URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

27. April 2006 *

In der Rechtssache C-441/02

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 5. Dezember 2002,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. O'Reilly und W. Bogensberger als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigter im Beistand von M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

Streithelferin,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

gegen

Bundesrepublik Deutschland, zunächst vertreten durch W.-D. Plessing, dann durch A. Tiemann als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter K. Schiemann, J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter), K. Lenaerts und E. Juhász,

Generalanwältin: C. Stix-Hackl,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 2. Juni 2005

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland, indem sie

— in ihrer Gesetzgebung nicht hinreichend deutlich gemacht hat, dass Ausweisungsverfügungen gegen Unionsbürger nicht auf eine Ermächtigungsgrundlage gestützt werden dürfen, die aufgrund einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung die Ausweisung zwingend bzw. im Regelfall zwingend vorschreibt, bzw. Ausweisungsverfügungen gegen Unionsbürger auf diese unklare Ermächtigungsgrundlage gestützt hat,

— in § 12 Absatz 1 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 31. Januar 1980 (BGBl. 1980 I S. 116, im Folgenden: Aufenthaltsgesetz/EWG oder AufenthG/EWG) die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Anforderungen an die Beschränkung der Freizügigkeit nicht hinreichend klar umgesetzt hat bzw. Ausweisungsverfügungen gegen Unionsbürger auf diese unklare Ermächtigungsgrundlage gestützt hat,

— in ihrer Gesetzgebung nicht hinreichend deutlich gemacht hat, dass Ausweisungsverfügungen gegen Unionsbürger nicht auf eine Ermächtigungsgrundlage gestützt werden dürfen, die generalpräventive Zwecke verfolgt, bzw. Ausweisungsverfügungen gegen Unionsbürger mit der Abschreckung anderer Ausländer begründet hat,

— Ausweisungsverfügungen gegen Unionsbürger erlassen hat, die kein angemessenes Verhältnis zwischen dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens auf der einen Seite und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf der anderen Seite wahren,

— den sofortigen Vollzug von Ausweisungsverfügungen gegen Unionsbürger angeordnet hat, ohne dass es sich um dringende Fälle handelte,

ihre Pflichten aus den Artikeln 18 EG und 39 EG, aus dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens als allgemeinem Grundsatz des Gemeinschaftsrechts sowie aus den Artikeln 3 und 9 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, Nr. 56, S. 850), Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (ABl. L 257, S. 2), den Artikeln 1, 4, 5, 8 und 10 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) sowie den Artikeln 1 und 2 der Richtlinie 90/364/EWG vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. 180, S. 26) nicht erfüllt hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 64/221 bestimmt:

„(1) Bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darf ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein.

(2) Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen."

3 Artikel 9 dieser Richtlinie lautet:

„(1) Sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben, trifft die Verwaltungsbehörde die Entscheidung über die Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung eines Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis aus dem Hoheitsgebiet außer in dringenden Fällen erst nach Erhalt der Stellungnahme einer zuständigen Stelle des Aufnahmelandes, vor der sich der Betroffene entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen kann.

Diese Stelle muss eine andere sein als diejenige, welche für die Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet zuständig ist.

(2) Die Entscheidungen über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis sowie die Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis werden der Stelle, deren vorherige Stellungnahme in Absatz (1) vorgesehen ist, auf Antrag des Betroffenen zur Prüfung vorgelegt. Dieser ist dann berechtigt, persönlich seine Verteidigung wahrzunehmen, außer wenn Gründe der Sicherheit des Staates dem entgegenstehen."

4 Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68 sieht vor:

„(1) Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist ungeachtet seines Wohnorts berechtigt, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen und auszuüben.

(2) Er hat insbesondere im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats mit dem gleichen Vorrang Anspruch auf Zugang zu den verfügbaren Stellen wie die Staatsangehörigen dieses Staates."

5 Artikel 1 der Richtlinie 73/148 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten heben nach Maßgabe dieser Richtlinie die Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen auf:

a) für 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;

b) für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die sich als Empfänger einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat begeben wollen;

c) ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit für den Ehegatten und die noch nicht 21 Jahre alten Kinder dieser Staatsangehörigen;

d) ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit für Verwandte in aufsteigender und absteigender Linie dieser Staatsangehörigen und ihrer Ehegatten, denen diese Unterhalt gewähren.

(2) Die Mitgliedstaaten begünstigen den Zugang aller übrigen Familienangehörigen der in Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Staatsangehörigen oder ihres Ehegatten, denen diese Unterhalt gewähren oder mit denen sie im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft leben."

6 Artikel 4 dieser Richtlinie lautet:

„(1) Jeder Mitgliedstaat gewährt den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die sich in seinem Hoheitsgebiet niederlassen, um dort eine selbständige Tätigkeit auszuüben, ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt, wenn die Beschränkungen für die betreffende Tätigkeit auf Grund des Vertrages aufgehoben worden sind.

Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften', erteilt. Diese Bescheinigung muss eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren vom Zeitpunkt der Ausstellung an haben; sie wird ohne weiteres verlängert.

Aufenthaltsunterbrechungen, die sechs aufeinanderfolgende Monate nicht überschreiten, sowie eine durch Militärdienst gerechtfertigte Abwesenheit berühren nicht die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis.

Eine gültige Aufenthaltserlaubnis kann einem in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Staatsangehörigen nicht allein deshalb entzogen werden, weil er infolge Krankheit oder Unfalls vorübergehend keine Tätigkeit mehr ausübt.

Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die in Unterabsatz 1 nicht genannt sind, aber in dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach dessen Rechtsvorschriften eine Tätigkeit ausüben dürfen, erhalten eine Aufenthaltsberechtigung, die zumindest für die Dauer der Genehmigung zur Ausübung der Tätigkeit gilt.

In Unterabsatz 1 genannte Staatsangehörige, auf die infolge einer Änderung der Tätigkeit die Bestimmungen des vorausgehenden Unterabsatzes Anwendung finden, behalten jedoch ihre Aufenthaltserlaubnis bis zum Ablauf ihrer Gültigkeit.

(2) Für Leistungserbringer und Leistungsempfänger entspricht das Aufenthaltsrecht der Dauer der Leistung.

Übersteigt diese Dauer drei Monate, so stellt der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, zum Nachweis dieses Rechts eine Aufenthaltserlaubnis aus.

Beträgt diese Dauer drei Monate oder weniger, so genügt der Personalausweis oder Reisepass, mit dem der Betroffene in das Hoheitsgebiet eingereist ist, für seinen Aufenthalt. Der Mitgliedstaat kann allerdings von dem Betroffenen verlangen, dass er seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet anzeigt.

(3) Einem Familienmitglied, das nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, wird ein Aufenthaltsdokument mit der gleichen Gültigkeit ausgestellt wie dem Staatsangehörigen, von dem es seine Rechte herleitet."

7 Artikel 5 der Richtlinie 73/148 sieht vor:

„Das Aufenthaltsrecht erstreckt sich auf das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats."

8 Artikel 8 dieser Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten können nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichen."

9 Artikel 10 dieser Richtlinie lautet:

„(1) Die Richtlinie des Rates Nr. 64/220/EWG vom 25. Februar 1964 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs bleibt bis zur Durchführung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten anwendbar.

(2) Die Aufenthaltsdokumente, die in Anwendung der in Absatz 1 genannten Richtlinie ausgestellt wurden und bei Durchführung dieser Richtlinie gültig sind, bleiben bis zum nächsten Ablauftermin gültig."

10 Artikel 1 der Richtlinie 90/364 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewähren den Angehörigen der Mitgliedstaaten, denen das Aufenthaltsrecht nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zuerkannt ist, sowie deren Familienangehörigen nach der Definition von Absatz 2 unter der Bedingung das Aufenthaltsrecht, 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.

Die Existenzmittel nach Unterabsatz 1 gelten als ausreichend, wenn sie den Betrag übersteigen, unterhalb dessen der Aufnahmemitgliedstaat seinen Staatsangehörigen aufgrund der persönlichen Situation des Antragstellers und gegebenenfalls der Situation der nach Absatz 2 aufgenommenen Personen Sozialhilfe gewähren kann.

Ist Unterabsatz 2 nicht anwendbar, so gelten die Existenzmittel des Antragstellers als ausreichend, wenn sie die Mindestrente der Sozialversicherung des Aufnahmemitgliedstaats übersteigen.

(2) Bei dem Aufenthaltsberechtigten dürfen folgende Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit in einem anderen Mitgliedstaat Wohnung nehmen:

a) sein Ehegatte sowie die Verwandten in absteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird;

b) seine Verwandten und die Verwandten seines Ehegatten in aufsteigender Linie, denen er Unterhalt gewährt."

11 Artikel 2 der Richtlinie 90/364 sieht vor:

„(1) Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Staatsangehörige eines EWG-Mitgliedstaates', erteilt, deren Gültigkeit auf fünf Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit begrenzt werden kann. Die Mitgliedstaaten können jedoch die Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis nach den ersten zwei Aufenthaltsjahren verlangen, wenn sie dies für erforderlich halten. Einem Familienmitglied, das nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, wird ein Aufenthaltsdokument mit der gleichen Gültigkeitsdauer ausgestellt wie dem Staatsangehörigen, von dem es seine Rechte herleitet.

Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder des Aufenthaltsdokuments darf der Mitgliedstaat vom Antragsteller nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises bzw. Reisepasses sowie den Nachweis verlangen, dass er die Voraussetzungen des Artikels 1 erfüllt.

(2) Die Artikel 2 und 3, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a) und Absatz 2 sowie Artikel 9 der Richtlinie 68/360/EWG finden auf die von dieser Richtlinie Begünstigten entsprechende Anwendung.

Der Ehegatte eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufenthaltsberechtigt ist, sowie die Kinder dieses Staatsangehörigen, denen er Unterhalt gewährt, haben, auch wenn sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats nicht besitzen, das Recht, im gesamten Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats jedwede Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder jedwede selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben.

