**Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360 zu beschaffen, kann nicht mit einer Ausweisungsempfehlung oder mit Maßnahmen, die bis zu einer Freiheitsstrafe gehen, bestraft werden.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Juli 1980.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hautpverwaltungsrat

Der Präsident der Ersten Kammer

A. O'Keeffe

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 4. JUNI 1980 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

Diese Rechtssache ist im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens eines Stipendiary Magistrate beim Pontypridd Magistrates' Court, Wales, vor den Gerichtshof gelangt. Es ist im Rahmen eines vor diesem Gericht anhängigen Strafverfahrens gegen Stanislaus Pieck, einen holländischen Arbeiter, wegen eines Verstoßes gegen das Einwanderungsrecht des Vereinigten Königreichs ergangen und wirft einige Fragen zur Vereinbarkeit dieses Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht auf.

Die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts sind zunächst diejenigen des EWG-Vertrags über die Freizügigkeit, insbesondere der Arbeitnehmer, deren Wortlaut so geläufig ist, daß ich auf eine Wiedergabe verzichte, und zum zweiten die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, 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 und der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Auf-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

enthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Die gemeinsame Wirkung dieser Vorschriften kann jedoch meiner Ansicht nach nur unter Berücksichtigung 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 zutreffend beurteilt werden.

Über die Verordnung Nr. 1612/68 brauche ich nicht viel zu sagen. Auch ihr Wortlaut ist bekannt. Sie ist natürlich nicht nur auf Arbeitnehmer, sondern auch auf ihre Familienangehörigen anwendbar. Hier ist sie nur insofern unmittelbar von Bedeutung, als die Richtlinie 68/360 auf sie Bezug nimmt.

Die Richtlinie 68/360 ist die Vorschrift, um deren Auslegung es in dieser Rechtssache hauptsächlich geht. Sie ersetzt eine frühere Richtlinie des Rates (64/240), die ihrerseits schon eine frühere vom 16. August 1961 (ABl. Nr. 80 vom 13. 12. 1961, S. 1513) ersetzt hat. Im vorliegenden Fall geht es insbesondere um die folgenden Bestimmungen der Richtlinie 68/360:

„Artikel 3

(1) Die Mitgliedstaaten gestatten den in Artikel 1 genannten Personen [d. h. Personen, auf die die Verordnung Nr. 1612/68 Anwendung findet] bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses die Einreise in ihr Hoheitsgebiet.

(2) Für die Einreise darf weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis verlangt werden; dies gilt jedoch nicht für die Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen. Die Mitgliedstaaten gewähren den genannten Personen zur Erlangung der erforderlichen Sichtvermerke alle Erleichterungen."

Ich unterbreche hier kurz für die Feststellung, daß die Formulierung „No entry visa or equivalent document may be demanded" in der englischen Fassung des Artikels 3 Absatz 2 sich etwas von der entsprechenden Formulierung in den anderen Fassungen unterscheidet. So heißt es in der französischen Fassung „Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peut être imposé", wörtlich übersetzt also „No entry visa or equivalent requirement may be imposed". Die dänische, die niederländische und die italienische Fassung entsprechen genau der französischen Fassung. In der deutschen Fassung heißt es „Für die Einreise darf weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis verlangt werden". Dies entspricht eher der englischen Fassung, aber der Begriff „Nachweis" ist nicht so weit wie der Begriff „document". Der eigenartige Wortlaut der englischen Fassung veranlaßte die Parteivertreter im vorliegenden Fall — wohl zu Unrecht — dazu, sich hauptsächlich mit der Frage zu beschäftigen, auf welche Art von „document" sich Artikel 3 Absatz 2 beziehe, anstatt mit der Frage, um welche Art von Erfordernis („requirement") es gehe. Es ist bemerkenswert, daß es in der englischen Fassung des Artikels 3 Absatz 2 der Richtlinie 73/148, der Parallelvorschrift in bezug auf die Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Freiheit der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs, „no entry visa or equivalent requirement" heißt.

Artikel 4 der Richtlinie 68/360 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewähren den in Artikel 1 genannten Personen, welche die in Absatz 3 aufgeführten Unterlagen vorlegen, das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet.

(2) Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG, erteilt. In dieser Bescheinigung muß vermerkt sein, daß sie auf Grund der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und der von den Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften ausgestellt worden ist.

...

(3) Die Mitgliedstaaten dürfen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG nur die Vorlage nachstehender Unterlagen verlangen:

— vom Arbeitnehmer:

a) den Ausweis, mit dem er in ihr Hoheitsgebiet eingereist ist;

b) eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung;

..."

Ich unterbreche noch einmal, weil es auch hier eine leichte Abweichung der englischen Fassung von der Mehrzahl der übrigen Fassungen gibt. Sie haben sicher bemerkt, daß Artikel 4 Absatz 1 in der englischen Fassung mit den Worten „Member States shall grant the right ..." beginnt. In einem derartigen Zusammenhang kann „grant" entweder „verleihen" oder lediglich „anerkennen" bedeuten. Dieselbe Mehrdeutigkeit findet sich auch in der deutschen Fassung, die den Begriff „gewähren" verwendet. In den anderen Sprachfassungen ist das dagegen nicht der Fall; aus ihnen ergibt sich meines Erachtens, daß „anerkennen" [„recognize"] die richtige Bedeutung wiedergibt. In Artikel 8 der Richtlinie, zu dem ich noch kommen werde, verwendet auch die englische Fassung den eindeutigen Begriff „recognize".

Artikel 6 lautet:

„(1) Die Aufenthaltserlaubnis muß

a) ...

b) eine Gültigkeitsdauer von mindestens 5 Jahren vom Zeitpunkt der Ausstellung an haben und ohne weiteres verlängert werden können.

(2) ...

(3) Befindet sich der Arbeitnehmer bei einem Arbeitgeber des Aufnahmestaats oder für Rechnung eines Erbringers von Dienstleistungen in einem Beschäftigungsverhältnis mit einer Dauer von mindestens 3 Monaten und weniger als 1 Jahr, so stellt ihm der Aufnahmemitgliedstaat eine zeitweilige Aufenthaltserlaubnis aus, deren Gültigkeitsdauer auf die voraussichtliche Dauer des Beschäftigungsverhältnisses beschränkt werden kann.

