

den Mitgliedstaats zu den Gemeinschaften ausgestellt wurde, daß dieser Ausweis keinen Vermerk über die Beschränkung seiner Gültigkeit auf das nationale Hoheitsgebiet

enthält und daß der Inhaber dieses Ausweises allein unter Vorlage seines Reisepasses in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats eingereist ist.

SITZUNGSBERICHT in der Rechtssache C-376/89*

I — Sachverhalt

A — Rechtlicher Rahmen

Nach Artikel 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) beseitigen die Mitgliedstaaten die Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen.

Die Absätze 1, 2 und 3 des Artikels 2 lauten wie folgt:

„1) Die Mitgliedstaaten gestatten den in Artikel 1 genannten Staatsangehörigen die Ausreise aus ihrem Hoheitsgebiet, damit sie im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis aufnehmen und ausüben können. Um von diesem Ausreiserecht Gebrauch machen zu können, bedarf es lediglich der Vorlage eines gültigen Personalausweises

oder Reisepasses. Die Familienangehörigen genießen dasselbe Recht wie der Staatsangehörige, von dem sie dieses Recht herleiten.

- 2) Die Mitgliedstaaten erteilen und verlängern ihren Staatsangehörigen gemäß ihren Rechtsvorschriften einen Personalausweis oder einen Reisepaß, der insbesondere ihre Staatsangehörigkeit angibt.
- 3) Der Reisepaß muß zumindest für alle Mitgliedstaaten und die unmittelbar zwischen den Mitgliedstaaten liegenden Durchreiseländer gelten. Ist die Ausreise nur mit dem Reisepaß statthaft, so muß dieser mindestens fünf Jahre gültig sein.“

Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 hat folgenden Wortlaut:

„Die Mitgliedstaaten gestatten den in Artikel 1 genannten Personen bei Vorlage eines

* Verfahrenssprache: Deutsch.

gültigen Personalausweises oder Reisepasses die Einreise in ihr Hoheitsgebiet.“

B — *Vorgeschichte des Ausgangsverfahrens*

Artikel 4 der Richtlinie bestimmt in seinen Absätzen 1 und 3:

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

2) ...

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;

— von den Familienangehörigen: ...“

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens Panagiotis Giagounidis, ein griechischer Staatsangehöriger, reiste im Jahre 1973 unter Vorlage eines gültigen Reisepasses in die Bundesrepublik Deutschland ein. Die Behörden der im Ausgangsverfahren beklagten Stadt Reutlingen erteilten ihm eine Aufenthaltserlaubnis, ab 1981 die Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG. Seit Abschluß seines Studiums ist Herr Giagounidis in der Bundesrepublik Deutschland als Lehrer tätig.

In der Zeit vom 12. März bis 18. Juni 1984, also während eines Zeitraums von drei Monaten und sechs Tagen, war Herr Giagounidis nicht im Besitz eines gültigen Reisepasses; die griechischen Behörden hatten ihm dessen Verlängerung vorübergehend abgelehnt, da er seiner Wehrpflicht nicht nachgekommen war. Er besaß aber während dieser Zeit einen 1967 ausgestellten griechischen Personalausweis mit unbefristeter Geltung. Dieser in griechischen Buchstaben abgefaßte Personalausweis enthält Angaben über die Personalien von Herrn Giagounidis einschließlich seiner Staatsangehörigkeit. Nach Mitteilung der griechischen Behörden ist dieser Personalausweis nur als Ausweisdokument für das Inland bestimmt und ersetzt keinen gültigen Reisepaß. Zur Ausreise aus Griechenland seien griechische Staatsangehörige nur berechtigt, wenn sie einen gültigen Reisepaß besäßen.