Die Mitgliedstaaten dürfen nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der Volksgesundheit von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichen. In diesem Fall findet die Richtlinie 64/221/EWG Anwendung.

(3) Die vorliegende Richtlinie berührt nicht die geltenden Rechtsvorschriften für den Erwerb von Zweitwohnungen."

Nationales Recht

12 § 2 Absatz 2 des Ausländergesetzes (BGBl. 1990 I S. 1354, im Folgenden auch: AuslG) 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."

13 § 45 AuslG sieht vor:

„(1) Ein Ausländer kann ausgewiesen werden, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.

(2) Bei der Entscheidung über die Ausweisung sind zu berücksichtigen

1. die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts und die schutzwürdigen persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen des Ausländers im Bundesgebiet,

2. die Folgen der Ausweisung für die Familienangehörigen des Ausländers, die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft leben, und

...“

14 § 46 AuslG bestimmt:

„Nach § 45 Abs. 1 kann insbesondere ausgewiesen werden, wer

...

2. einen nicht nur vereinzelten oder geringfügigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen begangen oder außerhalb des Bundesgebiets eine Straftat begangen hat, die im Bundesgebiet als vorsätzliche Straftat anzusehen ist,

3. gegen eine für die Ausübung der Gewerbsunzucht geltende Rechtsvorschrift oder behördliche Verfügung verstößt,

4. Heroin, Cocain oder ein vergleichbar gefährliches Betäubungsmittel verbraucht und nicht zu einer erforderlichen seiner Rehabilitation dienenden Behandlung bereit ist oder sich ihr entzieht,

...“

15 § 47 AuslG sieht vor:

„(1) Ein Ausländer wird ausgewiesen, wenn er

1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist oder wegen vorsätzlicher Straftaten innerhalb von fünf Jahren zu mehreren Freiheits- oder Jugendstrafen von zusammen mindestens drei Jahren rechtskräftig verurteilt oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung angeordnet worden ist oder

2. wegen einer vorsätzlichen Straftat nach dem Betäubungsmittelgesetz, wegen Landfriedensbruches unter den in § 125a Satz 2 des Strafgesetzbuches genannten Voraussetzungen oder wegen eines im Rahmen einer verbotenen

öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen Aufzugs begangenen Landfriedensbruches gemäß § 125 des Strafgesetzbuches rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren, oder zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist.

(2) Ein Ausländer wird in der Regel ausgewiesen, wenn er

1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist,

2. den Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes zuwider ohne Erlaubnis Betäubungsmittel anbaut, herstellt, einführt, durchführt oder ausführt, veräußert, an einen anderen abgibt oder in sonstiger Weise in Verkehr bringt oder mit ihnen handelt oder wenn er zu einer solchen Handlung anstiftet oder Beihilfe leistet,

3. sich im Rahmen einer verbotenen oder aufgelösten öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen oder aufgelösten Aufzugs an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden, als Täter oder Teilnehmer beteiligt,

...

(3) Ein Ausländer, der nach § 48 Abs. 1 erhöhten Ausweisungsschutz genießt, wird in den Fällen des Absatzes 1 in der Regel ausgewiesen. In den Fällen des Absatzes 2 wird über seine Ausweisung nach Ermessen entschieden. Über die Ausweisung eines

heranwachsenden Ausländers, der im Bundesgebiet aufgewachsen ist und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besitzt, wird in den Fällen der Absätze 1 und 2 nach Ermessen entscheiden. Auf minderjährige Ausländer finden Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1 keine Anwendung."

16 § 48 AuslG bestimmt:

„(1) Ein Ausländer, der

1. eine Aufenthaltsberechtigung besitzt;

2. eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt und im Bundesgebiet geboren oder als Minderjähriger in das Bundesgebiet eingereist ist,

3. eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt und mit einem der in Nummern 1 und 2 bezeichneten Ausländer in ehelicher oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft lebt,

4. mit einem deutschen Familienangehörigen in familiärer Lebensgemeinschaft lebt,

5. als Asylberechtigter anerkannt ist, im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings genießt oder einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen über die Rechtsstellung für Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt,

6. eine nach § 32a erteilte Aufenthaltsbefugnis besitzt,

kann nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden. Schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegen in der Regel in den Fällen des § 47 Abs. 1 vor.

(2) Ein minderjähriger Ausländer, dessen Eltern oder dessen allein personensorgeberechtigter Elternteil sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, wird nicht ausgewiesen, es sei denn, er ist wegen serienmäßiger Begehung nicht unerheblicher vorsätzlicher Straftaten, wegen schwerer Straftaten oder einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt worden. Ein Heranwachsender, der im Bundesgebiet aufgewachsen ist und mit seinen Eltern in häuslicher Gemeinschaft lebt, wird nur nach Maßgabe des § 47 Abs. 1 und 2 Nr. 1 und Abs. 3 ausgewiesen.

...“

17 § 12 AufenthG/EWG sieht vor:

„(1) Soweit dieses Gesetz Freizügigkeit gewährt und beschränkende Maßnahmen nicht schon in den vorstehenden Bestimmungen vorsieht, sind die Versagung der

Einreise, der Aufenthaltserlaubnis-EG oder ihrer Verlängerung, beschränkende Maßnahmen nach § 3 Abs. 5, § 12 Abs. 1 Satz 2 und § 14 des Ausländergesetzes sowie die Ausweisung oder Abschiebung gegenüber den in § 1 genannten Personen nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 48 Abs. 3, Artikel 56 Abs. 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) zulässig. Ausländer, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG besitzen, dürfen nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden.

...

(3) Die in Absatz 1 genannten Entscheidungen oder Maßnahmen dürfen nur getroffen werden, wenn ein Ausländer durch sein persönliches Verhalten dazu Anlass gibt. Dies gilt nicht für Entscheidungen oder Maßnahmen, die zum Schutz der öffentlichen Gesundheit getroffen werden.

(4) Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um die in Absatz 1 genannten Entscheidungen oder Maßnahmen zu begründen.

...

(7) Wird die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis-EG versagt, die Ausweisung verfügt oder die Abschiebung angedroht, so ist die Frist anzugeben, binnen welcher der Ausländer den Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verlassen hat. Außer in dringenden Fällen muss die Frist, falls noch keine Aufenthaltserlaubnis-EG

erteilt ist, mindestens fünfzehn Tage, und wenn bereits eine Aufenthaltserlaubnis-EG erteilt ist, mindestens einen Monat betragen.

...“

18 Nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Freizügigkeitsverordnung/EG oder FreizügV/EG) findet Artikel 12 Absätze 2 bis 9 AufenthG/EWG auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die nicht erwerbstätig sind, entsprechende Anwendung.

19 § 80 Absätze 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bestimmt:

„(2) Die aufschiebende Wirkung entfällt nur

...

4. in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, besonders angeordnet wird.

Die Länder können auch bestimmen, dass Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die in der Verwaltungsvollstreckung durch die Länder nach Bundesrecht getroffen werden.

(3) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 4 ist das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen. Einer besonderen Begründung bedarf es nicht, wenn die Behörde bei Gefahr im Verzug, insbesondere bei drohenden Nachteilen für Leben, Gesundheit oder Eigentum vorsorglich eine als solche bezeichnete Notstandsmaßnahme im öffentlichen Interesse trifft.

...“

Das Vorverfahren

20 Nach Prüfung von mehreren Dutzend Petitionen und Beschwerden, die im Land Baden-Württemberg wohnhafte italienische Staatsbürger wegen Maßnahmen, die deutsche Behörden aus Gründen der öffentlichen Ordnung gegen sie erlassen hatten und die ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland berührten, an das Europäische Parlament und die Kommission gerichtet hatten, wies die Kommission die Bundesrepublik Deutschland mit Mahnschreiben vom 8. Juli 1998 auf die Frage der Vereinbarkeit bestimmter Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über das Aufenthaltsrecht in den Mitgliedstaaten hin.

21 Da die Antwort der deutschen Regierung vom 25. März 1999 die Bedenken der Kommission nicht ausräumte, richtete diese am 24. Juli 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland, in der sie die im Mahnschreiben angeführten Beanstandungen wiederholte und sie aufforderte, innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab Zustellung der Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser nachzukommen.

22 In ihrer Antwort vom 26. September 2000 bestritt die deutsche Regierung, dass eine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis bestehe, erklärte sich jedoch bereit, zu prüfen, ob in Einzelbereichen der nationalen Regelung Klarstellungen vorgenommen werden sollten.

23 Da die Kommission keine Kenntnis von solchen Klarstellungen erhielt und im Übrigen der Ansicht war, dass die angekündigten Prüfungen, ob solche Klarstellungen erforderlich seien, ohnehin nicht ausgereicht hätten, um ihren Beanstandungen abzuhelfen, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zur ersten Rüge: Unzureichende Berücksichtigung des persönlichen Verhaltens bei der Ausweisung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung im deutschen Recht und in der deutschen Verwaltungspraxis

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

24 Die Kommission macht geltend, dass die zuständigen Behörden bei ihrer Entscheidung über keinerlei Ermessensspielraum verfügten, weil § 47 Absatz 1

AuslG die Ausweisung eines Ausländers zwingend vorschreibe (im Folgenden: zwingende Ausweisung) und § 47 Absatz 2 AuslG diese Ausweisung in der Regel zwingend vorschreibe (im Folgenden: Regel-Ausweisung), wenn der Betroffene wegen einer der dort genannten Straftaten verurteilt worden sei.