..."

Artikel 8 sieht vor, daß „die Mitgliedstaaten ... das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet ohne Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis" drei Kategorien von Arbeitnehmern gewähren:

a) „Arbeitnehmern, die bis zur Dauer von voraussichtlich höchstens drei Monaten eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben" — in welchem Falle „der Ausweis, mit dem der Betreffende in das Hoheitsgebiet eingereist ist, und eine Erklärung des

Arbeitgebers mit Angabe der vorgesehenen Beschäftigungszeit ... für seinen Aufenthalt" gelten;

b) „Arbeitnehmern, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt sind, ihren Wohnort jedoch im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats haben und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehren" — dabei kann die zuständige Behörde des Beschäftigungsstaats einem solchen Arbeitnehmer „eine Sonderbescheinigung erteilen, die eine Geltungsdauer von fünf Jahren hat und ohne weiteres verlängert werden kann";

c) „Saisonarbeitnehmern, wenn sie einen Arbeitsvertrag mit dem Vermerk der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats besitzen, in dessen Hoheitsgebiet sie sich begeben, um ihre Beschäftigung auszuüben."

Artikel 10 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichen dürfen.

Sie können daraus ersehen, daß Artikel 3 der Richtlinie 68/360 das Recht derjenigen Personen, auf die die Verordnung Nr. 1612/68 Anwendung findet, zur Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betrifft, während es in den folgenden Artikeln der Richtlinie um ihr Recht geht, sich dort aufzuhalten. Dieses Recht besteht unabhängig davon, ob sie eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, die lediglich zum „Nachweis" ihres Rechts dient und nicht in allen Fällen vorgesehen ist, etwa dann nicht, wenn der Aufenthalt weniger als drei Monate dauern soll.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat auf eine in den Protokollen des Rates über die Beratung der Richtlinie 68/360 enthaltene Erklärung verwiesen, wonach ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats für die Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat mindestens drei Monate zur Verfügung haben sollte und für den Fall, daß er nach Ablauf dieses Zeitraums keine Stelle gefunden haben sollte, die Möglichkeit bestehen sollte, seinen Aufenthalt zu beenden. Diese Erklärung scheint nicht amtlich veröffentlicht worden zu sein, obwohl in einigen Veröffentlichungen auf sie Bezug genommen wird (vgl. etwa Hartley's EEC Immigration Law, S. 105 f.). In der Rechtssache 48/75 (Royer, Slg. 1976, 497) hat der Gerichtshof deutlich zum Ausdruck gebracht, daß eine solche Person in die Gruppe fällt, deren Recht auf Freizügigkeit aus dem Vertrag fließt (vgl. Randnr. 31 der Entscheidungsgründe).

Die Richtlinie 73/148 ist, wie ich bereits erwähnt habe, die Parallelrichtlinie bezüglich der Aufhebung der Reisebeschränkungen für Personen innerhalb der Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit und der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs. Sie ersetzt die Richtlinie 64/220/EWG des Rates. Sie findet im wesentlichen Anwendung auf „Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben oder niederlassen wollen, um eine selbständige Tätigkeit auszuüben, oder die dort eine Dienstleistung erbringen wollen", auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, „die sich als Empfänger einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat begeben wollen", und auf deren Familienangehörige. Ihre Vorschriften, insbesondere Artikel 3 über das Recht zur Einreise und die Artikel 4 ff. über das Aufenthaltsrecht und über Aufenthaltserlaubnisse, entsprechen weitgehend denen der Richtlinie 68/360. Sie werden sich daran erinnern, daß Generalanwalt Trabucchi in der Rechtssache 118/75 (Wat-

son und Belmann, Slg. 1976, 1185, 1201 ff.) die Anwendbarkeit der Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit auf „Dienstleistungsempfänger" erörtert hat und Zweifel hinsichtlich des Umfangs der Kategorie der Dienstleistungsempfänger zum Ausdruck brachte, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, ob dazu auch Touristen gehören könnten. Er meinte, durch eine derart weite Auslegung werde „praktisch das Recht auf Freizügigkeit auf alle Bürger der Mitgliedstaaten ausgedehnt, da jeder tatsächlich oder potentiell Empfänger von Dienstleistungen ist". Ich möchte Ihre Zeit damit nicht in Anspruch nehmen, möchte aber gleichwohl nicht die Vermutung aufkommen lassen, ich teilte die Bedenken des Generalanwalts Trabucchi.

Ich komme schließlich zur Richtlinie 64/221, die sowohl in bezug auf die Richtlinie 68/360 als auch auf die Richtlinie 73/148 weiterhin anwendbar ist, insbesondere was die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen aufgrund dieser Richtlinie angeht. Artikel 5 der Richtlinie 64/221 bestimmt:

„(1) Die Entscheidung über Erteilung oder Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis muß binnen kürzester Frist,, spätestens jedoch innerhalb von 6 Monaten nach der Antragstellung getroffen werden.

Der Betroffene darf sich bis zur Entscheidung über die Erteilung oder die Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis vorläufig im Hoheitsgebiet aufhalten.

(2) ..."

Die Artikel 6 bis 9 enthalten Bestimmungen zum Schutz von Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, durch Rechtsmittel und ähnliches. Die Verweigerung darf ausschließlich auf Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gestützt werden.

In den Entscheidungen des Gerichtshofes, auf die von den Beteiligten verwiesen worden ist, insbesondere denjenigen in den Rechtssachen Royer (aaO), Watson und Belmann (aaO) und 8/77 (Sagulo, Brenca und Bakhouche, Slg. 1977, 1495), werden einige Gesichtspunkte hervorgehoben oder deutlich gemacht:

1. Personen, die Anspruch auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft haben, sei es als Arbeitnehmer oder deren Familienmitglieder oder kraft der Bestimmungen über Niederlassungsfreiheit und Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, leiten ihre Rechte — in die Hoheitsgebiete anderer Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort aufzuhalten — unmittelbar aus den dafür maßgeblichen Vertragsbestimmungen ab, wie sie in den zu ihrer Durchführung ergangenen Bestimmungen des Rates fortentwickelt worden sind. Dementsprechend sind zur Verleihung dieser Rechte an die Betreffenden keine Maßnahmen von seiten der Mitgliedstaaten erforderlich, und kein Mitgliedstaat darf ihre Ausübung beschränken oder behindern.