Im November 1984 beantragte Herr Giagounidis bei den deutschen Behörden, ihm zusätzlich zu seiner Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG eine Aufenthaltsberechtigung nach § 8 Ab-

satz 1 des Ausländergesetzes (AuslG, BGBl. 1965 I, S. 353) zu erteilen. Diese Aufenthaltsberechtigung wird räumlich und zeitlich unbeschränkt erteilt, kann nicht mit Bedingungen versehen werden und vermittelt einen erhöhten Ausweisungsschutz. Die Aufenthaltsberechtigung kann nach § 8 AuslG Ausländern erteilt werden, die sich „seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig“ im Geltungsbereich des Gesetzes aufhalten. Die deutschen Behörden lehnten es ab, Herrn Giagounidis die Aufenthaltsberechtigung zu erteilen, da er zu einer bestimmten Zeit (von März bis Juni 1984) nicht die erforderlichen Ausweispapiere besessen habe.

lein nach dem Recht des ausstellenden Staates. Der Personalausweis von Herrn Giagounidis sei nach den entsprechenden griechischen Verlautbarungen ausschließlich zum Identitätsnachweis in Griechenland und weder zur Ausreise noch zum Aufenthalt im Ausland bestimmt. Solange Griechenland den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entsprechende Personalausweise zur Ausreise und zum Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten noch nicht ausgegeben habe, sei es den deutschen Behörden verwehrt, den lediglich zum Gebrauch in Griechenland bestimmten Ausweis anzuerkennen und damit in die Paß- und Personalhoheit eines anderen Staates einzugreifen.

2. Herr Giagounidis erhob gegen diese ablehnende Entscheidung Klage beim Verwaltungsgericht. Dieses verpflichtete die deutschen Behörden, den Antrag neu zu beschneiden. Auf deren Berufung wies der Verwaltungsgerichtshof die Klage u. a. mit folgender Begründung ab: Die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung scheitere daran, daß Herr Giagounidis sich entgegen § 3 Absatz 1 AuslG und § 10 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (AufenthG/EWG, BGBl. 1980 I, S. 116) vorübergehend nicht habe ausweisen können. Sein Personalausweis sei kein hinreichendes Paßersatzpapier. Da die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses nach der Richtlinie 68/360 Voraussetzung sowohl für die Ausreise aus dem Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats als auch für die Einreise und das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat sei, könne der Personalausweis nur dann als Paßersatz anerkannt werden, wenn ihm die Qualität eines Reisedokuments zukomme. Dies richte sich gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 68/360 al-

3. Herr Giagounidis legte gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes Revision zum Bundesverwaltungsgericht ein. Er trug insbesondere vor, er habe mit seinem griechischen Personalausweis seiner Ausweispflicht genügt. Wie die EG-Kommission 1987 in einem Schreiben an die Bundesrepublik Deutschland ausgeführt habe, sähen weder die Richtlinien 68/360 und 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) noch § 10 AufenthG/EWG Bedingungen für die territoriale Gültigkeit eines Personalausweises vor. Sollte der Personalausweis nicht ausreichen, so verletze Griechenland dadurch Gemeinschaftsrecht, daß es noch keine Personalausweise mit Geltung für alle Mitgliedstaaten eingeführt

habe. Dann aber müsse er so gestellt werden, als ob Griechenland sich vertragstreu verhalten habe.

b) bei der Einreise nicht der Personalausweis, sondern ein Reisepaß vorgelegt wurde,

C — Die Vorabentscheidungsfragen

4. Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, daß der Rechtsstreit Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 68/360 aufwirft. Es hat deshalb mit Beschluß vom 17. Oktober 1989 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag ersucht, zu folgenden Fragen im Wege der Vorabentscheidung Stellung zu nehmen:

Ist Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 68/360/EWG dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat dem in Artikel 1 dieser Richtlinie genannten Personenkreis das Aufenthaltsrecht in seinem Hoheitsgebiet bei Vorlage eines Personalausweises gewähren darf oder muß, dessen Geltung der ausstellende Staat auf sein Hoheitsgebiet beschränkt hat?

Ist es dafür von Bedeutung, daß

a) der Personalausweis vor dem Beitritt des ausstellenden Staates zu den Europäischen Gemeinschaften und vor dem Inkrafttreten der Freizügigkeit zugunsten seiner Staatsangehörigen ausgestellt wurde,

c) die Beschränkung auf das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates im Personalausweis selbst nicht zum Ausdruck gebracht wurde?

