

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

30. April 1998 (1)

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Aufenthaltsrecht — Ausweisungspflicht — Sanktionen“

In der Rechtssache C-24/97

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch die Rechtsberater Peter Hillenkamp und Pieter Jan Kuijper als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, D-53107 Bonn, als Bevollmächtigten,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl.L 257, S. 13) und aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 73/148/EWG des

Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (ABl. L 172, S. 14) verstoßen hat, daß sie Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten, die sich im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten, bei vergleichbaren Verstößen gegen die Ausweisungspflicht hinsichtlich des Verschuldensmaßstabs und des Bußgeldrahmens in unverhältnismäßiger Weise anders behandelt als deutsche Staatsangehörige,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten H. Ragnemalm (Berichterstatter) sowie der Richter G. F. Mancini, J. L. Murray, G. Hirsch und K. M. Ioannou,

Generalanwalt: F. G. Jacobs

Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. Januar 1998,

folgendes

## Urteil

1.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 17. Januar 1997 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 den Artikeln 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und

Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 13) und aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (ABl. L 172, S. 14) verstoßen hat, daß sie Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten, die sich im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten, bei vergleichbaren Verstößen gegen die Ausweispflicht hinsichtlich des Verschuldensmaßstabs und des

Bußgeldrahmens in unverhältnismäßiger Weise anders behandelt als deutsche Staatsangehörige.

2. Nach § 12a Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1969 handelt ordnungswidrig, wer sich als Person, der nach diesem Gesetz Freizügigkeit gewährt wird, im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält, ohne den erforderlichen Paß oder Paßersatz oder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung zu besitzen.

3. Gemäß § 12a Absatz 2 handelt ordnungswidrig auch, wer eine in Absatz 1 bezeichnete Handlung fahrlässig begeht. Absatz 3 bestimmt, daß die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 5 000 DM geahndet werden kann.

4. Für Ordnungswidrigkeiten deutscher Staatsangehöriger sieht § 5 Absatz 1 Nummern 1 und 2 sowie Absatz 2 des Gesetzes über Personalausweise vom 19. Dezember 1950 vor:

„(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. vorsätzlich oder leichtfertig es unterläßt, für sich oder als gesetzlicher Vertreter eines Minderjährigen für diesen einen Ausweis ausstellen zu lassen, obwohl er dazu verpflichtet ist,
2. es unterläßt, einen Ausweis auf Verlangen einer zuständigen Stelle vorzulegen ...

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.“

5. Nach § 17 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 beträgt die Geldbuße mindestens 5 DM und, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, höchstens 1 000 DM. Gemäß Absatz 4 soll die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden.

6. In einem förmlichen Aufforderungsschreiben vom 25. Juli 1990 an die deutsche Regierung beanstandete die Kommission, wie Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten, die sich im Bundesgebiet aufhielten, bei Verstößen gegen die Ausweispflicht durch die deutschen Stellen behandelt würden. Diese Behandlung sei gegenüber der Behandlung deutscher Staatsangehöriger diskriminierend.

7. Mit Schreiben vom 11. Januar 1991, 20. März 1991 und 18. Februar 1992 räumte die deutsche Regierung eine Ungleichbehandlung ein und teilte mit, daß sie bereit sei, die entsprechenden Änderungen vorzunehmen. Die Verabschiedung eines

solchen Gesetzesentwurfs sei für 1992 vorgesehen. Die deutsche Regierung verwies auch auf zwei Schreiben des Bundesministeriums des Inneren an die Innenminister und -senatoren der Länder, in denen diese gebeten werden, dafür Sorge zu tragen, daß Verstöße von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten gegen die Ausweispflicht nur bei leichtfertiger Tatbegehung geahndet würden.

- 8.

- Da die angekündigte Änderung nicht erfolgte, richtete die Kommission am 27. Juli 1995 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die deutsche Regierung, in der sie diese aufforderte, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ihren Verpflichtungen binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe der Stellungnahme nachzukommen.
9. Da hierauf keine Mitteilung über die Änderung der streitigen Regelungen erfolgte, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.
10. Die vorgeworfene Vertragsverletzung wird von der deutschen Regierung in ihrer Klagebeantwortung nicht bestritten.
11. Artikel 48 EG-Vertrag, der durch die Richtlinie 68/360 durchgeführt wurde, und die Artikel 52 und 59 EG-Vertrag, die durch die Richtlinie 73/148 durchgeführt wurden, beruhen auf denselben Grundsätzen; dies gilt sowohl für das Recht der vom Gemeinschaftsrecht geschützten Personen, in das Gebiet der Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort aufzuhalten, als auch für das Verbot jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung (vgl. Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75, Royer, Slg. 1976, 497, Randnrn. 11 und 12).
12. Nach Artikel 4 Absatz 1 sowohl der Richtlinie 68/360 als auch der Richtlinie 73/148 gewähren die Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und deren Familienangehörigen, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepaß vorlegen, das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet.
13. Das Gemeinschaftsrecht verbietet einem Mitgliedstaat nicht, zu kontrollieren, ob die Verpflichtung zur Vorlage einer Aufenthaltserlaubnis eingehalten wird, sofern er seinen eigenen Staatsangehörigen eine entsprechende Verpflichtung hinsichtlich ihres Personalausweises auferlegt (vgl. Urteil vom 27. April 1989 in der Rechtssache 321/87, Kommission/Belgien, Slg. 1989, 997, Randnr. 12).
14. Falls diese Verpflichtung nicht eingehalten wird, dürfen die innerstaatlichen Stellen Sanktionen verhängen, die denen entsprechen, die bei geringfügigeren Vergehen von Inländern — wie Verstößen gegen die Ausweispflicht — gelten; Voraussetzung ist allerdings, daß keine unverhältnismäßige Sanktion vorgesehen wird, die ein Hindernis für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schaffen würde (vgl. Urteil vom 12. Dezember 1989 in der Rechtssache C-265/88, Messner, Slg. 1989, I-4209, Randnr. 14).
15. Nach alledem ist festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie aus Artikel 4 der Richtlinien 68/360 und 73/148 verstoßen hat, daß sie Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten, die sich im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten, bei vergleichbaren Verstößen gegen die Ausweispflicht hinsichtlich des Verschuldensmaßstabs und des Bußgeldrahmens in unverhältnismäßiger Weise anders behandelt als deutsche Staatsangehörige.

### **Kosten**

16. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, hat sie die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

**1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie aus Artikel 4 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 aus Artikel 4 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 verstoßen, daß sie Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten, die sich im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten, bei vergleichbaren Verstößen gegen die Ausweispflicht hinsichtlich des Verschuldensmaßstabs und des Bußgeldrahmens in unverhältnismäßiger Weise anders behandelt als deutsche Staatsangehörige.**

**2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.**

Ragnemalm  
Mancini  
Murray

Hirsch Ioannou

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. April 1998.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

H. Ragnemalm

---

1: Verfahrenssprache: Deutsch.

Quelle: Europäischer Gerichtshof (<http://curia.europa.de>)