2. Eine Aufenthaltserlaubnis der in der Richtlinie 68/360 vorgesehenen Art „wirkt nur deklaratorisch". Sie dient lediglich dem Nachweis, daß dem Inhaber diese Rechte zustehen, und ein Mitgliedstaat ist verpflichtet, eine solche Erlaubnis jedem zu erteilen, der in geeigneter Weise den Nachweis führen kann, daß ihm diese Rechte zustehen.

3. Daraus folgt unter anderem, daß ein Mitgliedstaat das Recht eines Arbeitnehmers, sich in seinem Hoheitsgebiet aufzuhalten, anerkennen muß, wenn dieser beweisen kann, daß ihm dieses Recht zusteht, indem er die beiden in Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 68/360 aufge-

führten Unterlagen vorlegt, also seinen Personalausweis oder Reisepaß und eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung.

4. Damit ist nicht gesagt, daß ein Mitgliedstaat nicht von dem betreffenden Arbeitnehmer die Erfüllung von Formalitäten verlangen könnte, die nach seinem eigenen Recht für die Ausländerüberwachung vorgeschrieben sind, soweit sich diese Formalitäten in vernünftigen Grenzen halten und das aus dem Vertrag fließende Einreise- und Aufenthaltsrecht nicht beschränken. So kann ein Mitgliedstaat dem Arbeitnehmer etwa die Verpflichtung auferlegen, sich bei der zuständigen Behörde dieses Staates anzumelden oder dort seinen Aufenthalt anzuzeigen; ebenso kann er von ihm verlangen, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, wie sie in der Richtlinie vorgesehen und soweit dies nach der Richtlinie angemessen ist; allerdings kann er von ihm nicht den Besitz irgendeiner anderen, nach seinem allgemeinen Ausländerrecht vorgesehenen Aufenthaltserlaubnis verlangen (deren Erteilung womöglich eine Ermessenssache ist). Einem Mitgliedstaat ist es im übrigen nicht benommen, Sanktionen für die Nichterfüllung solcher Formalitäten vorzusehen.

5. Diese Sanktionen dürfen allerdings keine Ausweisung einschließen, da dies eine Verweigerung des durch den Vertrag verliehenen Rechts bedeuten würde, und sie dürfen ausschließlich auf Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gestützt werden. Bei der bloßen Nichtbeachtung von Formalitäten im Rahmen der Ausländerüberwachung ist keiner dieser Gründe gegeben.

6. Andere Sanktionen, wie Geld- und Freiheitsstrafe, dürfen nicht derart außer Verhältnis zur Schwere der Tat stehen, daß sie die Ausübung der aus dem Vertrag fließenden Rechte durch die hierzu Berechtigten behindern. Soweit ein Mitgliedstaat sein Recht den diesbezüglichen Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts nicht angepaßt hat, ist es Sache der Gerichte dieses Staates, ihre Entscheidungsbefugnis so auszuüben, daß ein Konflikt mit diesen Erfordernissen vermieden wird.

Die für das Vereinigte Königreich maßgeblichen Rechtsvorschriften und die Verwaltungspraxis finden sich in dem Immigration Act 1971 und den vom Innenminister erlassenen „Immigration Rules". Nach diesen Rules hat sich die verwaltungsmäßige Durchführung des Immigration Act zu richten. Sie haben, wenn man es genau nimmt, keine Gesetzeskraft, müssen allerdings aufgrund von Section 3 (2) des Immigration Act dem Parlament vorgelegt werden und können durch Beschluß des Ober- oder des Unterhauses abgelehnt werden.

Section 1 des Immigration Act definiert in Verbindung mit Section 2 eine Personengruppe von sogenannten „patrials", die „das Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich" haben und denen es daher freisteht, „im Vereinigten Königreich zu leben und dort ein- und auszureisen, und zwar völlig unbehindert, mit Ausnahme solcher Maßnahmen, die erforderlich sein können . . ., um die Feststellung ihres Rechts zu ermöglichen . . ." (Sie werden sich daran erinnern, daß ich mich mit der verwickelten Rechtslage auf diesem Gebiet bereits in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 257/78, Devred/Kommission, noch nicht veröffentlicht, auseinandergesetzt habe).

Section 3 (1) des Immigration Act bestimmt, vorbehaltlich von hier nicht interessierenden Ausnahmen:

„Ist eine Person kein ‚patrial', so

a) darf sie nicht ohne eine in Übereinstimmung mit diesem Gesetz erteilte Erlaubnis in das Vereinigte Königreich einreisen;

b) kann ihr die Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich (oder, falls sie sich bereits dort befindet, eine Aufenthaltserlaubnis) entweder befristet oder unbefristet erteilt werden;

c) kann ihr eine befristete Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis unter Auflagen erteilt werden, die ihre Beschäftigung im Vereinigten Königreich beschränken oder sie dazu verpflichten, sich bei der Polizei anzumelden, oder in denen beides angeordnet wird."

Section 3 (3) bestimmt:

„Bei einer befristeten Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis

a) sind Änderungen der Erlaubnis zulässig, sei es durch Beschränkung, Erweiterung oder Aufhebung der Befristung oder durch Hinzufügung, Abänderung oder Aufhebung von Auflagen . . ."

In Section 3 (5) und (6) finden sich Vorschriften über die Ausweisung. Diese sind Ihnen bereits geläufig, denn der Gerichtshof hatte sie in der Rechtssache 30/77 (Bouchereau, Slg. 1977, 1999) zu berücksichtigen, und sie hatten auch in der Rechtssache 131/79 (Santillo, noch nicht veröffentlicht) eine gewisse Bedeutung. Soweit sie hier einschlägig sind, haben sie den folgenden Wortlaut:

„(5) Eine Person, die kein ‚patrial' ist, kann aus dem Vereinigten Königreich ausgewiesen werden,

a) wenn sie nur eine beschränkte Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis besitzt und einer Bedingung nicht nachkommt, an die diese Erlaubnis geknüpft ist, oder wenn sie über den erlaubten Zeitraum hinaus verbleibt oder

. . .

(6) Unbeschadet des Absatzes (5) kann eine Person, die kein ‚patrial' ist, aus dem Vereinigten Königreich ausgewiesen werden, wenn sie . . . wegen einer mit Freiheitsstrafe bedrohten Straftat verurteilt wird und wenn ein nach diesem Gesetz dazu befugtes Gericht aufgrund dieser Verurteilung die Ausweisung empfiehlt."

Das Gericht, das nach dem Gesetz befugt ist, die Ausweisung zu empfehlen, ist, wie Sie wissen, das für die Verurteilung des Betroffenen wegen der fraglichen Straftat zuständige Gericht. Gemäß Section 6 (2) des Gesetzes darf ein Gericht die Ausweisung nur empfehlen, wenn dem Betroffenen spätestens sieben Tage vorher eine schriftliche Mitteilung über bestimmte, in diesem Absatz aufgeführte Punkte erteilt worden ist.

Section 4 (1) des Gesetzes schreibt vor:

„Für die Erteilung oder Versagung der Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich nach diesem Gesetz sind die Einwanderungsbehörden zuständig, für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder für die Änderung einer Erlaubnis gemäß Section 3 (3) (a) (sei es hinsichtlich der Zeitdauer oder der Bedingungen) ist der Innenminister zuständig; . . . diese Befugnisse werden durch schriftlichen Bescheid an den Betroffenen ausgeübt . . ."

Section 24 (1) lautet:

„Eine Person, die kein ‚patrial' ist, kann im summarischen Verfahren mit einer Geldstrafe bis zu 200 £ und mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit einer dieser Strafen bestraft werden, wenn sie:

a) entgegen diesem Gesetz unter Verstoß gegen einen Ausweisungsbefehl oder ohne Erlaubnis vorsätzlich in das Vereinigte Königreich einreist;

b) nur eine befristete Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis hat und vorsätzlich entweder

i) die in der Erlaubnis gesetzte Frist überzieht oder

ii) eine mit der Erlaubnis verbundene Bedingung nicht erfüllt;

...“

In Anhang 2 zum Gesetz, der mit „Verwaltungsvorschriften über die Einreisekontrolle usw.“ überschrieben ist, finden sich in § 2 (1) folgende Bestimmungen:

„Ein Einwanderungsbeamter darf jeden, der im Vereinigten Königreich auf dem See- oder Luftweg eintrifft, überprüfen ... um festzustellen,

a) ob es sich um einen ‚partrial‘ handelt und

b) ob er, wenn dies nicht der Fall ist, ohne Erlaubnis in das Vereinigte Königreich einreisen darf

und

c) ob ihm, wenn er dies nicht darf, eine Erlaubnis erteilt werden soll und welchen Zeitraum und unter welchen Bedingungen (falls erforderlich) sie erteilt werden soll, oder ihm die Erlaubnis versagt werden soll.“

Zwei Gruppen von Rules, die der Innenminister erlassen und dem Parlament gemäß Section 3 (2) des Gesetzes vorgelegt hat, sind im vorliegenden Fall von Bedeutung. Es handelt sich dabei um die Immigration Rules for Control on Entry, EEC and other Non-Commonwealth Nationals, und die Immigration Rules for Control after Entry, EEC and other Non-Commonwealth Nationals. Beide sind dem Parlament am 25. Januar 1973 vorgelegt worden. Sie haben seither von Zeit zu Zeit Änderungen erfahren, die sich aber auf diesen Fall nicht auswirken.

Nach den Rules betreffend „Control on Entry“ (die auf irische Staatsbürger, die eine bevorzugte Behandlung genießen, nicht angewendet werden) hat eine Person bei Ankunft im Vereinigten Königreich dem Einwanderungsbeamten auf Verlangen „einen gültigen nationalen Reisepaß oder ein anderes Papier, das die Feststellung ihrer Identität und Staatsangehörigkeit hinlänglich ermöglicht“ vorzulegen; Staatsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft können „gültige nationale Personalausweise anstelle von Reisepässen“ benutzen (vgl. Rule 3 mit der zugehörigen Fußnote). Die Rules schreiben außerdem vor, daß Staatsangehörige bestimmter Länder, die in einem Anhang aufgeführt sind und keinen Mitgliedstaat der Gemeinschaft umfassen, dem Einwanderungsbeamten „einen Reisepaß“ oder ein anderes Ausweispapier ... vorzulegen [haben], die mit einem Sichtvermerk des Vereinigten Königreichs versehen sind, und [daß] ihnen ... die Genehmigung zur Einreise versagt werden [soll], sofern sie keinen gültigen Sichtvermerk haben“ (vgl. Rule 8). Teil V der Rules enthält Sondervorschriften für die Zulassung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Diese Vorschriften gehen im Rahmen ihres Anwendungsbereichs allen übrigen einschlägigen Vorschriften der Rules vor (vgl. Rule 49). Zu ihnen gehören die Rules 51 und 52, die folgenden Wortlaut haben:

„51. Wird einem EWG-Angehörigen die Einreise erlaubt, so ist seine Beschäftigung im Vereinigten Königreich nicht zu beschränken. In der Regel soll er für sechs Monate zu-

gelassen werden; ausgenommen sind zurückkehrende Aufenthaltsberechtigte oder Inhaber einer gültigen Aufenthaltserlaubnis.

52. Ein EWG-Angehöriger, der in das Vereinigte Königreich einreisen möchte, um eine Beschäftigung auszuüben oder zu suchen, einen Geschäftsbetrieb zu eröffnen oder einer selbständigen Arbeit nachzugehen, ist ohne Arbeitserlaubnis oder eine andere vorherige Genehmigung zuzulassen."

Die Rules betreffend „Control after Entry" sind in zwei Teile gegliedert, nämlich „Teil A" mit der Überschrift „Variation of Leave to Enter or Remain" und „Teil B" mit der Überschrift „Deportation". Auf Teil B brauche ich nicht weiter einzugehen. Teil A hat zwei Abschnitte, nämlich Section I, die allgemein für Staatsangehörige von „Non-Commonwealth"-Staaten gilt, und Section II, die speziell für EWG-Angehörige gilt (wiederum mit Ausnahme der irischen Staatsangehörigen). Die Rules in Section II gehen im Rahmen ihres Anwendungsbereichs denen der Section I vor. Von den Rules der Section II kommt der Rule 34 besondere Bedeutung zu. Sie lautet:

„Soweit eine Zulassung für sechs Monate erfolgt ist, wird bei Aufnahme einer Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Die Aufenthaltserlaubnis wird auf die Dauer der Beschäftigung beschränkt, wenn diese voraussichtlich weniger als zwölf Monate beträgt. Im übrigen wird die Erlaubnis für fünf Jahre erteilt. Eine Erlaubnis wird jedoch normalerweise nicht erteilt, wenn der Betreffende bei Ablauf des sechsmonatigen Zulassungszeitraums keine Beschäftigung gefunden hat oder wenn er in dieser Zeit Sozialhilfe in Anspruch genommen hat."

Diese Vorschriften, soweit sie hier einschlägig sind, haben offensichtlich zur Folge, daß jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats (mit Ausnahme Irlands), der in das Vereinigte Königreich einreisen möchte, entweder seinen Reisepaß oder seinen Personalausweis vorlegen und vom Einwanderungsbeamten eine Einreiseerlaubnis erhalten muß. Sofern er kein zurückkehrender Aufenthaltsberechtigter oder Inhaber einer gültigen Aufenthaltserlaubnis ist, wird ihm im Regelfall unabhängig vom Zweck seiner Reise in das Vereinigte Königreich eine Einreiseerlaubnis für eine Dauer von sechs Monaten erteilt. Diese Erlaubnis muß ihm durch „schriftlichen Bescheid" erteilt werden. Anschließend kann er beim Innenminister eine Änderung der Genehmigung, durch Verlängerung oder Aufhebung der Befristung, beantragen. Wenn er eine Beschäftigung aufnimmt, wird sein Antrag auf Abänderung der Genehmigung die Folge haben, daß ihm eine Aufenthaltserlaubnis für fünf Jahre oder für die Dauer der Beschäftigung erteilt wird, wenn diese voraussichtlich weniger als zwölf Monate beträgt.

Von seiten des Vereinigten Königreichs ist uns erklärt worden, mit diesem Verfahren sei beabsichtigt, Verzögerungen im Einreisehafen oder -flughafen zu vermeiden. Es enthebe den Einwanderungsbeamten der Notwendigkeit, jeden Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats bei der Ankunft daraufhin zu überprüfen, ob der Zweck seiner Reise in das Vereinigte Königreich ihm nach dem Vertrag ein Recht zur Einreise gewähre. Hierdurch stehe ein Zeitraum von sechs Monaten zur Verfügung, innerhalb dessen der Einreisende sich entscheiden könne, ob er länger bleiben und gegebenenfalls eine Aufenthaltserlaubnis beantragen wolle. Ich muß gestehen, daß ich dies für ein vernünftiges Verfahren halte, besonders für ein Land, das keine „Ein-

wohnermelderegister" kennt, keine Personalausweise ausstellt und von Ausländern nur in bestimmten Fällen eine polizeiliche Anmeldung verlangt. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, daß dieses Verfahren so, wie es im vorliegenden Fall angewendet worden ist, mit dem Gemeinschaftsrecht übereinstimmt.

Der Sachverhalt des vorliegenden Falles ist in der Erklärung dargestellt, die dem Vorlagebeschluß beigefügt ist; er ist unstreitig. Herr Pieck ist niederländischer Staatsangehöriger und Inhaber eines niederländischen Reisepasses. Er ist kein „patrial". Aus seinem Reisepaß ergibt sich, daß er zum ersten Mal am 3. August 1973 in das Vereinigte Königreich einreiste und in der Folge zu wiederholten Malen aus- und wieder einreiste. Am 12. April 1976 wurde sein Reisepaß beim niederländischen Konsulat in London verlängert, wobei er als Aufenthaltsort „Cardiff (GB)" angab. Am 3. Dezember 1977 reiste er wieder in das Vereinigte Königreich ein, verließ es am 22. Juli 1978 und reiste eine Woche später, am 29. Juli 1978, erneut ein. Bei jeder Einreise in das Vereinigte Königreich, auch am 29. Juli 1978, wurde sein Reisepaß vom Einwanderungsbeamten mit dem Datum und dem Ort der Einreise in das Vereinigte Königreich sowie mit einem Vermerk gestempelt, der die Worte „given leave to enter the United Kingdom for six months" enthielt. Seit seiner Einreise in das Vereinigte Königreich vom 3. Dezember 1977 war Herr Pieck ständig als Drucker bei der Firma Graphic Prints in Taffs Well bei Cardiff beschäftigt; er ist es heute noch. Die sechsmonatige Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich, die ihm am 29. Juli 1978 erteilt worden war, lief am 29. Januar 1979 ab. Im März 1979 ging er aus eigenem Antrieb zur South Wales Constabulary, erklärte, daß er über die Erlaubnis hinaus geblieben sei, und fragte um Rat. Es wurde ihm empfohlen, seinen Reisepaß zusammen mit einem Antrag auf weiteren Aufenthalt an das Innenministerium zu senden, aber er unternahm nichts. Als er am 3. Mai 1979 von einem Polizeibeamten aufgefordert wurde, seinen Paß vorzuzeigen, sagte er: „Ich wollte ihn absenden, vergaß es aber." Er wurde daraufhin angeklagt, gegen Section 24 (1) (b) (i) des Immigration Act 1971 verstoßen zu haben; ihm wurde eine „Mitteilung über die Möglichkeit der Ausweisung" gemäß Section 6 (2) des Immigration Act zugestellt. Die Anklage gegen ihn lautete wie folgt:

„... als eine Person, die kein ‚patrial' ist und nur eine befristete Erlaubnis zum Aufenthalt im Vereinigten Königreich hat, vorsätzlich über den 29. Januar 1979, den in der Erlaubnis festgesetzten Zeitpunkt, hinaus im Vereinigten Königreich verblieben zu sein."

Am 12. Juli 1979 erschien Herr Pieck vor dem Stipendiary Magistrate und erklärte sich „nicht schuldig" im Sinne der Anklage. Er ließ vortragen, a) der Stempel in seinem Paß bezüglich seiner Einreise in das Vereinigte Königreich vom 29. Juli 1978 komme in Widerspruch zu der Richtlinie 68/360 einem „Sichtvermerk oder gleichartigen Nachweis" gleich, b) er habe nach Artikel 48 Absatz 3 Buchstaben b und c EWG-Vertrag das Recht, sich im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs frei zu bewegen und sich dort zur Ausübung einer Beschäftigung aufzuhalten, die auf sechs Monate befristete, angebliche Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich vom 29. Juli 1978 verletze diese Rechte und verstoße weiter gegen Artikel 7 EWG-Vertrag, c) die anfängliche, auf sechs Monate befristete Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich widerspreche der Richtlinie 68/360, d) selbst dann, wenn eine anfängliche Erlaubnis zum sechsmonatigen Aufenthalt bei der Ein-

reise in das Vereinigte Königreich rechtmäßig erteilt werden könnte, könne ihre Verletzung nicht mit Ausweisung oder Freiheitsstrafe bestraft werden.

Von seiten des Vereinigten Königreichs wurde die gegenteilige Ansicht vertreten.

Daraufhin wurden dem Gerichtshof vom Gericht drei Fragen vorgelegt. In etwas verkürzter Form lauten diese wie folgt:

1. Welche Bedeutung haben die Worte „weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis" in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 68/360 des Rates?

2. Ist es mit den Rechten, die einem EWG-Angehörigen in den Artikeln 7 und 48 EWG-Vertrag und in den Richtlinien 64/221 und 68/360 gewährleistet werden, vereinbar, wenn ein Mitgliedstaat ihm bei der Einreise in sein Hoheitsgebiet eine anfängliche, auf sechs Monate befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt?

3. Für den Fall der Bejahung der Frage 2:

   Kann eine Rechtsverletzung, die darin besteht, daß ein solcher Staatsangehöriger, dem in einem Mitgliedstaat eine auf sechs Monate befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist und der als Arbeitnehmer beschäftigt ist, aber keine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis beantragt hat, auch nach Ablauf der Erlaubnis in dem Mitgliedstaat verbleibt, dort mit Maßnahmen bestraft werden, die Freiheitsstrafe und/oder eine Ausweisungsempfehlung einschließen?

Zu der ersten Frage haben wir Ausführungen gehört, die, wie ich schon erwähnt habe, dadurch beeinflußt waren, daß die englische Fassung von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 68/360 von einem „document" spricht, das „verlangt" wird, statt von einem Erfordernis, das aufgestellt wird. Aufgrund dessen ist von seiten der Regierung des Vereinigten Königreichs hervorgehoben worden, EWG-Angehörige seien nicht verpflichtet, bei ihrer Ankunft in einem Hafen oder Flughafen des Vereinigten Königreichs etwas anderes „vorzulegen", als ihren Personalausweis oder Reisepaß. Weiterhin hat sich daraus eine Diskussion zur Etymologie des Begriffs „visa" und über die Bedeutung dieses Begriffs im Konsulargebrauch und in internationalen Abkommen über die Abschaffung von Sichtvermerken ergeben. Gestützt auf den Wortsinn „visa" in diesem Zusammenhang hat die Regierung des Vereinigten Königreichs vorgetragen, die Formulierung „weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis" in Artikel 3 Absatz 2 meine „eine urkundliche Genehmigung, die ein Einreisewilliger vor seiner Ankunft zur geplanten Zeit und am geplanten Ort seiner Enreise in das Gastland bei der Auslandsvertretung des Gastmitgliedstaats einzuholen hat".

Ich halte dies für eine zu enge Auslegung dieser Formulierung. Artikel 3 der Richtlinie muß als Ganzes und unter gebührender Berücksichtigung des mit der Richtlinie verfolgten Ziels ausgelegt werden, nämlich der Aufhebung der Reisebeschränkungen für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft. Aus dem Wortlaut von Artikel 3 Absatz 2 ergibt sich für mich, daß damit dreierlei beabsichtigt ist, nämlich

i) das in Artikel 3 Absatz 1 Gesagte hervorzuheben und zu bekräftigen, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Personen, auf die die Richtlinie Anwendung findet, die Einreise in ihr Hoheitsgebiet „bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses" zu gestatten,

ii) eine Ausnahme von dieser Verpflichtung für die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers vorzusehen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstats besitzen, und

iii) die Mitgliedstaaten zu verpflichten, solchen Familienangehörigen eines Arbeitnehmers „zur Erlangung der erforderlichen Sichtvermerke alle Erleichterungen" zu gewähren.

Ich würde es daher mit dem Ziel wie mit dem Wortlaut des Artikels 3 für unvereinbar halten, wenn man ihn so auslegte, als erlaube er es einem Mitgliedstaat, für Arbeitnehmer zusätzlich zur Vorlage ihres Personalausweises oder Reisepasses Erfordernisse dann aufzustellen, wenn diese am Ort der Einreise in das Hoheitsgebiet zu erfüllen sind und nicht schon vorher durch Antragstellung bei der Auslandsvertretung.

Auf der anderen Seite ist es offensichtlich nicht der Sinn des Artikels 3, daß der Einwanderungsbeamte oder ein anderer zuständiger Beamter eines Mitgliedstaats bei der Vorlage des Personalausweises oder Reisepasses eines Arbeitnehmers stumm und teilnahmslos zu bleiben habe. Zumindest ein Lächeln, ein Nicken mit dem Kopf oder ein Winken mit der Hand dürfte erlaubt sein. Unter diesen Umständen scheint mir aber auch kein Einwand dagegen möglich, daß jemandem ein Stempel in den Reisepaß gesetzt oder ihm ein besonderer Nachweis erteilt wird, durch die sein Recht zur Einreise in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats bestätigt wird. Hätte also im vorliegenden Fall der Stempel im Reisepaß von Herrn Pieck lediglich besagt „Given leave to enter the United Kingdom" und hätte dieser Stempel nach dem Recht des Vereinigten Königreichs nur eine Bestätigung seines Rechts zur Einreise in das Vereinigte Königreich dargestellt, so wäre dagegen meiner Ansicht nach nichts einzuwenden gewesen.

Aufgrund dieser Erwägungen weist die vorliegende Rechtssache zwei Schwierigkeiten auf.

Die erste und hervorstechendste ist, daß der in den Reisepaß von Herrn Pieck gestempelte Vermerk auch die Worte „for six months" enthielt. Hierauf möchte ich jetzt noch nicht eingehen.

Die zweite Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß der Immigration Act 1971 und die Immigration Rules for Control on Entry den Anschein erwecken, als sei die Erteilung einer Einreiseerlaubnis nach dem Recht des Vereinigten Königreichs nicht die bloße Anerkennung eines Rechts, sondern eine Ermessensentscheidung. Es ist natürlich nicht Sache des Gerichtshofes, sondern der Gerichte des Vereinigten Königreichs zu entscheiden, ob dies zutrifft. Zum einschlägigen Gemeinschaftsrecht, für das der Gerichtshof zuständig ist, ist von der Regierung des Vereinigten Königreichs vorgetragen worden, ein derartiges Ermessen stehe den Mitgliedstaaten deswegen zu, weil die Freizügigkeit nach diesem Recht Beschränkungen unterliege. Sie unterliegt tatsächlich Beschränkungen, weil sie sich auf der einen Seite nicht auf die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats erstreckt, die sich zur Verfolgung eines vom Vertrag nicht geschützten Zwecks in einen anderen Mitgliedstaat begeben wollen, und weil sie auf der anderen Seite einer bestimmten Person aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit verweigert werden kann. Auf den ersten Blick bedeutet dies, daß die Mitgliedstaaten einer Person, auf die eine dieser Beschränkungen zutrifft, die Einreise versagen können.

Ergibt sich daraus, daß die Mitgliedstaaten berechtigt (oder vielleicht sogar ver-

pflichtet) sind, im Falle eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der in ihr Hoheitsgebiet einreisen will, zu überprüfen, ob er ein Recht zur Einreise hat" — also mit anderen Worten genau das zu tun, was durch das Verfahren des Vereinigten Königreichs, wie es uns dargestellt worden ist, vermieden werden soll? Insoweit ist Artikel 3 der Richtlinie in sich offenkundig widersprüchlich. Er gilt nur für Personen, auf die die Verordnung Nr. 1612/68 Anwendung findet, verpflichtet aber die Mitgliedstaaten gleichwohl dazu, diesen Personen die Einreise in ihr Hoheitsgebiet bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses zu gestatten, einer Urkunde also, aus der sich schon ihrer Art nach kaum ergeben kann, ob die Verordnung auf den Inhaber Anwendung findet. Es gibt zwei Auswege aus diesem Dilemma. Der eine besteht darin anzunehmen, daß Artikel 3 stillschweigend voraussetzt, der Betreffende habe zusätzlich zu seinem Personalausweis oder Reisepaß den Nachweis zu erbringen, daß die Verordnung auf ihn Anwendung findet, um eine Einreiseerlaubnis zu erhalten. Der andere besteht darin anzunehmen, die Verfasser der Richtlinie hätten gewollt, daß die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen gegenseitig bei Nachweis ihrer Staatsangehörigkeit die Einreise in ihr Hoheitsgebiet erlauben, vorbehaltlich möglicher Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, und daß alle Fragen danach, ob ihnen nach dem Vertrag ein Recht zustehe, sich dort aufzuhalten, erst nach der Einreise geprüft werden sollten. Meiner Ansicht nach ist die letztere Lösung aus zwei Gründen vorzuziehen. Zunächst einmal entspricht sie besser dem Wortlaut der Richtlinie als die erstere Lösung. Nach den Artikel 4 und 8, in denen es um das Aufenthaltsrecht geht, hat der Betroffene den Nachweis zu erbringen, daß die Verordnung auf ihn Anwendung findet. Daß er dies nicht schon bei der Einreise, sondern erst nachher zu tun braucht, ergibt sich zum Beispiel aus der Verwendung der Vergangenheitsform in der Formulierung „den Ausweis, mit dem er in ihr Hoheitsgebiet eingereist ist" in Artikel 4 Absatz 3 und in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a. Zum zweiten entspricht sie dem gesunden Menschenverstand, wie die Praxis des Vereinigten Königreichs ja beweist. Die Verfasser der Richtlinie müssen sich dessen bewußt gewesen sein, daß diese und die späteren Richtlinien über die Freizügigkeit in Verbindung mit der Niederlassungsfreiheit und der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zusammengenommen viele, wenn nicht sogar die meisten Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten erfassen, die in andere Mitgliedstaaten reisen. Es kann nicht in ihrer Absicht gelegen haben, daß alle an den innergemeinschaftlichen Grenzen darauf warten müßten, bis die Schafe von den Böcken getrennt wären. Ich glaube auch nicht, daß der Rat seine Befugnisse aus den Artikeln 49, 54 und 63 EWG-Vertrag überschritten hat, wenn er die Bestimmungen so faßte, daß dieses Ergebnis vermieden wurde.

Meiner Ansicht nach ist daher auf die erste Vorlagefrage zu antworten, daß die Worte in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 68/360, daß „für die Einreise ... weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis verlangt werden [darf]", bedeuten, daß ein Mitgliedstaat an Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als Bedingung für die Erlaubnis zur Einreise in sein Hoheitsgebiet keine Anforderungen stellen darf, die über die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses hinausgehen.

Dem Umstand, daß der Stempel in Herrn Piecks Reisepaß die Worte „for six months" enthielt, kommt meiner Ansicht nach für Fragen im Zusammenhang

mit Artikel 3, der ausschließlich die Einreise betrifft, keine Bedeutung zu. Hiervon war, nachdem er in das Vereinigte Königreich eingereist war, das Aufenthaltsrecht von Herrn Pieck berührt, welches Gegenstand der zweiten Vorlagefrage ist.

Was diese Frage anbelangt, habe ich wohl bereits genug über die Vorschriften des Vertrages und der einschlägigen Rechtsvorschriften des Rates und auch in meinem Überblick über die Bedeutung der zu ihrer Auslegung ergangenen Entscheidungen des Gerichtshofes gesagt, um zu zeigen, daß ein Mitgliedstaat nicht befugt ist, das Recht eines Arbeitnehmers, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, zum Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet zu beschränken, es sei denn aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, daß er jedoch von ihm in Übereinstimmung mit Artikel 4 ff. der Richtlinie 68/360 und Artikel 5 ff. der Richtlinie 64/221 den Nachweis seines Aufenthaltsrechts verlangen kann.

Von der Regierung des Vereinigten Königreichs ist vorgetragen worden, ein Stempel wie der in Herrn Piecks Reispaß solle dem Einreisenden lediglich deutlich machen, daß ihm die Einreiseerlaubnis ordnungsgemäß erteilt worden sei und daß ihm ein Zeitraum von sechs Monaten zur Verfügung stehe, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, auf die er unter dem Vorbehalt von Erwägungen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit ein unbedingtes Recht habe. Der Stempel beschränke keineswegs die Rechte des Einreisenden; er räume ihm eine Frist von sechs Monaten für die Entscheidung ein, ob er eine Aufenthaltserlaubnis beantragen solle, weil er länger bleiben wolle. Die Entscheidung, ob diese Interpretation des Stempels zutrifft, obliegt natürlich den Gerichten des Vereinigten Königreichs, nicht dem Gerichtshof. Ich beschränke mich auf die Feststellung, daß Herr Pieck angeklagt ist, „als eine Person, die kein ‚patrial' ist und nur eine befristete Erlaubnis zum Aufenthalt im Vereinigten Königreich hat, vorsätzlich über den ... in der Erlaubnis festgesetzten Zeitpunkt hinaus im Vereinigten Königreich verblieben zu sein". Er ist nicht angeklagt, gegen seine Verpflichtung, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, verstoßen zu haben.

In diesem Zusammenhang wurden uns in der mündlichen Verhandlung Exemplare eines Formulars (HO Form IS.120) ausgehändigt, wobei uns mitgeteilt wurde, diese würden den Staatsangehörigen aus anderen Mitgliedstaaten seit dem 1. Januar 1980 bei ihrer Einreise in das Vereinigte Königreich anstelle eines Stempels in ihrem Reisepaß erteilt. In der vorliegenden Rechtssache spielt die Frage der Vereinbarkeit des Wortlauts dieses Formulars mit dem Gemeinschaftsrecht keine Rolle. Nach einiger Überlegung bin ich zu dem Ergebnis gekommen, daß es am vernünftigsten ist, wenn ich mich dazu gar nicht äußere.

So komme ich denn schließlich zu der dritten Vorlagefrage.

Die Antwort auf diese ergibt sich ebenfalls aus den Entscheidungen des Gerichtshofes, deren Auswirkungen ich kurz zusammengefaßt habe. Sie wäre vielleicht erheblich, wenn die Anklage gegen Herrn Pieck — wie dies von der Regierung des Vereinigten Königreichs vertreten wird — dahin gehend zu verstehen wäre, daß er es pflichtwidrig unterlassen habe, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Aus diesem Grund wäre eine Ausweisung eindeutig nicht zulässig. Soviel ist unbestritten. Ob Freiheitsstrafe verhängt werden könnte, hängt davon ab, wie das erkennende Gericht die Schwere der Tat bewertet. Von der Re-

gierung des Vereinigten Königreichs ist vorgetragen worden, ein solcher Verstoß könne in außergewöhnlichen Fällen mit Freiheitsstrafe geahndet werden, zum Beispiel, wenn er fortgesetzt begangen werde und eine vorsätzliche Weigerung darstelle, Rechtsvorschriften einzuhalten. Insoweit habe ich keinen Anlaß zu einer abweichenden Beurteilung.

Von seiten der Regierung des Vereinigten Königreichs ist geltend gemacht worden, Herr Pieck habe, als er am 12. Juli 1979 vor dem Gericht erschienen sei, auch unter der Anklage gestanden, eine Damenhandtasche gestohlen zu haben; insoweit habe er sich schuldig bekannt, die Strafe dafür sei zur Bewährung ausgesetzt worden, und er sei zur Zahlung von Schadensersatz in Höhe von 1,50 £ und der Kosten in Höhe von 15 £ verurteilt worden. Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist anscheinend der Ansicht, seine Verurteilung wegen dieses Verstoßes könne von dem vorlegenden Gericht durchaus bei der Entscheidung darüber berücksichtigt werden, ob er wegen des Verstoßes gegen den Immigration Act zu Freiheitsstrafe zu verurteilen ist. Ich glaube dies nicht, will dazu aber nichts weiter sagen, da dem Gerichtshof hierzu keine Frage vorgelegt worden ist.

Im Ergebnis schlage ich Ihnen daher vor, die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Worte in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 68/360, daß „für die Einreise ... weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis verlangt werden [darf]", bedeuten, daß ein Mitgliedstaat an Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als Bedingung für die Erlaubnis zur Einreise in sein Hoheitsgebiet keine Anforderungen stellen darf, die über die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses hinausgehen.

2. Die Mitgliedstaaten sind nicht befugt, den Aufenthalt von Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats auf einen kürzeren Zeitraum zu beschränken, als er ihnen aufgrund von Artikel 48 EWG-Vertrag und der Richtlinie 68/360 zusteht, es sei denn aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit; sie dürfen aber in den Fällen, in denen nach dieser Richtlinie die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zulässig ist, von ihnen verlangen, daß sie eine solche Erlaubnis innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet oder innerhalb eines anderen angemessenen Zeitraums beantragen.

3. Hat ein Mitgliedstaat von einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats rechtmäßig verlangt, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, und kommt dieser der Verpflichtung nicht nach, so kann er nicht mit Ausweisung und mit Freiheitsstrafe nur dann bestraft werden, wenn der Verstoß nach seinen Umständen außergewöhnlich schwerwiegend ist.