5. Das Bundesverwaltungsgericht führt in der Begründung des Vorlagebeschlusses aus, § 10 AufenthG/EWG diene der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in nationales Recht. Der zur Gewährung des Aufenthalts nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360 erforderliche Ausweis könne auch ein zur Einreise nach Artikel 3 Absatz 1 ausreichender gültiger Personalausweis sein.

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Meinung, wenn ein Personalausweis ohne Rücksicht darauf, ob der Heimatstaat nach seinen Rechtsvorschriften (vgl. Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 68/360) den Geltungsbereich auf das Inland beschränkt hat, als gültiger Personalausweis anzusehen sei, weil Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 Bedingungen für seine territoriale Gültigkeit nicht vorsähen, der Ausweis vielmehr kraft Gemeinschaftsrechts als Reisedokument anerkannt werde, dann seien die Mitgliedstaaten zur Aufenthaltsgewährung bei Vorlage eines derartigen Ausweispapiers berechtigt oder sogar verpflichtet. In diesem Fall wäre der im übrigen nicht nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden

Klage stattzugeben. Das setze allerdings voraus, daß auch vor dem Beitritt des betreffenden Staates zu den Europäischen Gemeinschaften und vor dem Inkrafttreten der Freizügigkeit ausgestellte Personalausweise erfaßt würden und daß sie zur Aufenthaltsgewährung auch dann genügten, wenn die erstmalige Einreise mit einem Paß erfolgt sei.

Schließe demgegenüber die Befugnis zur Ausstellung von Personalausweisen nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 68/360 das Recht ein, den Geltungsbereich des Ausweises auch mit Wirkung für die anderen Mitgliedstaaten zu beschränken, dann wären diese nach der Richtlinie nicht berechtigt oder verpflichtet, dem Inhaber eines derartigen Ausweises den Aufenthalt zu gewähren. In diesem Fall käme es jedoch darauf an, ob eine derartige Beschränkung des Geltungsbereichs im Ausweispapier selbst zum Ausdruck kommen müsse oder ob es genüge, daß sich die Beschränkung wie im vorliegenden Fall nur aus den innerstaatlichen Vorschriften des ausstellenden Staates ergebe.

Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1977 in der Rechtssache 8/77 (Sagulo u. a., Slg. 1977, 1495) sähen die Artikel 2 und 4 der Richtlinie 68/360 unbeschadet des aus dem Gemeinschaftsrecht abzuleitenden Rechts zum Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten für die im EWG-Vertrag genannte Zwecke u. a. vor, daß die in Betracht kommenden Personen einen gültigen Personalausweis oder Reisepaß haben müßten. Dabei sei es Sache der Mitgliedstaaten, die Form und die Mittel zu wählen, um den Bestimmungen der Richtlinie 68/360 in ihrem Hoheitsgebiet zur Wirkung zu verhelfen. Diese Grundsätze könnten zu einer Konfliktsituation zwischen den Mitglied-

staaten führen, wenn ein Mitgliedstaat zur Gewährung des Aufenthaltes auf seinem Hoheitsgebiet die Vorlage eines Personalausweises genügen lasse, der nach dem Willen des ausstellenden Staates nur für das Inland gelten und nicht als Reisedokument innerhalb der Mitgliedstaaten dienen solle.

II — Verfahren

6. Der Vorlagebeschluß ist am 18. Dezember 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

7. Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht:

— Rechtsanwalt Jürgen Baum, Reutlingen, für die Stadt Reutlingen;

— F.-W. Albrecht und A. Caeiro, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

8. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

9. Der Gerichtshof hat die Rechtssache durch Beschluß vom 20. September 1990 gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Sechste Kammer verwiesen.

III — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

10. Die Stadt Reutlingen vertritt den Standpunkt, Herr Giagounidis sei seiner Ausweispflicht gemäß § 10 AufenthG/EGW nicht nachgekommen. Schon nach dem Wortlaut des Artikels 4 Absätze 1 und 3 der Richtlinie 68/360 sei ein Aufenthaltsrecht des Herrn Giagounidis ausgeschlossen, da dieser erstmalig nicht mit dem Personalausweis, sondern mit dem Reisepaß eingereist sei.

11. Der griechische Personalausweis von Herrn Giagounidis sei kein zur Einreise nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 ausreichender gültiger Personalausweis. Die Geltung des Ausweises sei auf das Hoheitsgebiet der Griechischen Republik begrenzt; ein für Einreisezwecke gültiges Ausweispapier liege somit nicht vor. Nach § 10 AufenthG/EGW werde für das Einreise- und Aufenthaltsrecht eines Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland vorausgesetzt, daß sich dieser durch einen — auch im Ausland — gültigen Paß oder amtlichen Personalausweis ausweise. Diese Auslegung, die durch Artikel 2 der Richtlinie 68/360 bestätigt werde, könne nur bedeuten, daß der vorgelegte gültige Reisepaß oder Ausweis außerhalb des Heimatstaates Gültigkeit haben müsse.

12. Der Ausweis von Herrn Giagounidis sei kein gültiges Reisedokument kraft Gemeinschaftsrechts, da er im Jahre 1967 ausgestellt worden sei, also vor dem Beitritt Griechenlands zu den Europäischen Gemein-

schaften und vor dem Inkrafttreten der Freizügigkeit. Jedenfalls vor seinem Beitritt sei Griechenland berechtigt gewesen, den Geltungsbereich des streitgegenständlichen Ausweises nach nationalem Recht auf das eigene Hoheitsgebiet zu beschränken. Die Beschränkung des Geltungsbereichs ergebe sich im vorliegenden Fall auch aus dem Ausweispapier selbst, denn dieses sei nur in griechischer Sprache und Schrift ausgegeben und daher außerhalb Griechenlands mangels Lesbarkeit unbrauchbar.

Eine Auslegung, wonach der fragliche Ausweis einen größeren Gültigkeitsbereich hätte, wäre eine unzulässige Einmischung in die Paß- und Personalhoheit der Griechischen Republik.

13. Nach Auffassung der *Kommission* sind die als „Personalausweis“ oder „Reisepaß“ bezeichneten Dokumente nur eine Voraussetzung für die tatsächliche Ausübung des im Gemeinschaftsrecht in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 und Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 73/148 vorgesehenen Ausreiserechts, des in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 68/360 und Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 73/148 vorgesehenen Einreiserechts und des in Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 68/360 und Artikel 6 der Richtlinie 73/148 vorgesehenen Aufenthaltsrechts. Der Besitz eines dieser beiden Dokumente sei daher keine Bedingung des Rechts des Betroffenen auf Freizügigkeit. Folglich sei es den Mitgliedstaaten rechtlich nicht verwehrt, das Ausreiserecht, das Einreiserecht und die Aufenthaltserlaubnis nach dem Gemeinschaftsrecht auch dann zu gewähren, wenn der Berechtigte weder einen Personalausweis noch einen Reisepaß vorlege, aber seine Eigenschaft als Berechtigter auf andere Weise nachweise, z. B. durch ein abgelaufenes Ausweispapier.

Nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 68/360 und Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 73/148 seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihren Angehörigen, die von der Freizügigkeit des Gemeinschaftsrechts Gebrauch machen wollten, eines der beiden genannten Dokumente auszustellen. Der in dem jeweiligen Artikel 2 Absatz 2 enthaltene Hinweis auf die nationalen Rechtsvorschriften könne sich nur auf das Verfahren zur Ausstellung der Dokumente beziehen. Aus dieser Vorschrift lasse sich nicht entnehmen, daß die Begriffe des Personalausweises und des Reisepasses allein nach den nationalen Vorschriften zu bestimmen seien, so daß ein Mitgliedstaat durch die Beschränkung des geographischen Anwendungsbereichs des Dokumentes in die Freizügigkeit eingreifen könnte. Im übrigen schreibe Artikel 2 Absatz 3 vor, daß „der Reisepaß ... zumindest für alle Mitgliedstaaten ... gelten“ müsse.

14. Die Artikel 2, 3 und 4 der Richtlinie 68/360 sprächen stets von „Personalausweis“ oder „Reisepaß“. Beide Dokumente seien also nach dem Gemeinschaftsrecht gleichwertig und austauschbar.

Der Berechtigte, der beide Dokumente besitze, könne nach seiner Wahl von einem der beiden Gebrauch machen. Wenn er unter Vorlage des Reisepasses in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingereist sei, könne er die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unter Vorlage des Personalausweises beantragen und umgekehrt. Die Formulierung „Ausweis, mit dem er in ihr Hoheitsgebiet eingereist ist“ in Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 68/360 und Artikel 6 der Richtlinie 73/148 bedeute nur, daß es sich um einen gültigen Personalausweis oder Reisepaß handeln müsse. Mit dieser Formulierung könne keine Identität gemeint sein,

denn sonst könnte die Aufenthaltserlaubnis versagt werden, weil nach der Einreise der inzwischen abgelaufene Reisepaß durch einen neuen ersetzt worden sei.

Aus der Gleichwertigkeit der beiden Dokumente ergebe sich, daß die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet seien, beide Dokumente zur Wahl zur Verfügung zu stellen. Ein Mitgliedstaat, in dessen Recht ein Personalausweis nicht vorgesehen sei, sei nicht gehalten, ein solches Dokument zu schaffen.

15. Um den Begriff des Personalausweises für die Anwendung der Richtlinien 68/360 und 73/148 zu definieren, müsse vom Zweck des Dokuments ausgegangen werden, der für den Personalausweis und den Reisepaß der gleiche sei, um danach den Unterschied zwischen den beiden Dokumenten herauszuarbeiten.

Beide Dokumente seien Ausweise, die dazu dienten, die Berechtigung der Freizügigkeit nachzuweisen und den Aufenthaltsstaat über die Person des Berechtigten zu unterrichten.

Personalausweis und Reisepaß müßten die Identität des Berechtigten und seine Staatsangehörigkeit nachweisen. Daher müßten sie enthalten: Angaben zum Namen, Geburtsdatum usw., Lichtbild und Unterschrift, Staatsangehörigkeit, ausstellende Behörde, Datum, Gültigkeitsdauer.

Ein Personalausweis im Sinne der beiden Richtlinien dürfte damit als ein amtliches Dokument anzusehen sein, das dazu bestimmt sei, die Identität des Betroffenen festzustellen. Ein Dokument, das in erster Linie anderen Aufgaben diene (z. B. ein Führerschein, der das Recht zum Führen ei-

nes Kraftfahrzeugs verleihe), dürfte nicht genügen, selbst wenn es alle notwendigen Angaben enthalte. Der Unterschied zwischen Personalausweis und Reisepaß liege darin, daß der letztere — langem internationalem Brauch folgend — ein „Reisedokument“ sei, der Personalausweis dagegen der typische inländische Ausweis, dessen Gebrauch im Ausland nur aufgrund besonderer Abmachungen und im Bereich der Gemeinschaft durch die beiden genannten Richtlinien vorgesehen sei. Eine ausdrückliche Begrenzung der Gültigkeit des Personalausweises auf das Inland könne gerade typisch für einen Personalausweis sein. Es sei das Gemeinschaftsrecht, das diesem nationalen Personalausweis den Charakter eines Dokuments verleihe, das der Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft diene. Nach Artikel 2 Absatz 3 Satz 2 der beiden Richtlinien könnten die Mitgliedstaaten nicht einen Personalausweis vorsehen, der — entgegen den Vorschriften des Artikels 2 Absatz 1 beider Richtlinien — seine Inhaber nicht zur Ausreise berechtere. Artikel 2 Absatz 3 Satz 2 gelte für den Fall, daß ein Personalausweis in den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats nicht vorgesehen sei.

16. Was insbesondere den vorliegenden Fall betreffe, enthalte der Personalausweis von Herrn Giagounidis alle zur Feststellung seiner Identität erforderlichen Informationen und sei daher ein gültiger Personalausweis im Sinne der beiden Richtlinien. Aus der von der Kommission gegebenen Definition eines Personalausweises ergebe sich ferner, daß die Mitgliedstaaten bei der Einreise, während des Aufenthalts und bei der Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis eines Gemeinschaftsbürgers im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats jeden Ausweis des Mitgliedstaats, dessen Angehöriger der Berechtigte sei, als Personalausweis im Sinne

des Gemeinschaftsrechts anzusehen hätten, auch wenn er nur für das Inland gälte, soweit nur dieser Ausweis bestimmt sei, die Identität des Inhabers nachzuweisen, und soweit dessen Staatsangehörigkeit aus dem Dokument ersichtlich sei. Eine geographische Begrenzung der Gültigkeit des Ausweises sei daher nicht zu beachten, ganz gleich, ob sie sich nur aus den Vorschriften des nationalen Gesetzes ergebe oder auch auf dem Dokument selbst vermerkt sei.

17. Da es das Gemeinschaftsrecht sei, das dem nationalen Personalausweis den Charakter eines Ausreise-, Einreise- und Aufenthaltsdokuments verleihe, brauchten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der fraglichen Richtlinien in nationales Recht keine neuen Dokumente zu schaffen. Jeder Anschein einer Begrenzung, der die Gültigkeit des Ausweises in den anderen Mitgliedstaaten auszuschließen scheine, sei jedoch zu beseitigen. Die anderen Mitgliedstaaten könnten mit der Anwendung ihres nationalen Rechts nicht warten, bis der Heimatstaat die Begrenzung formell beseitigt habe. Das Ausstellungsdatum der Ausweise, insbesondere die Frage, ob sie vor oder nach dem Beitritt ausgestellt worden seien, habe daher keinen Einfluß auf die Beantwortung der Hauptfrage. Der Berechtigte, der mit einem Reisepaß eingereist sei, könne sich nach Ablauf von dessen Gültigkeit mit einem gültigen Personalausweis ausweisen. Das gleiche müßte für den umgekehrten Fall gelten. Da der Einreise- und Aufenthaltsstaat den Personalausweis anzuerkennen habe, auch wenn der Ausstellungsstaat seinen Geltungsbereich beschränkt habe, und zwar auch dann, wenn die Beschränkung im Personalausweis selbst zum Ausdruck gebracht sein sollte, spiele es für die Beantwortung der Vorlagefrage keine Rolle,

daß sich ein entsprechender Vermerk auf dem Dokument nicht finde.

sich rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland auf und gehe einer Tätigkeit nach. Er müsse daher voll in den Genuß der Bestimmungen der Richtlinie 68/360 kommen.

18. Die Kommission weist darauf hin, daß sie am 20. Dezember 1988 gegen die Griechische Republik das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag mit der Begründung eingeleitet habe, eine Begrenzung der räumlichen Geltung eines nationalen Personalausweises sei mit den Verpflichtungen dieses Mitgliedstaats aufgrund des Vertrags nicht vereinbar.

Zugleich habe sie gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleitet, da diese den griechischen Personalausweis nicht als zur Einreise berechtigendes Dokument ansehe.

20. Zusätzlich vertritt die Kommission im Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, für die Frage der Verweigerung einer Aufenthaltsberechtigung nach § 8 Absatz 1 AuslG für den Fall, daß der griechische Personalausweis nicht anzuerkennen sei, weil er der geographischen Begrenzung seines Geltungsbereichs wegen kein Personalausweis im Sinne der Richtlinie 68/360 sei, sei das Gemeinschaftsrecht zu beachten.

19. Die Kommission ist der Ansicht, daß die in der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassung der Verträge, beigefügt dem Vertrag über den Beitritt der Republik Griechenland zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 1979, L 291, S. 1) vorgesehenen Übergangsmaßnahmen keinen Einfluß auf die Beantwortung der Vorlagefragen hätten. Diese Maßnahmen gäben dem Aufnahmestaat nämlich nur die Möglichkeit, die Freizügigkeit der griechischen Arbeitnehmer vor dem 1. Januar 1988 einzuschränken. Wenn der Aufnahmemitgliedstaat die Einreise und Beschäftigung eines griechischen Staatsangehörigen seit oder vor dem Beitritt der Griechischen Republik gestattet habe, so gälten die Vorschriften der beiden Richtlinien. Herr Giagounidis halte

Das Aufenthaltsrecht eines Arbeitnehmers, der Angehöriger eines Mitgliedstaats sei, leite sich unmittelbar aus dem Vertrag ab (Artikel 48 Absatz 3 Buchstaben b und c). Der Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sei keine Bedingung dieses Rechts, sondern gehöre zu den Modalitäten seiner Ausübung. Die Tatsache, daß ein Arbeitnehmer, der mit einem gültigen Reisepaß eingereist sei, zeitweilig keines der beiden vorgesehenen Dokumente besitze, mache ihn nicht zu einem Nichtberechtigten. Der Aufnahmemitgliedstaat könne ihm daher nicht allein deswegen die Aufenthaltserlaubnis entziehen oder deren Verlängerung verweigern. Es scheine auch, daß die deutschen Behörden in dem der Vorlage zugrunde liegenden Fall solche Maßnahmen oder gar eine Ausweisung nicht erwogen hätten. Der Kläger sei nach wie vor Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsg/EWG.

Der ständige Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses, den die beiden Richtlinien nur für die Einreise und die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorsähen, dürfte allerdings von den Mitgliedstaaten gefordert werden können. (Das gelte insbesondere, wenn die eigenen Staatsangehörigen ständig ein solches Dokument besitzen müßten.) Der Verstoß gegen entsprechende nationale Vorschriften könne daher von den Mitgliedstaaten geahndet werden. Dabei sei aber zu beachten, daß die Sanktionen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, das heißt unter anderem, daß sie nicht schärfer sein dürften als diejenigen Sanktionen, die gegen die eigenen Staatsangehörigen bei vergleichbaren Verstößen vorgesehen seien.

Die Nichterteilung einer Aufenthaltsberechtigung nach § 8 AuslG sei zwar keine Sanktion im technischen Sinne, aber doch das Vorenthalten einer autonom vom nationalen Recht vorgesehenen Vergünstigung für Ausländer. Die Kommission glaubt, daß auch hier, wenn es um Maßnahmen gehe, welche die Integration ausländischer Arbeitnehmer fördern, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelten müsse. Dabei wäre zu beachten, daß dann, wenn die griechischen Behörden einerseits dem Personalausweis die Gültigkeit versagen wollten und andererseits die Verlängerung der Gültigkeit des Reisepasses verzögerten, dem Kläger schwerlich ein Schuldvorwurf gemacht werden könnte.

21. Die Kommission schlägt daher vor, auf die Vorlagefragen wie folgt zu antworten:

Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 78/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft ist dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat den in Artikel 1 der Richtlinie genannten Personen das Aufenthaltsrecht in seinem Hoheitsgebiet bei Vorlage eines Personalausweises zu gewähren hat, dessen Geltung der ausstellende Staat auf sein Hoheitsgebiet beschränkt hat.

Dabei ist es ohne Bedeutung, daß der Personalausweis vor dem Beitritt des ausstellenden Staates zu den Europäischen Gemeinschaften bzw. dem Auslaufen von Übergangsmaßnahmen ausgestellt worden ist, daß bei der Einreise nicht der Personalausweis, sondern ein Reisepaß vorgelegt wurde und daß die Beschränkungen im Personalausweis selbst nicht zum Ausdruck gebracht sind.

G. F. Mancini
Berichterstatter