25 Sie weist darauf hin, dass sich § 47 Absätze 1 und 2 AuslG generell auf „Ausländer" beziehe und daher auch die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten betreffe. Soweit diese Bestimmung auf Gemeinschaftsbürger anwendbar ist, steht sie nach Ansicht der Kommission und der italienischen Regierung in krassem und unauflöslichem Widerspruch zu den Anforderungen des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 64/221. Nach dieser Vorschrift dürfe eine Ausweisungsverfügung ausschließlich auf das persönliche Verhalten des Betroffenen gestützt werden, und strafrechtliche Verurteilungen allein könnten eine solche Verfügung nicht begründen; § 47 Absätze 1 und 2 AuslG entziehe den zuständigen Behörden hingegen das Ermessen, über das sie für eine solche Einzelfallprüfung verfügen müssten, und ersetze es durch eine generelle, ausschließlich an die Verurteilung des Betroffenen anknüpfende Wertung des Gesetzgebers. Die Kommission ist der Ansicht, dass § 47 Absätze 1 und 2 AuslG im Widerspruch zu Artikel 12 Absätze 3 und 4 AufenthG/EWG stehe, während die deutsche Regierung geltend macht, dass er diese Vorschrift präzisieren solle.

26 Diese widersprüchliche Rechtslage führt der Kommission zufolge offensichtlich zu Problemen bei der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften in der Praxis und in der Folge zu gemeinschaftsrechtwidrigen Entscheidungen. Werde eine Ausweisungsverfügung auf § 47 AuslG gestützt, verstoße sie gegen Gemeinschaftsrecht, und dieser Verstoß sei dann besonders offenkundig, wenn die Behörden in ihrem Bescheid sogar noch ausdrücklich darauf verwiesen, angesichts der strafrechtlichen Verurteilung über keinerlei Ermessen zu verfügen, um von der Ausweisung absehen zu können. Die deutsche Gesetzgebung bedürfe einer Klarstellung, die hinsichtlich der Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen unmissverständlich sei.

27 Die Kommission weist darauf hin, dass die vorliegende Klage nicht auf die Prüfung von Einzelfällen abziele und dass die in der Klageschrift angeführten Ausweisungsfälle exemplarisch zeigen sollten, dass eine allgemeine Verwaltungspraxis bestehe, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, weil sie auf Rechtsvorschriften gestützt sei, die die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts nicht hinreichend klar umsetzten. Aus diesen Beispielen ergebe sich unzweifelhaft, dass es sich dabei nicht um vereinzelte Fehlentscheidungen handele, sondern dass diese Entscheidungen immer wieder und damit so verbreitet aufträten, dass sie zu bestimmten — wenn auch regional unterschiedlich ausgeprägten — gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraktiken führten.

28 Die deutsche Regierung macht geltend, dass für die Ausweisung von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nicht allein § 47 AuslG, sondern auch § 12 AufenthG/EWG — für erwerbstätige Unionsbürger — und § 4 FreizügV/EG, der die Anwendung von § 12 AufenthG/EWG auf nichterwerbstätige Unionsbürger erstrecke, maßgeblich seien.

29 In § 12 AufenthG/EWG sei ausdrücklich klargestellt, dass stets eine Einzelfallprüfung unter Beurteilung des persönlichen Verhaltens des Betroffenen erforderlich sei und dass strafrechtliche Verurteilungen für sich allein nicht ausreichten, um eine Ausweisung zu begründen. § 12 AufenthG/EWG, der den Text des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 64/221 nahezu wortgleich übernehme, setze diese Bestimmung hinreichend klar und bestimmt in innerstaatliches Recht um. Entgegen dem Vorbringen der Kommission ergebe sich aus dem Zusammenspiel von § 47 AuslG und § 12 AufenthG/EWG keine unklare und widersprüchliche Rechtslage. In § 2 Absatz 2 AuslG sei ausdrücklich klargestellt, dass die Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes/EWG Vorrang gegenüber den Vorschriften des Ausländergesetzes hätten, so dass die Rechtsfolge der zwingenden Ausweisung (§ 47 Absatz 1 AuslG) oder der Regel-Ausweisung (§ 47 Absatz 2 AuslG) bei Ausländern, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genössen, nur einträten, wenn die Voraussetzungen des § 12 AufenthG/EWG erfüllt seien. Die Rüge einer nicht hinreichend klaren Umsetzung des Artikels 3 der Richtlinie 64/221 in das deutsche Recht sei daher zurückzuweisen.

30 Zur Rüge, die Bundesrepublik Deutschland habe Ausweisungsverfügungen auf diese „unklare Ermächtigungsgrundlage" gestützt, führt die deutsche Regierung aus, dass keine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis bestehe und dass die Kommission den ihr insoweit obliegenden Nachweis schuldig geblieben sei.

31 Es lasse sich zwar nicht ausschließen, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden in Einzelfällen Entscheidungen über die Aufenthaltsbeendigung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten getroffen hätten, die nicht nur gegen innerstaatliches Recht, sondern auch gegen vorrangiges Gemeinschaftsrecht verstoßen hätten. Jedoch hätten die von der Kommission in ihrer Klageschrift angeführten 51 Fälle nicht nur nicht alle zu einer Ausweisung oder Abschiebung geführt, sondern erstreckten sich über einen Zeitraum von neun Jahren und beträfen nur drei der sechzehn deutschen Länder. Die beanstandeten Maßnahmen wiesen daher nicht den für die Feststellung einer Verwaltungspraxis erforderlichen Grad der Verfestigung und der Allgemeinheit auf. Die Rüge der Kommission basiere nämlich im Wesentlichen auf der Annahme, dass auch in anderen als den in der Klageschrift genannten Fällen gemeinschaftsrechtswidrige Entscheidungen erlassen worden seien, was nicht bewiesen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

32 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 31. Januar 2006 in der Rechtssache C-503/03 (Kommission/Spanien, Slg. 2006, I-1097, Randnr. 43) festgestellt hat, ist das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen und sich dort aufzuhalten, kein unbedingtes Recht. Unter den Beschränkungen, die gemeinschaftsrechtlich vorgesehen oder zulässig sind, erlaubt Artikel 2 der Richtlinie 64/221 den Mitgliedstaaten, Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Einreise in ihr Hoheitsgebiet aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit zu verbieten.

33 Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat der Berufung eines Mitgliedstaats auf solche Gründe jedoch enge Grenzen gesetzt. Nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 darf bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten der betreffenden Person ausschlaggebend sein, und nach Absatz 2 dieses Artikels können strafrechtliche Verurteilungen allein ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen. Eine strafrechtliche Verurteilung darf daher nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihr zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt (Urteile vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Randnr. 28, vom 19. Januar 1999 in der Rechtssache C-348/96, Calfa, Slg. 1999, I-11, Randnr. 24, und Kommission/Spanien, Randnr. 44).

34 Der Gerichtshof hat stets hervorgehoben, dass die Ausnahme der öffentlichen Ordnung eine Abweichung vom grundlegenden Prinzip der Freizügigkeit darstellt, die eng auszulegen ist und deren Tragweite nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann (Urteile vom 28. Oktober 1975 in der Rechtssache 36/75, Rutili, Slg. 1975, 1219, Randnr. 27, Bouchereau, Randnr. 33, Calfa, Randnr. 23, vom 29. April 2004 in den Rechtssachen C-482/01 und C-493/01, Orfanopoulos und Oliveri, Slg. 2004, I-5257, Randnrn. 64 und 65, sowie Kommission/Spanien, Randnr. 45).

35 Nach ständiger Rechtsprechung setzt der Rückgriff einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung auf jeden Fall voraus, dass außer der sozialen Störung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (Urteile Rutili, Randnr. 28, Bouchereau, Randnr. 35, Orfanopoulos und Oliveri, Randnr. 66, sowie Kommission/Spanien, Randnr. 46).

36 Im Licht dieser Erwägungen ist die erste Rüge der Kommission zu prüfen. Sie besteht aus zwei Teilen, mit denen, erstens, die fehlerhafte Umsetzung des Gemeinschaftsrechts über die Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern aus Gründen

der öffentlichen Ordnung in innerstaatliches Recht und, zweitens, die von der Verwaltung insoweit verfolgte Praxis gerügt wird.

— Zum Vorwurf fehlerhafter Umsetzung

37 Nach § 47 AuslG wird ein Ausländer, d. h. jeder, der nicht Deutscher ist (§ 1 Absatz 2 AuslG), ausgewiesen (zwingende Ausweisung), wenn er wegen einer der in § 47 Absatz 1 genannten Straftaten rechtskräftig zu einer der dort genannten Strafen verurteilt worden ist, während eine Ausweisung in der Regel erfolgt (Regel-Ausweisung), wenn er wegen einer der in § 47 Absatz 2 Nummer 1 genannten Straftaten rechtskräftig zu einer der dort genannten Strafen verurteilt worden ist.

38 Die Bestimmungen des § 47 Absätze 1 und 2 Nummer 1 AuslG genügen — für sich genommen — nicht den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, da sie zur Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung führen, ohne dass das persönliche Verhalten des Täters oder die von ihm ausgehende Gefährdung der öffentlichen Ordnung stets berücksichtigt würde (vgl. in diesem Sinne zu § 47 Absatz 1 Nummer 2 AuslG Urteil Orfanopoulos und Oliveri, Randnrn. 59 und 69 bis 71).

39 Wie die deutsche Regierung jedoch zutreffend vorgetragen hat, gilt das Aufenthaltsgesetz/EWG als Lex specialis für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die nach dem EG-Vertrag Freizügigkeit genießen. Denn nach § 2 Absatz 2 AuslG findet das Ausländergesetz auf Ausländer, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen, nur Anwendung, soweit das Gemeinschaftsrecht und das Aufenthalts-

gesetz/EWG, das insbesondere Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten betrifft, die erwerbstätig sind, keine abweichenden Bestimmungen enthalten. Ferner erstreckt § 4 Absatz 2 FreizügV/EG die Geltung des § 12 Absätze 2 bis 9 AufenthG/EWG auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die nicht erwerbstätig sind.

