerdem erforderlich, daß die öffentliche Ordnung auf wirksame Weise nur durch eine diskriminierende Maßnahme geschützt werden könne. Dies sei dann der Fall, wenn die unterschiedliche Behandlung des Ausländers gegenüber dem Inländer wirklich ungleichen Sachverhalten entspreche. Daraus folge, daß in dem Maße, wie die Gemeinschaftsbestimmungen Ausländer den Inländern gleichstellten, auch die Möglichkeit einer diskriminierenden Behandlung mehr und mehr eingeschränkt werde. Aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofes sei es nunmehr klar, daß das Recht, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort zwecks Ausübung einer

wirtschaftlichen Tätigkeit aufzuhalten, den betreffenden Personen unmittelbar durch den Vertrag verliehen worden und demnach nicht von irgendeiner freiwilligen und eingeschränkten Zustimmung des Aufnahmestaates abhängig sei; die vom Staat erteilte Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung habe keinen anderen Zweck als „die Bestätigung und verwaltungsmäßige Überprüfung dieses Rechts".

Diese Erklärungen vorausgeschickt, legt die Kommission ihren Standpunkt bezüglich der Verpflichtungen, deren Verletzung den Angeklagten des Ausgangsverfahrens vorgeworfen wird, wie folgt dar.

a) Bei der den Ausländern auferlegten Verpflichtung, ihre Anwesenheit im Aufnahmeland anzuzeigen, handele es sich zwar um eine diskriminierende Maßnahme; sie sei aber im allgemeinen durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die Anwesenheit der Ausländer zu kontrollieren. Insofern sei sie in Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 68/360 und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 73/148 für die Fälle gestattet worden, in denen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht erforderlich sei.

Jedoch sei zu bedenken, daß eine Kontrolle bereits an der Grenze durchgeführt werde, daß sich in Italien Ausländer wie italienische Staatsangehörige in das Personenstandsbuch ihrer Wohngemeinde eintragen lassen müßten und schließlich, daß nach den italienischen Rechtsvorschriften die Gastwirte sowie jeder, der anderen Personen entgeltlich Unterkunft gewähre, der örtlichen Polizeibehörde täglich die Personalien der von ihnen beherbergten Personen — Inländer oder Ausländer — mitzuteilen hätten. Unter diesen Umständen habe die Bestimmung des Artikels 142 Absatz 1 T.U. nur einen eingeschränkten Nutzen und erweise sich demnach als belastend und zu streng, vor allem, wenn man die Kürze der vorgeschriebenen Frist und die Schwere der Sanktion für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmung berücksichtige. Diese Sanktion sei um so weniger gerechtfertigt, als den italienischen Staatsangehörigen nur eine Geldstrafe von 2 000 bis 10 000 Lire angedroht werde, wenn sie die Verpflichtung zur Eintragung in das Personenstandsbuch nicht erfüllten.

Kurzum, die fragliche Bestimmung verletze den fundamentalen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu dem den Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsbestand gehöre und in Artikel 56 Absatz 1 des Vertrages verankert sei, der nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit „gerechtfertigte" Abweichungen zulasse.

b) Die Verpflichtung aus Artikel 2 des decreto Nr. 50 bestehe nur für den Fall, daß einem Ausländer Aufnahme gewährt werde. Sie stelle also eine Diskriminierung zwischen den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten und den italienischen Bürgern dar.

In Anbetracht der Kürze der vorgeschriebenen Frist und der Schwere der angedrohten Sanktionen erweise sich diese Bestimmung als übermäßig hart. Darüber hinaus verletze sie die in den Artikeln 8 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten fundamentalen Grundsätze (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Wohnung; Genuß der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ohne Unterschied der nationalen Herkunft). Sie stelle einen zu starken Eingriff in die Privatsphäre dar, denn in Fällen wie dem vorliegenden werde die Aufnahme aus streng persönlichen Gründen gewährt; diese müßten aufgrund der fraglichen Bestimmung einer Behörde gegenüber aufgedeckt werden, ohne Rücksicht auf die Diskretion, die die Sphäre der inneren Beweggründe des Menschen umgeben müsse.

Nach ihrer Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten sei die Konvention für die Gemeinschaft verbindlich, sowohl im Hinblick auf die Rechtshandlungen der

Gemeinschaftsorgane als auch jedesmal dann, wenn eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung geltend gemacht werde.

Die Kommission schlägt schließlich vor, die Fragen a, b und c zu bejahen und im übrigen für Recht zu erkennen:

Die Artikel 48 Absatz 3 und 56 Absatz 1 EWG-Vertrag sind dahin auszulegen, daß als nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt angesehen werden können

1. nationale Maßnahmen, die die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten verpflichten, ihre Anwesenheit den Behörden anzuzeigen, wenn diese Verpflichtung
   - in einer unangemessen kurzen Frist nach der Einreise in das staatliche Hoheitsgebiet zu erfüllen ist;
   - zu anderen, den genannten Ausländern oder Dritten auferlegten Verpflichtungen hinzukommt, die der Kontrolle der Bevölkerung dienen;
   - für den Fall der Nichteinhaltung mit einer Freiheitsstrafe bewehrt ist;
2. nationale Maßnahmen, die jeden, der aus persönlichen Gründen einen Ausländer aus einem Mitgliedstaat beherbergt, verpflichten, binnen vierundzwanzig Stunden den Behörden die Personalien der betreffenden Person mitzuteilen, und eine Freiheitsstrafe für den Fall der Nichteinhaltung androhen.

In der mündlichen Verhandlung vom 6. Mai 1976 haben die Angeklagten des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Bruno Nascimbene, zugelassen in Mailand, die italienische Regierung, vertreten durch den Vice Avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, die britische Regierung, vertreten durch Herrn Gibson vom Treasury Solicitor's Office, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean-Claude Séché und das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Eugenio de March, ihre im schriftlichen Verfahren vorgetragenen Argumente erläutert. Hierbei ist vor allem folgendes vorgetragen worden:

Die *italienische und die britische Regierung* haben der von der Kommission vertretenen These widersprochen, daß jeder Bürger eines Mitgliedstaats, der in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats reist, und sei es auch als einfacher Tourist, vom Vertrag als Empfänger von Dienstleistungen geschützt werde. Sie haben im wesentlichen geltend gemacht, daß sich Artikel 59 des Vertrages zwar auch auf den Empfänger einer Dienstleistung beziehe, doch sei damit nicht beabsichtigt, ihn als solchen zu schützen, sondern den Schutz des Dienstleistungserbringers zu ermöglichen, der sonst unvollständig wäre. Die Auffassung der Kommission werde im übrigen dadurch widerlegt, daß es Touristen gebe, die — wie die Campingreisenden oder die Anhalter — die Dienste des Aufnahmelandes nicht in Anspruch nähmen. In seinem Urteil vom 12. Dezember 1974 (Rechtssache 36/74, Walrave — Slg. 1974, 1418) habe der Gerichtshof ausgeführt, daß der Vertrag nur für wirtschaftliche Tätigkeiten gelte.

Die *britische Regierung* hat außerdem vorgetragen, was die Frage angehe, inwieweit der Gerichtshof die in der Europäischen Menschenrechtskonvention genannten Grundrechte zu schützen habe, sei zu unterscheiden, je nachdem, ob es um eine Handlung der Gemeinschaft oder eine Handlung der Mitgliedstaaten gehe. Die Mitgliedstaaten, die übrigens bei der Durchführung der Konvention über einen Ermessensspielraum verfügten, seien insoweit nur gegenüber den in der Konvention vorgesehenen Organen verantwortlich.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 2. Juni 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1/2 Die Pretura Mailand stellt mit Beschluß vom 18. November 1975, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 1. Dezember 1975, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Reihe von Fragen im wesentlichen nach der Auslegung der Artikel 7 und 48 bis 66 EWG-Vertrag. Diese Fragen sind aufgeworfen worden in einem Strafverfahren gegen eine britische Staatsangehörige, die sich für einen mehrmonatigen Aufenthalt nach Italien begeben hatte, und einen italienischen Staatsangehörigen, der sie beherbergt hatte.

3 Dieser britischen Staatsangehörigen wird vorgeworfen, der Verpflichtung, binnen drei Tagen nach der Einreise in das Hoheitsgebiet der Italienischen Republik bei der Polizeibehörde ihres Aufenthaltsorts zu erscheinen, „um sich auszuweisen und die Aufenthaltsanzeige zu erstatten", nicht nachgekommen zu sein. Diese Verpflichtung wird in den italienischen Rechtsvorschriften allen Ausländern mit Ausnahme bstimmter Gruppen von Arbeitnehmern der anderen Mitgliedstaaten auferlegt; für den Fall der Nichteinhaltung werden eine Geldstrafe bis zu 80 000 Lire oder Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten sowie die mögliche Ausweisung aus dem nationalen Hoheitsgebiet, die das Verbot der Rückkehr ohne Genehmigung des Innenministers einschließt, angedroht.

4 Der italienische Staatsangehörige wird beschuldigt, der genannten Behörde nicht binnen vierundzwanzig Stunden die Personalien der britischen Staatsangehörigen mitgeteilt zu haben. Diese Verpflichtung wird in den italienischen Rechtsvorschriften jedem, „der — aus welchen Gründen auch immer — einem fremden Staatsangehörigen oder Staatenlosen ... Unterkunft oder Aufnahme gewährt oder ihn — aus welchen Gründen auch immer — bei sich einstellt" auferlegt; bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung verwirkt der Betroffene eine Geldstrafe bis zu 240 000 Lire oder eine Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten.

5/6 Die vorgelegten Fragen gehen im wesentlichen dahin, ob eine solche Regelung deshalb gegen die Bestimmungen des Artikels 7 und der Artikel 48 bis 66 des Vertrages verstößt, weil sie eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und eine Beschränkung der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft darstellt. Außerdem wird gefragt, ob die genannten Gemeinschaftsbestimmungen fundamentale Grundsätze darstellen, aus denen sich Rechte für Privatpersonen ergeben und die entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen.

7 1. Diese Fragen sind gemeinsam zu behandeln.

8/10 Das vorlegende Gericht hat sich, ohne das Motiv für den Aufenthalt der Angeklagten des Ausgangsverfahrens in Italien anzugeben und ohne klarzustellen, in welcher Eigenschaft sie die Anwendung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts für sich in Anspruch nehmen könnte, ohne Unterschied auf die ersten drei Kapitel des Titels III des Zweiten Teils des Vertrages bezogen, die sich mit den Arbeitnehmern, dem Niederlassungsrecht und den Dienstleistungen befassen. Ein Vergleich der genannten Bestimmungen zeigt jedoch, daß sie, soweit sie in Fällen wie dem vorliegenden Anwendung finden können, auf denselben Grundsätzen beruhen; dies gilt sowohl für das Recht der vom Gemeinschaftsrecht geschützten Personen, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort aufzuhalten, als auch für das Verbot jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts zu beurteilen, ob und gegebenenfalls in welcher Eigenschaft die Angeklagte des Ausgangsverfahrens Ansprüche aus dem einen oder anderen der genannten Kapitel herleiten kann.

11/12 2. Nach Artikel 48 des Vertrages wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt. Diese gibt den Arbeitnehmern nach Absatz 3 das Recht, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen, sich dort frei zu bewegen, sich dort zur Ausübung einer Beschäftigung aufzuhalten und dort nach deren Beendigung zu verbleiben. Gemäß den Artikeln 52 und 59 werden die Beschränkungen der freien Niederlassung und des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft bis zum Ende der Übergangszeit schrittweise aufgehoben. Diese Bestimmungen sind als ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot auszulegen, die Einreise von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten in ihr Hoheitsgebiet zu beschränken; sie gewähren jedem unmittelbar Rechte, auf die die genannten Artikel — in der Form, die sie später durch bestimmte Vorschriften des Rates zur Durchführung des Vertrages gefunden haben — anwendbar sind.

13/15 So bestimmt Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2), daß jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ungeachtet seines Wohnorts „berechtigt [ist], eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ... auszuüben". Artikel 4 der Richtlinie Nr. 68/360 vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (a.a.O. S. 13) schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten den genannten Personen „das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet" gewähren, und daß „zum Nachweis" dieses Rechts eine beson-

dere Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Präambel der Richtlinie Nr. 73/148 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) stellt fest, daß die Niederlassungsfreiheit nur dann vollständig verwirklicht werden kann, „wenn den zu begünstigenden Personen ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt zuerkannt wird", und daß der freie Dienstleistungsverkehr erfordert, daß dem Leistungserbringer und dem Leistungsempfänger „ein Aufenthaltsrecht entsprechend der Dauer der Dienstleistung" gewährt wird.

16 Die zitierten Bestimmungen des Vertrages und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts führen einen fundamentalen Grundsatz aus, der in Artikel 3 Buchstabe c des Vertrages verankert ist; dort heißt es, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten umfaßt. Diese Bestimmungen gehen jeder entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsvorschrift vor.

17/18 Das Gemeinschaftsrecht hat den Mitgliedstaaten dadurch, daß es den Grundsatz der Freizügigkeit aufstellt und jedem, der in seinen Geltungsbereich fällt, das Recht verleiht, zu den vom Vertrag genannten Zwecken in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen, 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 und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 73/148 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. Ein derartiger Verstoß könnte sich aber 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.

19 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.

20 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.

21/22 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, daß sie sich als eine Behinderung der Freizügigkeit erweist. Soweit der Ausländerkontrolle dienende Rechtsvorschriften keine Beschränkungen der Freizügigkeit und des den vom Gemeinschaftsrecht geschützten Personen durch den Vertrag verliehenen Rechts enthalten, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort aufzuhalten, kann deren Anwendung, wenn sie auf objektiven Kriterien beruht, keine nach Artikel 7 des Vertrages verbotene „Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit" darstellen.

23 Bestimmungen, die den Einwohnern des Aufnahmelandes die Verpflichtung auferlegen, den Behörden die Personalien der von ihnen beherbergten Ausländer mitzuteilen, und die im wesentlichen Bestandteil der inneren Ordnung des Staates sind, können vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus nur beanstandet werden, soweit sie die Freizügigkeit mittelbar beschränken. Für diese Verpflichtung gelten deshalb die oben in bezug auf die Verpflichtung der Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten getroffenen Feststellungen gleichermaßen.

Kosten

24 Die Auslagen der britischen und der italienischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Strafverfahren. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Pretura Mailand vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Artikel 48 bis 66 des Vertrages und die zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Gemeinschaft führen einen fundamentalen Grundsatz des Vertrages aus, verleihen den von ihnen erfaßten Personen subjektive Rechte, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen haben, und gehen jeder entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsvorschrift vor.**

2. **Innerstaatliche Rechtsvorschriften**
   - **die den unter die Bestimmungen der Artikel 48 bis 66 EWG-Vertrag fallenden Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, bei den Behörden des betreffenden Staates zu erscheinen, und**
   - **die den Einwohnern, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten beherbergen, vorschreiben, den erwähnten Behörden deren Personalien mitzuteilen.**

   sind mit den genannten Gemeinschaftsbestimmungen grundsätzlich vereinbar, sofern sich die Fristen für die Erfüllung dieser Verpflichtungen in angemessenen Grenzen halten und die Sanktionen, die an die Nichterfüllung geknüpft sind, nicht außer Verhältnis zur Schwere der Tat stehen und die Ausweisung nicht mit umfassen.

3. **Soweit derartige Rechtsvorschriften keine Beschränkungen der Freizügigkeit enthalten, stellen sie keine nach Artikel 7 des Vertrages verbotene Diskriminierung dar.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Juli 1976.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt