URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
20. März 1997 *

In der Rechtssache C-96/95

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Pieter van Nuffel, Juristischer Dienst, und Horstpeter Kreppel, zum Juristischen Dienst abgeordneter nationaler Beamter, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder und Oberregierungsrat Bernd Kloke, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte, D—53107 Bonn,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um 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 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. L 180, S. 26) in innerstaatliches Recht umzusetzen, und — hilfsweise — die Kommission nicht unverzüglich von den getroffenen Maßnahmen in Kenntnis gesetzt hat,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer L. Sevón in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer (Berichterstatter), der Richter C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und P. Jann,

Generalanwalt: A. La Pergola
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. September 1996,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 24. März 1995 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um 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 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. L 180, S. 26) in innerstaatliches Recht umzusetzen, und — hilfsweise — die Kommission nicht unverzüglich von den getroffenen Maßnahmen in Kenntnis gesetzt hat.

Die Richtlinien 90/365 und 90/364

2 Artikel 1 der Richtlinie 90/365 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten den Angehörigen der Mitgliedstaaten, die in der Gemeinschaft eine Tätigkeit als Arbeitnehmer oder als Selbständige ausgeübt haben, sowie deren Familienangehörigen unter der Bedingung das Aufenthaltsrecht gewähren, daß sie eine Invaliditäts-, Vorruhestands- oder Altersrente oder eine Rente wegen Arbeitsunfalls oder Berufskrankheit in einer solchen Höhe beziehen, daß sie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und einen Krankenversicherungsschutz genießen, der im Aufnahmemitgliedstaat alle Risiken abdeckt.

3 Artikel 1 der Richtlinie 90/364 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten den Angehörigen der Mitgliedstaaten, denen das Aufenthaltsrecht nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zuerkannt ist, sowie deren Familienangehörigen unter der Bedingung das Aufenthaltsrecht gewähren, daß sie für sich und ihre Familienangehörigen über eine Krankenversicherung, die im Aufnahmemitgliedstaat alle Risiken abdeckt, sowie über ausreichende Existenzmittel verfügen, durch die sichergestellt ist, daß sie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen.

4 Artikel 2 beider Richtlinien sieht vor, daß das Aufenthaltsrecht durch eine Aufenthaltserlaubnis nachgewiesen wird.

5 Gemäß Artikel 5 beider Richtlinien hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um diesen Richtlinien bis zum 30. Juni 1992 nachzukommen, und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen.

Die nationale Regelung

6 § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354) lautet:

„Auf die Ausländer, die nach Europäischem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen, findet dieses Gesetz nur Anwendung, soweit das Europäische Gemeinschaftsrecht und das Aufenthaltsgesetz/EWG keine abweichenden Bestimmungen enthalten."

7 Die §§ 15 und 15a des Aufenthaltsgesetzes/EWG vom 22. Juli 1969 (BGBl. I S. 927) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1980 (BGBl. I S. 116, BGBl. III S. 26-2) lauten wie folgt:

„§ 15 Geltung des Ausländergesetzes

Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält, finden das Ausländergesetz und die auf Grund des Ausländergesetzes erlassenen Verordnungen in der jeweils geltenden Fassung Anwendung.

§ 15a Verordnungen und Richtlinien der EG

(1) Die Verordnung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben, vom 29. Juni 1970 — Verordnung

(EWG) 1251/70 — (ABl. EG Nr. L 142 S. 24) bleibt unberührt; insoweit haben § 1 Abs. 1 Nr. 5, § 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 2, §§ 6a und 7 Abs. 2, 3, 4 und 8 nur deklaratorische Bedeutung.

(2) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, dieses Gesetz durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nachfolgenden Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften zur Regelung von Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten anzupassen.

(3) Der Bundesminister des Innern kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Einreise und den Aufenthalt anderer als der in § 1 Abs. 1 und 2 bezeichneten Personen regeln, soweit es zur Ausführung der Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften über

1. das Aufenthaltsrecht gemäß Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 (ABl. EG Nr. L 180 S. 26),

2. das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen gemäß Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 (ABl. EG Nr. L 180 S. 28),

3. das Aufenthaltsrecht der Studenten gemäß Richtlinie 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 (ABl. EG Nr. L 180 S. 30)

erforderlich ist."

8 § 15a Absatz 3 wurde durch das EWR-Ausführungsgesetz vom 27. April 1993 (BGBl. I S. 512, 528) angefügt und trat am 1. Januar 1994 in Kraft.

Vorverfahren

9 Nachdem die Kommission keinerlei Mitteilung oder sonstige Information über Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien 90/364 und 90/365 in Deutschland erhalten hatte, forderte sie die deutsche Regierung mit Schreiben vom 14. Oktober 1992 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag auf, binnen zwei Monaten hierzu Stellung zu nehmen.

10 Die deutsche Regierung antwortete der Kommission zunächst mit einer mit Anschreiben vom 5. Januar 1993 übermittelten Mitteilung vom 17. Dezember 1992, in der sie ausführte, daß der Bundesminister des Innern in einem an die Innenminister und-senatoren der Länder gerichteten Rundschreiben vom 30. Juni 1992 darauf hingewiesen habe, daß dem in den beiden Richtlinien umschriebenen Personenkreis eine Aufenthaltserlaubnis für EG-Staatsangehörige auf der Grundlage des Ausländergesetzes zu erteilen sei; die Richtlinien seien daher Bestandteil des geltenden Rechts. Darüber hinaus sei beabsichtigt, die Richtlinien auch formal durch die Einfügung eines neuen, eine Verordnungsermächtigung enthaltenden § 15a Absatz 3 in das Aufenthaltsgesetz/EWG zu integrieren.

11 Mit Schreiben vom 5. Mai 1993 übermittelte die deutsche Regierung der Kommission dann eine Mitteilung vom 31. März 1993 über die Umsetzung der Richtlinien 90/364 und 90/365 sowie der Richtlinie 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (ABl. L 180, S. 30). Darin machte die deutsche Regierung geltend, daß die Generalklausel des § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes die Anwendung der Richtlinien 90/364 und 90/365 im deutschen Hoheitsgebiet gewährleiste. Außerdem erinnerte sie an ihre Absicht, die beiden Richtlinien dem Aufenthaltsgesetz/EWG anzugliedern.

12 Mit Schreiben vom 2. Juni 1993 übermittelte die deutsche Regierung der Kommission schließlich eine Mitteilung vom 20. Mai 1993, die die Richtlinie 90/366 betraf. Mit diesem Schreiben, dem auch das vorgenannte Schreiben vom 5. Mai 1993 beigefügt war, wurde ein Schreiben der Kommission vom 23. April 1993 zur Richtlinie 90/366 beantwortet.

13 Die Kommission richtete am 22. September 1993 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland, mit der sie diese aufforderte, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen. Die Kommission führte aus, den Mitteilungen der deutschen Regierung vom 17. Dezember 1992 und 20. Mai 1993 sei zu entnehmen, daß die deutschen Behörden gegenwärtig die erforderlichen Maßnahmen ausarbeiteten, um die beiden Richtlinien dem Aufenthaltsgesetz/EWG anzugliedern. Die erforderlichen Maßnahmen seien daher von den deutschen Stellen noch nicht getroffen oder jedenfalls der Kommission noch nicht mitgeteilt worden.

14 Am 24. November 1993 antwortete die deutsche Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme. Dieser Antwort waren zum einen die genannte Mitteilung vom 31. März 1993 und zum anderen eine Mitteilung vom 23. November 1993 betreffend die Umsetzung der Richtlinien 90/364 und 90/365 beigefügt.

15 In dieser Mitteilung vom 23. November 1993 verwies die deutsche Regierung darauf, daß sie der Ansicht der Kommission, die Bundesrepublik Deutschland habe die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien 90/364 und 90/365 nicht erlassen, bereits in ihrer Mitteilung vom 31. März 1993 entgegengetreten sei; auf die dort vorgebrachten Argumente sei die Kommission in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen. Wie in der Mitteilung vom 31. März 1993 ausgeführt, sei der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem innerstaatlichen Ausländerrecht durch die in § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes eingestellte Generalklausel verbindlich angeordnet worden.

16 Obgleich die Richtlinien, so die deutsche Regierung weiter, nach ihrer Auffassung keiner expliziten Umsetzung bedürften, sei sie dennoch bemüht, sie aus Gründen der Rechtsklarheit auch formal dem Aufenthaltsgesetz/EWG anzugliedern. Die hierzu erforderliche Verordnungsermächtigung, der der innerstaatliche Gesetzgeber mit der Verabschiedung des Ausführungsgesetzes zum EWR-Abkommen bereits zugestimmt habe, werde gleichzeitig mit diesem Abkommen wirksam werden.

Zur Zulässigkeit

17 Die deutsche Regierung macht geltend, daß die Klage unzulässig sei, da sie einen anderen Streitgegenstand als das Vorverfahren habe. Die Kommission trage in ihrer Klageschrift vor, daß der in § 15 des Aufenthaltsgesetzes/EWG in Verbindung mit § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes aufgestellte Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts keine ausreichende Umsetzung der Richtlinien 90/364 und 90/365 darstelle, während sie in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme lediglich festgestellt habe, daß die in den Schreiben vom 5. Januar und 2. Juni 1993 angekündigten Maßnahmen noch immer nicht erlassen oder zumindest nicht mitgeteilt worden seien. Sie habe sich daher in dieser Verfahrensphase nicht zu der Mitteilung vom 31. März 1993 geäußert, aus der sich ergeben habe, daß die Richtlinien 90/364 und 90/365 durch § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes innerhalb der vorgeschriebenen Frist in das deutsche Recht umgesetzt worden seien.

18 Folglich habe die Kommission gegen den Grundsatz verstoßen, daß der Streitgegenstand in Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages nicht nur durch den behaupteten Vertragsverstoß bestimmt werde, sondern auch durch die tatsächlichen und rechtlichen Ausführungen, die zur Begründung der gegen den Mitgliedstaat erhobenen Untätigkeitsrügen vorgetragen würden.

19 Die Kommission entgegnet, daß der Vorwurf der Nichtumsetzung der beiden Richtlinien durchgängig Gegenstand des gesamten Verfahrens gewesen sei; der Streitgegenstand sei somit unverändert geblieben.

20 Zur Stützung dieses Vorbringens trägt die Kommission vor, daß die mit Gründen versehene Stellungnahme ausdrücklich auf das Schreiben vom 2. Juni 1993 Bezug genommen habe, dem die Mitteilung vom 31. März 1993 beigefügt gewesen sei. Aus dem Wortlaut der mit Gründen versehenen Stellungnahme selbst gehe hervor, daß sie nicht nur die formelle Antwort vom 5. Januar 1993 auf das Mahnschreiben, sondern auch die späteren Mitteilungen geprüft habe, selbst wenn in diesen nicht auf das laufende Verfahren Bezug genommen worden sei.

21 Die Kommission fügt hinzu, daß die begründete Stellungnahme zwar nicht im Detail auf alle Ausführungen in der Mitteilung vom 31. März 1993 geantwortet habe. Dies erkläre sich aber dadurch, daß sie gehofft habe, die deutsche Regierung werde die in dem Schreiben vom 5. Januar 1993 und in den späteren Mitteilungen angekündigten zusätzlichen gesetzgeberischen Maßnahmen ergreifen. Bei der Abfassung der begründeten Stellungnahme habe sie deshalb keinen besonderen Nachdruck auf die Argumente des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gelegt, weil diese auf keinen Fall die Vertragsverletzung hätten rechtfertigen können.

22 Das Vorverfahren soll dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben, sowohl seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen als auch seine Verteidigungsmittel gegenüber den Rügen der Kommission wirkungsvoll geltend zu machen (Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 293/85, Kommission/Belgien, Slg. 1988, 305, Randnr. 13).

23 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. insbesondere Urteil vom 12. Januar 1994 in der Rechtssache C-296/92, Kommission/Italien, Slg. 1994, I-1, Randnr. 11) wird folglich der Gegenstand einer Klage nach Artikel 169 des Vertrages durch das in dieser Bestimmung vorgesehene Vorverfahren eingegrenzt. Daher kann die Klage nicht auf andere als die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme angeführten Rügen gestützt werden (vgl. auch Urteil vom 17. November 1992 in der Rechtssache C-157/91, Kommission/Niederlande, Slg. 1992, I-5899, Randnr. 17).

24 Außerdem hat der Gerichtshof entschieden (vgl. insbesondere Urteil vom 1. März 1983 in der Rechtssache 301/81, Kommission/Belgien, Slg. 1983, 467, Randnr. 8), daß die mit Gründen versehene Stellungnahme eine zusammenhängende und ausführliche Darstellung der Gründe enthalten muß, die die Kommission zu der Überzeugung geführt haben, daß der betreffende Staat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat.

25 Im vorliegenden Fall hat die Kommission zwar erst in ihrer Klageschrift ausdrücklich dargelegt, warum sie in § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes keine ausreichende Umsetzung der Richtlinien 90/364 und 90/365 sieht.

26 Die der Bundesrepublik Deutschland vorgeworfene Vertragsverletzung, nämlich die Nichtumsetzung der Richtlinien 90/364 und 90/365, war jedoch durchgängig Gegenstand des gesamten Verfahrens.

27 Die Kommission hat auch den Gegenstand der von ihr festgestellten Vertragsverletzung nicht durch eine andere Begründung geändert. Denn die Bundesrepublik Deutschland hatte in ihren Mitteilungen an die Kommission zwar die Auffassung vertreten, daß die geltenden nationalen Rechtsvorschriften die beiden Richtlinien bereits umsetzten, sie hatte aber auch auf ihre Absicht hingewiesen, diese Richtlinien aus Gründen der Rechtsklarheit formal in ihr nationales Recht zu integrieren. Außerdem hatte sie der Kommission im einzelnen angegeben, welche Maßnahmen geplant seien, und diese Maßnahmen waren während des Vorverfahrens durch Aufnahme eines neuen Absatzes 3 in § 15a des Aufenthaltsgesetzes/EWG eingeleitet worden, der später in Kraft getreten ist.

28 Mit der in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme getroffenen Feststellung, daß die deutschen Behörden die geplanten Maßnahmen noch nicht erlassen hätten, hat die Kommission somit keinerlei Unklarheit, weder hinsichtlich der Gründe der Rüge noch hinsichtlich der Maßnahmen geschaffen, die sie für erforderlich hielt, um die gerügte Vertragsverletzung abzustellen.

29 Ferner geht aus den Akten nicht hervor, daß die Kommission die Ausführungen in der Mitteilung vom 31. März 1993 nicht berücksichtigt hätte; die mit Gründen versehene Stellungnahme nahm nämlich auch auf das Schreiben der deutschen Regierung vom 2. Juni 1993 Bezug, dem diese Mitteilung beigefügt war (vgl. in diesem Zusammenhang Beschluß vom 11. Juli 1995 in der Rechtssache C-266/94, Kommission/Spanien, Slg. 1995, I-1975, Randnr. 20).

30 Nach alledem bewirkt das Vorbringen der Kommission in ihrer Klageschrift, daß § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes nicht ausreiche, um die beiden streitigen Richtlinien umzusetzen, keine Änderung des Gegenstands der angeblichen Vertragsverletzung, und die mit Gründen versehene Stellungnahme enthält eine ausreichende Begründung.

31 Die Klage ist somit zulässig.

Zur Begründetheit

32 Die deutsche Regierung hält die Klage für unbegründet und macht geltend, daß der in § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes aufgestellte Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht für die von den beiden streitigen Richtlinien betroffenen Personen eine allgemeine Ausnahme von den nationalen ausländerrechtlichen Vorschriften schaffe. Somit seien diese Richtlinien lückenlos umgesetzt worden.

33 Erstens zeichneten sich beide Richtlinien durch eine hohe Regelungsdichte aus, die den innerstaatlichen Behörden eine Entscheidung über die Zuerkennung des Freizügigkeitsrechts anhand klar normierter und nicht weiter ausfüllungsbedürftiger Prüfungskriterien ermögliche. Zudem seien die Verwaltungen der Länder ordnungsgemäß auf die veränderte Rechtslage hingewiesen worden.

34 Zweitens könne eine innerstaatliche Verweisungsregelung dem Gebot der Rechtsklarheit genügen, wenn sich der einzelne aus allgemein zugänglichen Quellen wie dem *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Kenntnis von den ihn begünstigenden Rechtsvorschriften verschaffen und sich dabei abschließend und umfassend

über die ihm darin vermittelten Rechtspositionen unterrichten könne (vgl. Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-361/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567). Dies sei hier insbesondere deshalb der Fall, weil die beiden Richtlinien ihrem Charakter nach „self-executing" seien und sich der einzelne daher umfassend über die Beschränkungen und Bedingungen des Aufenthaltsrechts unterrichten könne.

35 Nach ständiger Rechtsprechung (vgl. insbesondere Urteil Kommission/Deutschland, a. a. O., Randnr. 15) verlangt die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendig, daß ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen, besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden; je nach dem Inhalt der Richtlinie kann ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, daß — soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll — die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen. Diese Voraussetzung ist besonders wichtig, wenn die Richtlinie darauf abzielt, den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Rechte zu verleihen (vgl. Urteil vom 23. März 1995 in der Rechtssache C-365/93, Kommission/Griechenland, Slg. 1995, I-499, Randnr. 9).

36 Im vorliegenden Fall stellt jedoch die bloße allgemeine Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht, die § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes vorsieht, keine Umsetzung dar, die die vollständige Anwendung der beiden Richtlinien 90/364 und 90/365, die darauf abzielen, den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Rechte zu verleihen, tatsächlich in hinreichend klarer und bestimmter Weise gewährleistet. Die Tatsache, daß die deutschen Rechtsvorschriften die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Freizügigkeit anderer als der von den beiden streitigen Richtlinien erfaßten Personengruppen ausdrücklich berücksichtigen, macht es für die letztgenannten Personengruppen zudem noch schwerer, von ihren Rechten Kenntnis zu erlangen.

37 Das Vorbringen der deutschen Regierung, die beiden Richtlinien enthielten eine so ausführliche Regelung, daß die innerstaatlichen Behörden und der einzelne das Recht auf Freizügigkeit nur aufgrund der Vorschriften dieser Richtlinien erkennen

könnten, ist insoweit unbeachtlich. Das Recht des einzelnen, sich unter besonderen Umständen vor Gericht gegenüber einem Mitgliedstaat auf eine Richtlinie zu berufen, stellt nämlich nur eine Mindestgarantie dar, die sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung ergibt, die den Mitgliedstaaten nach Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages durch die Richtlinien auferlegt ist, und die keinem Mitgliedstaat als Rechtfertigung dafür dienen kann, daß er es versäumt hat, rechtzeitig zur Erreichung des Zieles der jeweiligen Richtlinie geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen (vgl. insbesondere Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473, Randnr. 12).

38 Zu dem Vorbringen, die Behörden der Länder seien über die beiden streitigen Richtlinien unterrichtet worden, ist daran zu erinnern, daß ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus einer Richtlinie nicht durch ein einfaches Rundschreiben, das die Verwaltung beliebig ändern kann, nachkommen kann (Urteil vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 239/85, Kommission/Belgien, Slg. 1986, 3645, Randnr. 7).

39 Somit genügt die Unterrichtung der zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden über die beiden fraglichen Richtlinien für sich allein im Hinblick auf die in diesen beschriebenen Rechtspositionen nicht den Erfordernissen der Publizität, der Klarheit und der Bestimmtheit.

40 Zu dem Vorbringen, die fraglichen Richtlinien seien im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht worden, ist lediglich festzustellen, daß eine solche Veröffentlichung die in Artikel 5 beider Richtlinien ausdrücklich vorgesehene Verpflichtung des Mitgliedstaats, die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen, nicht entfallen läßt.

41 Es ist daher festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 der Richtlinie 90/364 und der Richtlinie 90/365 verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um diese beiden Richtlinien in das innerstaatliche Recht umzusetzen.

Kosten

42 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Kommission hat beantragt, der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen. Da diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 der Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht und aus Artikel 5 der Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen verstoßen, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um diese beiden Richtlinien in das innerstaatliche Recht umzusetzen.

2) Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

Sevón Gulmann Edward

Puissochet Jann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. März 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J. C. Moitinho de Almeida