40 Daraus folgt, dass das Aufenthaltsgesetz/EWG als Lex specialis gegenüber dem Ausländergesetz (Lex generalis) dessen Vorschriften in den Fällen, die es spezifisch regeln soll, vorgeht (vgl. zu Gemeinschaftsrichtlinien Urteil vom 19. Juni 2003 in der Rechtssache C-444/00, Mayer Parry Recycling, Slg. 2003, I-6163, Randnr. 57).

41 Nach § 12 Absätze 3 und 4 AufenthG/EWG darf ein Ausländer, der nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießt, jedoch nur ausgewiesen werden, wenn er durch sein persönliches Verhalten dazu Anlass gibt; die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um eine solche Maßnahme zu begründen.

42 Darüber hinaus trifft es zwar zu, dass die Bedeutung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unter Berücksichtigung ihrer Auslegung durch die nationalen Gerichte zu beurteilen ist (vgl. u. a. Urteil vom 9. Dezember 2003 in der Rechtssache C-129/00, Kommission/Italien, Slg. 2003, I-14637, Randnrn. 30 bis 33), doch behauptet die Kommission im vorliegenden Fall nicht, dass die in Rede stehende Regelung unterschiedlichen Auslegungen durch die Gerichte zugänglich sei, von denen die einen zu einer mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren Anwendung dieser Regelung, die anderen zu einer damit unvereinbaren Anwendung führten, so dass diese Regelung nicht hinreichend klar sei, um eine mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbare Anwendung zu gewährleisten.

43 Die Rüge der Kommission, mit der sie geltend macht, die deutsche Regelung verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht, weil sie nicht hinreichend klar untersage, dass die Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genieße, infolge einer strafrechtlichen Verurteilung und ohne Berücksichtigung des persönlichen Verhaltens des Täters oder der von ihm aktuell ausgehenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung automatisch verfügt werde, ist demnach unbegründet.

— Zum Vorwurf einer gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraxis

44 Aus den Anträgen in der Klageschrift ergibt sich, dass die Kommission mit ihrer ersten Rüge nicht nur feststellen lassen möchte, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften fehlerhaft in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sind, sondern auch, dass „Ausweisungsverfügungen" unter Verstoß gegen diese Vorschriften ergangen sind.

45 Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass die Kommission bei ihm die Feststellung einer Vertragsverletzung mit dem Vorbringen beantragen kann, dass das mit der Richtlinie bezweckte Ergebnis in einem bestimmten Fall nicht erreicht worden sei (vgl. u. a. Urteile vom 10. April 2003 in den Rechtssachen C-20/01 und C-28/01, Kommission/Deutschland, Slg. 2003, I-3609, Randnr. 30, vom 14. April 2005 in der Rechtssache C-157/03, Kommission/Spanien, Slg. 2005, I-2911, Randnr. 44, und vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien, Randnr. 59).

46 Wie sich aus Randnummer 27 des vorliegenden Urteils ergibt, hat die Kommission ungeachtet der in diesem Punkt weiten Formulierung der Anträge im Verfahren vor dem Gerichtshof ausdrücklich erklärt, dass ihre Klage nicht darauf gerichtet sei, im Rahmen der verschiedenen Rügen bestimmte durch Einzelfälle aufgeworfene Fragen vom Gerichtshof prüfen zu lassen, sondern zeigen solle, dass die deutsche Regelung die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts unzureichend umsetze und damit zu einer

gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraxis führe. Vor diesem Hintergrund werde auf eine Reihe von Fällen verwiesen, die nur exemplarisch zur Veranschaulichung bestimmter, der Bundesrepublik Deutschland mit der vorliegenden Klage zur Last gelegter Entscheidungsmuster und Verwaltungspraktiken angeführt würden. Die Benennung einzelner Fälle schließe keineswegs aus, dass noch weitere Fälle als Beispiele für den Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht anzusehen seien.

47 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann sich eine Vertragsverletzung aus dem Bestehen einer Verwaltungspraxis ergeben, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, auch wenn die anwendbare nationale Regelung als solche, wie sich aus den Randnummern 39 bis 43 des vorliegenden Urteils ergibt, mit diesem Recht vereinbar ist (vgl. u. a. Urteil vom 12. Mai 2005 in der Rechtssache C-278/03, Kommission/Italien, Slg. 2005, I-3747, Randnr. 13).

48 In diesem Zusammenhang ist zunächst daran zu erinnern, dass es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach ständiger Rechtsprechung Sache der Kommission ist, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, ohne dass sich die Kommission hierfür auf irgendeine Vermutung stützen kann (vgl. u. a. Urteil vom 12. Mai 2005 in der Rechtssache C-287/03, Kommission/Belgien, Slg. 2005, I-3761, Randnr. 27).

49 Bezüglich einer die Anwendung einer nationalen Vorschrift betreffenden Rüge hat der Gerichtshof entschieden, dass für den Nachweis einer Vertragsverletzung Beweiselemente vorgelegt werden müssen, die im Vergleich zu denen, die gewöhnlich im Rahmen einer nur den Inhalt einer nationalen Vorschrift betreffenden Vertragsverletzungsklage herangezogen werden, besonderer Natur sind, und dass die Vertragsverletzung daher nur durch einen hinreichend dokumentierten und detaillierten Nachweis der der nationalen Verwaltung bzw. den nationalen Gerichten vorgeworfenen und dem betreffenden Mitgliedstaat zuzurechnenden Praxis dargetan werden kann (Urteil Kommission/Belgien, Randnr. 28).

50 Der Gerichtshof hat außerdem entschieden, dass das Verhalten eines Staates, das in einer gegen die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts verstoßenden Verwaltungspraxis besteht, zwar eine Vertragsverletzung im Sinne von Artikel 226 EG darstellen kann, dass es sich hierbei aber um eine in bestimmtem Grad verfestigte und allgemeine Praxis handeln muss (vgl. Urteile vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-387/99, Kommission/Deutschland, Slg. 2004, I-3753, Randnr. 42, vom 26. April 2005 in der Rechtssache C-494/01, Kommission/Irland, Slg. 2005, I-3331, Randnr. 28, und Kommission/Belgien, Randnr. 29).

51 Die Kommission hat aber nicht dargetan, dass in Deutschland eine Verwaltungspraxis besteht, die die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erforderlichen Merkmale aufweist.

52 Die Kommission hat sich darauf beschränkt, in ihrer Klageschrift eine Reihe von Fällen aufzuführen, in denen gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende Verwaltungsentscheidungen ergangen sein sollen; sie hat dem Gerichtshof die betreffenden Entscheidungen nicht vorgelegt, sondern nur kurze Auszüge aus einigen dieser Entscheidungen in der Klageschrift wiedergegeben. Sie hat es somit offensichtlich versäumt, dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, zumal die deutsche Regierung die Zuverlässigkeit der Angaben konkret bestreitet und dafür in einer Reihe von Fällen auf Entscheidungen verweist, die auf Widerspruch der Betroffenen gegen die von der Kommission in ihrer Klageschrift angeführten Entscheidungen ergangen sind (Fälle Condo, Ferri, Gaudino, Guaglianone, Marchese und Procopio).

53 Darüber hinaus ergibt sich aus der Klageschrift, dass die von der Kommission angeführten rund 50 Entscheidungen zwischen Dezember 1992 (Fall Torsello) und Januar 2001 (Fall Sulimanov) ergangen sind, d. h. in einem Zeitraum von beinahe neun Jahren. Der Gerichtshof kann somit jedenfalls keine allgemeine und verfestigte Praxis, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, feststellen, denn die Kommission, die sich insoweit nicht auf irgendeine Vermutung stützen kann, hat es versäumt, die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, um das Vorbringen der deutschen Regierung zu widerlegen, es handele sich um vereinzelte Entscheidungen und nicht um eine allgemeine und verfestigte Praxis.

54 Dieses Ergebnis ist umso zwingender, als, wie die deutsche Regierung vorträgt, in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz, die an die deutsche Verwaltung gerichtet und für diese rechtsverbindlich ist, klargestellt wird, dass die Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung nach § 12 Absatz 1 AufenthG/EWG nur erfolgen kann, wenn der Ausländer durch sein persönliches Verhalten dazu Anlass gibt, wobei die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung für sich allein nicht genügt, eine Ausweisung zu begründen, und dass die Ausweisung nach § 12 Absatz 3 AufenthG/EWG lediglich auf das persönliche Verhalten des Ausländers abstellen und nur aus spezialpräventiven Gründen und bei einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, erfolgen darf.

55 Obwohl die deutsche Regierung nicht bestreitet, dass vereinzelt Ausweisungsverfügungen ergehen konnten, die die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nicht hinreichend berücksichtigten, ist die Rüge der Kommission, es bestehe eine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis, daher als unbegründet zurückzuweisen.

56 Demnach ist die erste Rüge insgesamt zurückzuweisen.

Zur zweiten Rüge: Unzureichende Berücksichtigung des Bestehens einer schweren Gefährdung der öffentlichen Ordnung bei der Ausweisung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten mit befristeter Aufenthaltserlaubnis im deutschen Recht und in der deutschen Verwaltungspraxis

Zur Zulässigkeit

— Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

57 Die deutsche Regierung macht geltend, dass die Kommission der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Klageschrift nicht nur vorwerfe, ihrer Verpflichtung zur

Umsetzung der Richtlinie 64/221 in innerstaatliches Recht in unvollständiger Weise nachgekommen zu sein, sondern auch, dass sich hieraus eine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis entwickelt habe. In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme habe die Kommission lediglich die unklare Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in § 12 Absatz 1 AufenthG/EWG gerügt, ihr aber hinsichtlich dessen Durchführung keine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis zur Last gelegt. Die zweite Rüge sei daher unzulässig, weil die Kommission eine solche Verwaltungspraxis feststellen lassen wolle, denn nach ständiger Rechtsprechung könne sie in ihrer Klage keine gegenüber dem vorgerichtlichen Verfahren neuen Gesichtspunkte geltend machen.

58 Die Kommission weist den Vorwurf der Erweiterung des Streitgegenstands zurück und macht geltend, dass sie mit ihren ersten drei Rügen die deutsche Rechtslage im Bereich der Ausweisung von Ausländern hauptsächlich insoweit beanstande, als das missverständliche Zusammenwirken von Bestimmungen, die zum Teil Widersprüchliches von den Rechtsanwendern verlangten, in der Praxis immer wieder zu Ausweisungsverfügungen führe, die mit dem Gemeinschaftsrecht nicht in Einklang stünden. So wie die Unklarheit der Rechtslage gerade durch das Zusammenwirken dieser Bestimmungen entstehe, seien auch die Ausweisungsverfügungen, die sich darauf stützten, zwangsläufig mit diesen drei Rügen verbunden und ließen sich von diesen nicht trennen.

— Würdigung durch den Gerichtshof

59 Nach ständiger Rechtsprechung (vgl. u. a. Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97, Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnr. 23) grenzen das von der Kommission an den Mitgliedstaat gerichtete Mahnschreiben und ihre mit Gründen versehene Stellungnahme den Streitgegenstand ab, so dass dieser nicht mehr erweitert werden kann. Denn die Möglichkeit zur Äußerung stellt für den betreffenden Mitgliedstaat auch dann, wenn er meint, davon nicht Gebrauch machen zu sollen, eine vom EG-Vertrag gewollte wesentliche Garantie dar, deren Beachtung ein substanzielles Formerfordernis des Verfahrens zur Feststellung der Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats ist.

60 Die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage der Kommission müssen daher auf dieselben Rügen gestützt werden wie das Mahnschreiben, mit dem das Vorverfahren eingeleitet wird (Urteil vom 29. September 1998 in der Rechtssache C-191/91, Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 55). Da die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein müssen, kann der Gerichtshof eine Rüge, die nicht in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erhoben wurde, nicht prüfen (Urteil vom 11. Mai 1989 in der Rechtssache 76/86, Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 1021, Randnr. 8); die mit Gründen versehene Stellungnahme muss eine zusammenhängende und ausführliche Darstellung der Gründe enthalten, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat (vgl. u. a. Urteil vom 24. Juni 2004 in der Rechtssache C-350/02, Kommission/Niederlande, Slg. 2004, I-6213, Randnr. 20).

61 Jedoch muss nicht in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen dem Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und den Anträgen in der Klageschrift bestehen, sofern nur der Streitgegenstand nicht erweitert oder geändert, sondern lediglich beschränkt worden ist (Urteile vom 29. September 1998, Kommission/Deutschland, Randnr. 56, vom 9. November 1999, Kommission/Italien, Randnr. 25, und vom 14. März 2006 in der Rechtssache C-177/04, Kommission/Frankreich, Slg. 2006, I-2461, Randnr. 37).

62 Im vorliegenden Fall entspricht der Teil der zweiten Rüge, mit der das Bestehen einer gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraxis beanstandet wird, im Wesentlichen der Rüge unter Punkt IV der mit Gründen versehenen Stellungnahme, mit der die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vorwirft, Ausweisungsverfügungen in Fällen erlassen zu haben, in denen eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung, die ein Grundinteresse berührt, nicht nachgewiesen worden ist. Darüber hinaus verweist die Kommission in dem mit „Gefährdung der öffentlichen Ordnung" überschriebenen Abschnitt der mit Gründen versehenen Stellungnahme gerade darauf, dass in Deutschland „Verwaltungspraktiken" bestünden, die sich auf eine Auslegung von § 12 Absatz 1 Satz 1 AufenthG/EWG stützten, die die Voraussetzungen verkenne, unter denen das Gemeinschaftsrecht Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung zulasse.

63 Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Kommission in den Anträgen der Klageschrift nicht den genauen Wortlaut der im Vorverfahren erhobenen Rügen übernommen hat, da sie eine Übereinstimmung zwischen diesen Anträgen und der eingehenden Darlegung der Rügen hergestellt hat.

64 Die Einrede der teilweisen Unzulässigkeit der zweiten Rüge ist demnach zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

— Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

65 Die Kommission macht geltend, dass das Aufenthaltsgesetz/EWG, mit dem die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Beschränkung der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung in deutsches Recht umgesetzt werden sollen, in seiner hier zentralen Regelung des § 12 Absatz 1 nicht hinreichend klar sei. Denn während § 12 Absatz 1 Satz 1 bestimme, dass die Versagung des Aufenthalts eines freizügigkeitsberechtigten Ausländers „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit" zulässig sei, sehe dessen Satz 2 vor, dass Ausländer, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG besäßen, nur aus „schwerwiegenden" Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden dürften. Der Aufbau dieser Bestimmung sei insofern irreführend, als sie so verstanden werden könne und, wie die Verwaltungspraxis zeige, auch so verstanden werde, dass bei Freizügigkeitsberechtigten, die nicht über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG verfügten, bereits einfache Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für eine Ausweisung genügten und erst bei Freizügigkeitsberechtigten mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis/EG solche schwerwiegenden Gründe vorliegen müssten.

66 In einer Vielzahl von Bescheiden zeige sich eine grundsätzliche Fehlinterpretation des Begriffes der öffentlichen Ordnung im Sinne des § 12 Absatz 1 Satz 1 AufenthG/EWG. Teilweise werde in ihnen sogar ausdrücklich festgehalten, dass das Bestehen schwerwiegender Gründe der öffentlichen Ordnung nicht zu prüfen sei, weil diese nur im Fall des § 12 Absatz 1 Satz 2, d. h. nur bei Ausländern mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis-EG, vorliegen müssten. Hierfür führt die Kommission sieben Beispielfälle an.

67 Nach Auffassung der Kommission bedürfen die deutsche Rechtslage und Verwaltungspraxis insoweit einer eindeutigen Klarstellung, um jeden Zweifel an dem Erfordernis auszuräumen, dass eine Ausweisungsmaßnahme unabhängig von der Geltungsdauer des Aufenthaltstitels voraussetze, dass das persönliche Verhalten des Betroffenen erkennen lasse, dass eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliege, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre (vgl. u. a. Urteil Bouchereau, Randnrn. 33 bis 35).

68 Die deutsche Regierung entgegnet, dass § 12 Absatz 1 AufenthG/EWG die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Anforderungen hinsichtlich einer Beschränkung der Freizügigkeit hinreichend klar umsetze.

69 Was den Vorwurf des Bestehens einer gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraxis angehe, so sei, selbst wenn dieser Teil der Rüge zulässig sein sollte, nicht nachzuvollziehen, wie die Kommission allein auf der Grundlage von weniger als 20 in der Klageschrift aufgezählten Einzelfällen auf eine systematische bundesweit praktizierte gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis schließen könne.

— Würdigung durch den Gerichtshof

Zum Vorwurf fehlerhafter Umsetzung

70 Wie in Randnummer 35 des vorliegenden Urteils ausgeführt, setzt der Rückgriff einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung nach ständiger Rechtsprechung auf jeden Fall voraus, dass außer der sozialen Störung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

71 § 12 Absatz 1 Satz 1 AufenthG/EWG bestimmt, dass Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen, nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ausgewiesen werden dürfen, und verweist in Klammern auf die Artikel 48 Absatz 3 und 56 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 46 Absatz 1 EG). Nach § 12 Absatz 1 Satz 2 AufenthG/EWG dürfen Ausländer, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG besitzen, nur aus „schwerwiegenden" Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden.

72 Zwar kann der Verweis auf das primäre Gemeinschaftsrecht in § 12 Absatz 1 Satz 1 AufenthG/EWG als ein hinreichend deutlicher Hinweis darauf verstanden werden, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung wie der entsprechende Begriff in den genannten Artikeln des EG-Vertrags auszulegen ist, der in der Richtlinie 64/221 ausgefüllt und in der Rechtsprechung des Gerichtshofes präzisiert worden ist, doch ändert dies nichts daran, dass Satz 2 dieser nationalen Vorschrift, indem er anfügt, dass Gemeinschaftsbürgern mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis nur aus „schwerwiegenden" Gründen ausgewiesen werden dürfen, Zweifel hervorruft, wie die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf Gemeinschaftsbürger mit befristeter Aufenthaltserlaubnis korrekt zu berücksichtigen sind.

73 Nach ständiger Rechtsprechung müssen die Bestimmungen einer Richtlinie mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden, die notwendig sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen (vgl. u. a. Urteile vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-159/99, Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4007, Randnr. 32, und vom 27. Februar 2003 in der Rechtssache C-415/01, Kommission/Belgien, Slg. 2003, I-2081, Randnr. 21).

74 Demnach setzt § 12 Absatz 1 AufenthG/EWG die sich aus der in Randnummer 70 des vorliegenden Urteils zitierten Rechtsprechung ergebende Vorgabe, wonach eine Ausweisung nur bei einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, erfolgen darf, im Hinblick auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die eine befristete Aufenthaltserlaubnis besitzen, nicht mit hinreichender Klarheit um.

75 Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz, auf die sich die deutsche Regierung für ihr Vorbringen beruft, dass die nationale Regelung dem Erfordernis der Rechtssicherheit genüge, stellt diese Einschätzung nicht in Frage.

76 Insoweit genügt es, daran zu erinnern, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit eine angemessene Bekanntmachung der aufgrund einer Gemeinschaftsregelung eingeführten nationalen Maßnahmen verlangt, damit die von diesen Maßnahmen betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in dem besonderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich erkennen können (vgl. u. a. Urteil vom 27. Februar 2003, Kommission/Belgien, Randnr. 21). Dies ist jedoch bei der genannten Verwaltungsvorschrift nicht der Fall, da sie unstreitig interner Natur ist und sich an die Verwaltung richtet, um bei bestimmten Fragen ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung zu erreichen.

77 Der erste Teil der zweiten Rüge ist daher begründet.

Zum Vorwurf einer gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraxis

78 In den Randnummern 49 und 50 des vorliegenden Urteils hat der Gerichtshof daran erinnert, dass bei Rügen der Anwendung einer nationalen Vorschrift für den Nachweis einer Vertragsverletzung Beweiselemente vorgelegt werden müssen, die im Vergleich zu denen, die gewöhnlich im Rahmen einer nur den Inhalt einer nationalen Vorschrift betreffenden Vertragsverletzungsklage herangezogen werden, besonderer Natur sind. Unter diesen Umständen kann die Vertragsverletzung nur durch einen hinreichend dokumentierten und detaillierten Nachweis der der nationalen Verwaltung bzw. den nationalen Gerichten vorgeworfenen und dem betreffenden Mitgliedstaat zuzurechnenden Praxis dargetan werden. Außerdem kann das Verhalten eines Staates, das in einer gegen die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts verstoßenden Verwaltungspraxis besteht, zwar eine Vertragsverletzung im Sinne von Artikel 226 EG darstellen, doch muss es sich hierbei um eine in bestimmtem Grad verfestigte und allgemeine Praxis handeln.

79 Die Kommission hat sich jedoch darauf beschränkt, 17 Fälle anzuführen, in denen Verwaltungsentscheidungen ergangen seien, die den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nicht entsprächen, ohne diese dem Gerichtshof vorzulegen oder auch nur Auszüge daraus wiederzugeben, die ihre These stützen könnten. Die Kommission hat es daher offensichtlich versäumt, dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, zumal die deutsche Regierung die Zuverlässigkeit der Angaben konkret bestreitet, indem sie u. a. zu zwei von der Kommission in deren Klageschrift angeführten Fällen (Moffa und Nardelli) einen Auszug der fraglichen Entscheidung wiedergibt, der zeigt, dass die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts berücksichtigt worden sind.

80 Allein deshalb ist der zweite Teil der zweiten Rüge als unbegründet zurückzuweisen.

Zur dritten Rüge: Berücksichtigung generalpräventiver Gesichtspunkte bei der Ausweisung im deutschen Recht und in der deutschen Verwaltungspraxis

Zur Zulässigkeit

— Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

81 Die deutsche Regierung trägt vor, dass der Vorwurf der mangelnden Klarheit der deutschen Regelung in Bezug auf das Verbot generalpräventiver Maßnahmen nicht in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthalten sei, so dass dieser Teil der dritten Rüge für unzulässig zu erklären sei.

82 Die Kommission entgegnet, sie habe in ihrem Mahnschreiben geltend gemacht, dass alle Entscheidungen, die sich auf die Rechtsgrundlage des § 47 Absätze 1 und 2 AuslG stützten, aufgrund dessen generalpräventiver Zielsetzung zwangsläufig ein unzulässiges generalpräventives Element aufwiesen und aus diesem Grund gegen Gemeinschaftsrecht verstießen. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme werde diese Rüge aufrechterhalten und hervorgehoben, so dass die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen sei.

— Würdigung durch den Gerichtshof

83 Die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage müssen auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein (vgl. insbesondere Randnr. 60 des vorliegenden Urteils). Dies ist hier der Fall.

84 Wie die Generalanwältin in den Nummern 111 und 112 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, entspricht der Teil der dritten Rüge, mit dem eine fehlerhafte Umsetzung der Vorgabe, dass generalpräventive Gründe die Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern nicht rechtfertigen könnten, im Wesentlichen der Rüge unter Punkt III des Tenors der mit Gründen versehenen Stellungnahme, mit der die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vorwirft, in der deutschen Gesetzgebung sei nicht hinreichend deutlich gemacht worden, dass Ausweisungsverfügungen nicht auf eine Ermächtigungsgrundlage gestützt werden dürften, die im Fall einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung die Ausweisung zwingend bzw. im Regelfall zwingend vorschreibe. Hinzu kommt, dass die Kommission in dem mit „Abschreckung" überschriebenen Abschnitt der mit Gründen versehenen Stellungnahme gerade darauf hingewiesen hat, dass alle Ausweisungsverfügungen, die auf § 47 AuslG gestützt seien, wegen der generalpräventiven Zielsetzung dieser Norm zwangsläufig ein unzulässiges generalpräventives Element aufwiesen, so dass sie sich damit unmittelbar auf die beanstandete Rechtsvorschrift bezieht.

85 Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Kommission in den Anträgen der Klageschrift nicht den genauen Wortlaut der im Vorverfahren erhobenen Rügen übernommen hat, da sie eine Übereinstimmung zwischen diesen Anträgen und der eingehenden Darlegung der Rügen hergestellt hat.

86 Die Einrede der teilweisen Unzulässigkeit der dritten Rüge ist demnach zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

— Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

87 Die Kommission macht geltend, die Ausweisungsregelung in § 47 Absätze 1 und 2 AuslG verfolge generalpräventive Zwecke, da die zwingend oder im Regelfall

erfolgende Ausweisung andere Ausländer abschrecken solle, Straftaten derselben oder ähnlicher Art wie die zu begehen, die die ausgewiesenen Ausländer begangen haben. Alle Entscheidungen, die auf diese Vorschrift gestützt seien, enthielten wegen der Zielsetzung dieser Norm zwangsläufig ein unzulässiges generalpräventives Element und verstießen schon allein deshalb gegen das Gemeinschaftsrecht. Der bloß ergänzende Hinweis auf § 12 AufenthG/EWG ändere nichts daran, dass diese Entscheidungen auf eine Rechtsgrundlage gestützt seien, deren Anwendung wegen ihrer generalpräventiven Zielsetzung mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei.

88 In zahlreichen Bescheiden werde diese generalpräventive Zielsetzung der zwingenden Ausweisung im Übrigen besonders hervorgehoben, ohne dass die Begründung dieser Entscheidungen erkennen ließe, dass bereits spezialpräventive Gründe diese selbständig tragen würden. Jedenfalls sei eine solche Trennung in einer Reihe von Bescheiden nicht erkennbar; diese zählten vielmehr spezial- und generalpräventive Ziele nebeneinander als kumulative Begründung auf und gäben damit zu erkennen, dass die betreffende Maßnahme auf beide Erwägungen gestützt sei. Bisweilen werde in der Begründung der Entscheidungen der generalpräventiven Wirkung sogar besondere Bedeutung zugeschrieben. Diese Verwaltungspraxis laufe folglich darauf hinaus, dass die fraglichen Entscheidungen auch auf generalpräventive Erwägungen gestützt würden; sie verstoße daher gegen das Gemeinschaftsrecht (Urteil vom 10. Februar 2000 in der Rechtssache C-340/97, Nazli, Slg. 2000, I-957, Randnr. 63).

89 Die deutsche Rechtslage und Verwaltungspraxis bedürften daher insoweit einer eindeutigen und unmissverständlichen Klarstellung, um alle Zweifel hinsichtlich der Durchführung der nationalen Regelung auszuräumen. Eine unklare und irreführende Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen genüge den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie 64/221 nicht.

90 Auf die Rüge der mangelnden Klarheit der deutschen Regelung erwidert die deutsche Regierung, dass diese klar und unmissverständlich festlege, dass Gemeinschaftsbürger nicht aus generalpräventiven Gründen ausgewiesen werden könnten. Die Kommission verkenne, dass § 47 AuslG bei Ausweisungsverfügungen gegen Gemeinschaftsbürger nicht als alleinige Rechtsgrundlage herangezogen werde, sondern dass dabei stets § 12 AufenthG/EWG zwingend und vorrangig zu beachten sei. Eine Generalprävention sei nur für Angehörige aus Drittstaaten vorgesehen.

91 Zur Rüge einer gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraxis trägt die deutsche Regierung vor, dass es an einer Verfestigung etwaiger einzelner Fehlentscheidungen zu einer solchen Praxis fehle. Die wenigen von der Kommission erwähnten Fälle reichten nicht aus, um auf eine durchgängige und allgemeine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis zu schließen. Darüber hinaus ergebe sich auch aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz, der für die Frage einer bestehenden Verwaltungspraxis eine maßgebliche Rolle zukomme, weil sie für das Handeln der Verwaltung rechtsverbindlich sei, dass es der Verwaltung untersagt sei, Ausweisungsverfügungen gegen Gemeinschaftsbürger mit der Abschreckungswirkung zu begründen, die diese Ausweisung gegenüber anderen ausländischen Staatsangehörigen entfalte.

92 Dass die deutschen Verwaltungsbehörden neben spezialpräventiven Gründen auch generalpräventive Gründe anführten, sei mit Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 durchaus vereinbar, solange nur der dort niedergelegten Verpflichtung zur Darlegung ausreichender Gründe in der Person und im Verhalten des Betroffenen nachgekommen werde.

— Würdigung durch den Gerichtshof

Zum Vorwurf fehlerhafter Umsetzung

93 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes steht das Gemeinschaftsrecht der Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats entgegen, die auf generalpräventive Gesichtspunkte gestützt, d. h. zum Zweck der Abschreckung anderer Ausländer verfügt wird (vgl. u. a. Urteile vom 26. Februar 1975 in der Rechtssache 67/74, Bonsignore, Slg. 1975, 297, Randnr. 7, und Nazli, Randnr. 59), zumal wenn die Ausweisung aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung automatisch verfügt wird, ohne dass das persönliche Verhalten des Täters oder die von ihm ausgehende Gefährdung der öffentlichen Ordnung berücksichtigt wird (Urteil Calfa, Randnr. 27).

94 Wie in den Randnummern 39 bis 43 des vorliegenden Urteils ausgeführt, geht das Aufenthaltsgesetz/EWG als Lex specialis gegenüber dem Ausländergesetz dessen Vorschriften in den Fällen vor, die es spezifisch regeln soll.

95 Nach § 12 Absatz 3 Satz 1 AufenthG/EWG dürfen Maßnahmen zur Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen, nur getroffen werden, wenn der Betroffene durch sein persönliches Verhalten dazu Anlass gibt. Daraus folgt, dass bei dieser Personengruppe eine Ausweisung aus generalpräventiven Gründen untersagt ist.

96 Außerdem behauptet die Kommission, wie im Rahmen der ersten Rüge ausgeführt worden ist (vgl. Randnr. 42 des vorliegenden Urteils), im vorliegenden Fall nicht, dass die in Rede stehende Regelung unterschiedlichen Auslegungen durch die Gerichte zugänglich sei, von denen die einen zu einer mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren Anwendung dieser Regelung, die anderen zu einer damit unvereinbaren Anwendung führten, so dass diese Regelung nicht hinreichend klar sei, um eine mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbare Anwendung zu gewährleisten.

97 Die Rüge der Kommission, mit der sie geltend macht, die deutsche Regelung verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht, weil sie nicht hinreichend klar untersage, dass bei der Ausweisung aus deutschem Hoheitsgebiet eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genieße, generalpräventive Erwägungen berücksichtigt würden, ist demnach unbegründet.

— Zum Vorwurf einer gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungspraxis

98 Die Kommission hat sich in ihrer Klageschrift darauf beschränkt, einzelne Fälle aufzuführen, in denen die Ausweisungsverfügung teilweise mit der Verfolgung generalpräventiver Ziele begründet worden ist; sie hat dem Gerichtshof die betreffenden Entscheidungen nicht vorgelegt, sondern nur kurze Auszüge daraus wiedergegeben und dies auch nur für einige der Entscheidungen. Die Kommission hat es somit offensichtlich versäumt, dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, zumal die deutsche Regierung die Zuverlässigkeit der Angaben bestreitet und dafür in einer Reihe von Fällen auf Entscheidungen verweist, die auf Widerspruch der Betroffenen gegen die von der Kommission in ihrer Klageschrift angeführten Entscheidungen ergangen sind (Fälle Condo und Procopio).

99 Darüber hinaus ergibt sich aus der Klageschrift, dass die von der Kommission angeführten elf Entscheidungen zwischen März 1993 (Fall Sassano) und November 1997 (Fall Pugliese) ergangen sind, d. h. in einem Zeitraum von beinahe fünf Jahren. Der Gerichtshof kann somit jedenfalls keine allgemeine und verfestigte Praxis, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, feststellen, denn die Kommission, die sich insoweit nicht auf irgendeine Vermutung stützen kann, hat es versäumt, die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, um das Vorbringen der deutschen Regierung zu widerlegen, es handele sich um vereinzelte Entscheidungen und nicht um eine allgemeine und verfestigte Praxis.

100 Dieses Ergebnis ist umso zwingender, als, wie die deutsche Regierung vorträgt, in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz festgelegt ist, dass die Ausweisung nur aus spezialpräventiven Gründen und bei einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, erfolgen darf.

101 Obwohl die deutsche Regierung nicht bestreitet, dass vereinzelt Ausweisungsverfügungen ergehen konnten, die die Vorgaben der Richtlinie 64/221 nicht hinreichend berücksichtigten, ist die Rüge der Kommission, es bestehe eine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis, daher in Anbetracht der in den Randnummern 48 bis 50 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung als unbegründet zurückzuweisen.

102 Die dritte Rüge ist demnach insgesamt zurückzuweisen.

Zur vierten Rüge: Unzureichende Berücksichtigung des Grundrechts auf Achtung des Familienlebens beim Erlass von Ausweisungsverfügungen

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

103 Die Kommission macht geltend, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, bei der Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern, die auf die in der Richtlinie 64/221 geregelte Ausnahme der öffentlichen Ordnung gestützt werde, nicht nur den tragenden Grundsatz der Freizügigkeit von Personen, sondern auch die Folgen dieser Ausweisung für die Grundrechte zu berücksichtigen, insbesondere für das in Artikel 8 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) verankerte Recht auf Achtung des Familienlebens, dessen Wahrung der Gerichtshof sicherzustellen hat (vgl. u. a. Urteil vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-60/00, Carpenter, Slg. 2002, I-6279, Randnr. 41).

104 Die Kommission erwähnt in diesem Zusammenhang einige Fälle, in denen die deutschen Verwaltungsbehörden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonders krasser und offensichtlicher Weise verletzt hätten. Sie führt zwei Fälle an, in denen sich die Behörden mit der Frage der Verhältnismäßigkeit gar nicht auseinandergesetzt hätten, fünf Fälle, in denen die Behörden die Verhältnismäßigkeit nicht geprüft hätten, weil sie davon ausgegangen seien, dass die automatische Ausweisung eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht zulasse, und 14 Falle, in denen der Bedeutung des Grundrechts auf Schutz des Familienlebens nicht hinreichend Rechnung getragen werde.

105 Die deutsche Regierung trägt vor, die Kommission habe nicht nachweisen können, dass eine Verwaltungspraxis bestehe, die kein angemessenes Verhältnis zwischen dem Recht auf ein Familienleben und der Notwendigkeit, die öffentliche Ordnung

aufrechtzuerhalten, wahre. Eine entsprechende Verwaltungspraxis sei nicht nachgewiesen, denn allein die Tatsache, dass es einzelne Ausweisungsverfügungen gebe, in deren Begründung Ausführungen zu den familiären Bindungen fehlten, lasse noch keinen Rückschluss auf eine allgemeine Verwaltungspraxis zu.

106 Anders als die Kommission behaupte, verlangten die Bestimmungen, in denen die Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern geregelt sei, insbesondere § 48 AuslG und § 12 AufenthG/EWG, nahezu zwingend die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Ausweisungsmaßnahme und die Berücksichtigung der überragenden Bedeutung des Schutzes von Ehe und Familie. Nach Artikel 6 des deutschen Grundgesetzes stünden Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung, und die Verwaltungsbehörden hätten diese grundgesetzliche Wertung bei der Rechtsanwendung zwingend einzubeziehen. Die Kommission lege den Behörden zu Unrecht zur Last, die Verhältnismäßigkeit nicht geprüft zu haben; in den Fällen, in denen sie die Ausweisungsverfügungen für unverhältnismäßig halte, seien auch die Prüfungsmaßstäbe, die sie anlege, fehlerhaft, so dass sie fast zwangsläufig zu falschen Ergebnissen gelange.

Würdigung durch den Gerichtshof

107 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hat die von den innerstaatlichen Behörden im Einzelfall vorgenommene Prüfung, ob ein persönliches Verhalten vorliegt, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt, und wo gegebenenfalls der angemessene Ausgleich zwischen den betroffenen berechtigten Interessen liegt, unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu erfolgen (Urteil Orfanopoulos und Oliveri, Randnr. 95).

108 Insoweit ist den Grundrechten Rechnung zu tragen, deren Beachtung der Gerichtshof sichert. Zur Rechtfertigung einer innerstaatlichen Regelung, die geeignet ist, die Ausübung der Freizügigkeit zu behindern, können Gründe des Allgemeininteresses nur dann herangezogen werden, wenn die fragliche Regelung diesen Rechten Rechnung trägt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 43, vom 26. Juni 1997 in der Rechtssache C-368/95, Familiapress, Slg. 1997, I-3689, Randnr. 24, Carpenter, Randnr. 40, sowie Orfanopoulos und Oliveri, Randnr. 97).

109 In diesem Zusammenhang ist im Gemeinschaftsrecht anerkannt worden, welche Bedeutung der Schutz des Familienlebens der Gemeinschaftsangehörigen hat, um die Hindernisse für die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten auszuräumen. Es steht insbesondere fest, dass die Entfernung einer Person aus dem Land, in dem ihre nahen Verwandten leben, einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens darstellt, wie es durch Artikel 8 EMRK geschützt wird und das zu den Grundrechten gehört, die nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Gemeinschaftsrechtsordnung geschützt werden (vgl. u. a. Urteil Orfanopoulos und Oliveri, Randnr. 98). Ein solcher Eingriff verstößt gegen die EMRK, wenn er nicht den Anforderungen des Artikels 8 Absatz 2 genügt, wenn er also nicht „gesetzlich vorgesehen", von einem oder mehreren im Sinne dieses Absatzes berechtigten Zielen getragen und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" ist, d. h. durch ein zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis gerechtfertigt ist und insbesondere in einem angemessenen Verhältnis zu dem berechtigten Ziel steht, das mit ihm verfolgt wird (vgl. u. a. Urteil des EGMR vom 2. August 2001 in der Rechtssache Boultif/Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, §§ 39, 41 und 46, und Urteil Carpenter, Randnr. 42).

110 Die Kommission hat nicht dargetan, dass in Deutschland eine gegen die Erfordernisse des Schutzes des Rechts auf Achtung des Familienlebens verstoßende Verwaltungspraxis besteht, die die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erforderlichen Merkmale der Verfestigung und der Allgemeinheit aufweist.

111 Die Kommission hat sich darauf beschränkt, in ihrer Klageschrift einzelne Fälle aufzuführen, in denen die Ausweisungsverfügung dem Recht auf Achtung des Familienlebens unzureichend oder gar nicht Rechnung trage; sie hat dem Gerichtshof die betreffenden Entscheidungen aber nicht vorgelegt, sondern nur kurze Auszüge daraus wiedergegeben und dies auch nur für einige der Entscheidungen. Die Kommission hat es somit versäumt, dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, zumal die deutsche Regierung (insbesondere in den Fällen Solimando, Racabulto und Condo) das Vorbringen der Kommission, dem Recht auf Achtung des Familienlebens sei in keiner der von ihr angeführten Entscheidungen hinreichend Rechnung getragen worden, konkret bestreitet.

112 Darüber hinaus ergibt sich aus der Klageschrift, dass die 21 Entscheidungen, um die es geht, zwischen Dezember 1992 (Fall Torsello) und März 2001 (Fall Theodoridis) ergangen sind, d. h. in einem Zeitraum von beinahe neun Jahren. Der Gerichtshof kann somit jedenfalls keine allgemeine und verfestigte Praxis, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, feststellen, denn die Kommission, die sich insoweit nicht auf irgendeine Vermutung stützen kann, hat es versäumt, die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, um das Vorbringen der deutschen Regierung zu widerlegen, es handele sich um vereinzelte Entscheidungen und nicht um eine allgemeine und verfestigte Praxis.

113 Obwohl die deutsche Regierung nicht bestreitet, dass vereinzelt Ausweisungsverfügungen ergehen konnten, die die das Recht auf Achtung des Familienlebens betreffenden Erfordernisse nicht hinreichend berücksichtigten, ist die Rüge der Kommission, es bestehe eine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis, daher in Anbetracht der in den Randnummern 48 bis 50 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung als unbegründet zurückzuweisen.

Zur fünften Rüge: Regelmäßiger Rückgriff auf den Sofortvollzug der Ausweisungsmaßnahmen trotz fehlender Dringlichkeit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

114 Die Kommission macht geltend, dass Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 dann, wenn das gegen eine Ausweisungsmaßnahme eingelegte Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffe oder keine aufschiebende Wirkung habe, „außer in dringenden Fällen" die vorherige Durchführung eines besonderen Verfahrens vor einer unabhängigen Stelle verlange, die eine Stellungnahme anzugeben habe. Da das deutsche Ausländerrecht ein solches besonderes Verfahren im Sinne dieser Bestimmung nicht kenne, folge aus dieser Vorschrift, dass der Suspensiveffekt bei der Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern durch die Anordnung nach § 80 Absatz 2 Nummer 4 VwGO nur dann ausgeschlossen werden könne, wenn ein „dringender Fall" im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 vorliege.

115 Ein solcher dringender Fall könne nur dann angenommen werden, wenn der Sofortvollzug das einzige Mittel sei, um eine konkrete, unmittelbare und schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung abzuwenden. Da die sofort vollziehbare Ausweisung in das Grundrecht auf Freizügigkeit und das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens eingreife, obliege es der zuständigen Behörde, das Vorliegen dieser Voraussetzungen in jedem Einzelfall zu begründen. Zumindest bei den Gemeinschaftsbürgern, die sich seit langem im Aufnahmemitgliedstaat aufhielten, gebiete es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Sofortvollzug einer Ausweisungsverfügung nur in Ausnahmefällen aus besonders schwerwiegenden und dringlichen Gründen anzuordnen.

116 Nach § 80 Absatz 2 Nummer 4 VwGO könne der Suspensiveffekt bei einer Ausweisungsmaßnahme gegen einen Gemeinschaftsbürger, der einen Widerspruch

eingelegt oder eine Anfechtungsklage erhoben habe, dann ausgeschlossen werden, wenn ein besonderes Interesse am Sofortvollzug der Ausweisung bestehe. Obwohl dieses „besondere Interesse" über das die Ausweisung selbst rechtfertigende Interesse hinausgehen müsse, werde in der deutschen Verwaltungspraxis regelmäßig formelhaft und ohne ausreichende Begründung das besondere Interesse am Sofortvollzug der Ausweisung festgestellt. Die Prüfung der der Kommission vorliegenden Einzelfälle lasse durchweg nicht den Schluss zu, dass die Verwaltungsbehörden das gemeinschaftsrechtliche Erfordernis der Dringlichkeit des Sofortvollzugs beachtet hätten. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf 17 Fälle, die den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht entsprächen. Abgesehen davon, dass fast stets Sofortvollzug angeordnet werde, sei festzustellen, dass das besondere öffentliche Interesse am Sofortvollzug, das über das allgemeine Interesse an der Ausweisung hinauszugehen habe, durchweg eher formelhaft behauptet als anhand des konkreten Falles nachgewiesen werde.

117 Die deutsche Rechtslage und Verwaltungspraxis bedürften insoweit einer unmissverständlichen Klärung.

118 Die deutsche Regierung entgegnet, dass die Anordnung des Sofortvollzugs stets das Ergebnis einer Prüfung der spezifischen Voraussetzungen für einen solchen Vollzug sei. Die häufig beobachtete Parallelität der voneinander unabhängigen Ausweisungs- und Vollzugentscheidungen ergebe sich fast schon zwingend daraus, dass die sehr strikten Voraussetzungen für die Ausweisung von Gemeinschaftsbürgern fast immer auch die Voraussetzungen für die Anordnung des Sofortvollzugs der Ausweisung begründeten.

119 Die Anordnung des Sofortvollzugs bei Ausweisungsverfügungen verstoße auch nicht gegen die Verfahrensgarantien des Gemeinschaftsrechts. Zum einen könnten

sich die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten gegen eine Ausweisungsverfügung mit den gleichen Rechtsbehelfen wehren, die auch Inländer gegenüber Verwaltungsakten hätten, und zum anderen hätten sie dann immer noch die Möglichkeit, die Herstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage zu beantragen (Artikel 80 Absatz 5 VwGO). Damit genüge das deutsche Recht den Mindestanforderungen des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 an den Suspensiveffekt eines Rechtsbehelfs.

120 Im Übrigen gehe der umfassende verfahrensrechtliche Schutz, den die Bundesrepublik Deutschland gegen Ausweisungen biete, weit über die Mindestgarantien des Artikels 9 der Richtlinie 64/221 hinaus und gewähre einen effektiven Schutz der im Gemeinschaftsrecht begründeten subjektiven Rechte der betroffenen Gemeinschaftsbürger. Zum einen würden die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit eines belastenden Verwaltungsakts zunächst vor Erhebung einer Anfechtungsklage grundsätzlich — auch bei einer Ausweisungsverfügung — in einem Vorverfahren vor der Verwaltungsbehörde nachgeprüft. Dieser verfahrensrechtliche Schutz bleibe auch bestehen, wenn der Sofortvollzug der Ausweisungsverfügung angeordnet worden sei. Zum anderen sei stets eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung möglich, und zwar selbst in Fällen, in denen kein Vorverfahren stattfinde. Das Verwaltungsgericht kläre den maßgeblichen Sachverhalt von Amts wegen auf und prüfe die formelle und die materielle Rechtmäßigkeit der Ausweisungsverfügung in vollem Umfang nach.

Würdigung durch den Gerichtshof

121 Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 soll eine verfahrensrechtliche Mindestgarantie für die Personen sicherstellen, denen gegenüber eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet getroffen wird. Dieser Artikel, der in drei Fällen anwendbar ist, nämlich dann, wenn keine Rechtsbehelfe gegeben sind, wenn die Rechtsbehelfe nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder wenn sie keine aufschiebende Wirkung haben, sieht das Tätigwerden einer zuständigen Stelle vor, die eine andere sein muss als diejenige, die für die Entscheidung zuständig ist.

Außer in dringenden Fällen darf die Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung erst nach Erhalt der Stellungnahme dieser anderen zuständigen Stelle treffen (vgl. u. a. Urteil Orfanopoulos und Oliveri, Randnr. 105).

122 Die Kommission hat ebenfalls nicht dargetan, dass in Deutschland eine gegen die Erfordernisse des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 verstoßende Verwaltungspraxis besteht, die die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erforderlichen Merkmale der Verfestigung und der Allgemeinheit aufweist.

123 Die Kommission hat sich darauf beschränkt, in ihrer Klageschrift einzelne Fälle aufzuführen, in denen unter Verstoß gegen die Erfordernisse des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 eine Entscheidung über die sofortige Ausweisung ergangen sei; sie hat dem Gerichtshof die betreffenden Entscheidungen aber nicht vorgelegt, sondern nur kurze Auszüge daraus in der Klageschrift wiedergegeben. Die Kommission hat auch hier offensichtlich versäumt, dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, zumal die deutsche Regierung das Vorbringen der Kommission bestreitet, die Prüfung der ihr vorliegenden Einzelfälle lasse nicht den Schluss zu, dass die deutschen Behörden das gemeinschaftsrechtliche Erfordernis der Dringlichkeit des Sofortvollzugs beachtet hätten.

124 Darüber hinaus ergibt sich aus der Klageschrift, dass die von der Kommission angeführten 17 Entscheidungen zwischen August 1993 (Fall Clarizia) und Juli 2000 (Fall Moffa) ergangen sind, d. h. in einem Zeitraum von sieben Jahren. Der Gerichtshof kann somit jedenfalls keine allgemeine und verfestigte Praxis, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, feststellen, denn die Kommission, die sich insoweit nicht auf irgendeine Vermutung stützen kann, hat es versäumt, die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, um das Vorbringen der deutschen

Regierung zu widerlegen, es gebe keine allgemeine und verfestigte Praxis in dem von der Kommission behaupteten Sinn.

125 Demnach ist die Rüge der Kommission, es bestehe eine gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungspraxis, in Anbetracht der in den Randnummern 48 bis 50 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung als unbegründet zurückzuweisen.

126 Nach alledem ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch, dass sie in § 12 Absatz 1 AufenthG/EWG die vom Gemeinschaftsrecht für die Beschränkung der Freizügigkeit aufgestellten Voraussetzungen nicht hinreichend klar umgesetzt hat, gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 39 EG, 3 der Richtlinie 64/221 und 10 der Richtlinie 73/148 verstoßen hat.

Kosten

127 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland die Verurteilung der Kommission beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge der Kommission beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch, dass sie in § 12 Absatz 1 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 31. Januar 1980 die vom Gemeinschaftsrecht für die Beschränkung der Freizügigkeit aufgestellten Voraussetzungen nicht hinreichend klar umgesetzt hat, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 39 EG, Artikel 3 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, und Artikel 10 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.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.**

4. **Die Italienische Republik trägt ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften.