SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 14. OKTOBER 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Einleitung

Die vorliegende Rechtssache liegt auf der Linie der durch Ihre in jüngster Zeit verkündeten Urteile vom 4. Dezember 1974 (Van Duyn/Home Office, 41/74 — Slg. 1974, 1337) und 26. Februar 1975 (Bonsignore/Stadt Köln, 67/74 — Slg. 1975, 297) eingeleiteten Rechtsprechung.

Sie bietet Ihnen die Gelegenheit, den in Artikel 48 Absatz 3 EWG-Vertrag verwendeten Begriff der öffentlichen Ordnung genauer zu umreißen.

Das Tribunal administratif Paris hat Ihnen zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, deren Untersuchung Sie zu einer genaueren Auslegung dieser Ausnahme vom Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft veranlassen wird.

Die erste Frage geht dahin, ob die Wendung „vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung ... gerechtfertigten Beschränkungen" nur die Rechts- und Verwaltungsvorschriften betrifft, die jeder Mitgliedstaat zur Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthalts von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten in seinem Staatsgebiet erlassen hat.

Die zweite, grundsätzlichere Frage betrifft den Inhalt des Begriffs der öffentlichen Ordnung; das französische Gericht fragt nämlich, welcher genaue Sinn dem Wort *„gerechtfertigt"* beizumessen ist.

Bevor ich mich der Prüfung dieser Fragen zuwende, muß ich den Sachverhalt schildern, der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegt.

Roland Rutili, als Kind eines italienischen Vaters in Frankreich geboren, mit einer Französin verheiratet, die ihm drei Kinder geschenkt hat, und seit seiner Geburt offenbar in Frankreich ansässig, hat trotzdem seine nach ius sanguinis erworbene ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten.

Er wohnte mit seiner Familie in Audun-le-Tiche im Departement Meurthe-et-Moselle, wo er als Arbeitnehmer beschäftigt war. Er besaß eine Aufenthaltsberechtigung („carte de séjour de résident privilégié").

Einige Wochen nach den Ereignissen, die in Frankreich den Monat Mai 1968 prägten, wurde seine Ausweisung verfügt. Diese Entscheidung ist offenbar nicht vollzogen worden, da sie innerhalb ganz kurzer Frist durch die — ihrerseits im November 1968 aufgehobene — Anweisung ersetzt wurde, in einem Departement Mittelfrankreichs Wohnsitz zu nehmen.

Aus den Akten läßt sich nicht ersehen, welche Art Aufenthaltserlaubnis Herr Rutili danach besessen hat.

Jedenfalls wurde sein Aufenthalt in Frankreich am 23. Oktober 1970 dadurch geregelt, daß er eine Aufenthaltserlaubnis bekam, wie sie das französische Dekret vom 5. Januar 1970 für Angehörige der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vorsieht. Dieses Dekret ist zur Durchführung der Maßnahmen der Gemeinschaft zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für die Angehörigen dieser Staaten ergangen, insbesondere der Richtlinie 68/360/EWG des Rates betreffend die Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen.

Nach Artikel 6 des Dekrets gilt eine solche Aufenthaltserlaubnis „— vorbe-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

haltlich vom Innenminister aus Gründen der öffentlichen Ordnung getroffener Entscheidung im Einzelfall — für das gesamte französische Staatsgebiet".

Diese Ausnahmevorschrift gibt dem Minister das Recht, den räumlichen Geltungsbereich der Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats durch ein Aufenthaltsverbot für bestimmte Verwaltungsbezirke einzuschränken.

Eine Beschränkung dieser Art wurde gegen Herrn Rutili verhängt. Die ihm erteilte Aufenthaltserlaubnis verbietet ihm den Aufenthalt in den lothringischen Departements Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse und Vosges.

Herr Rutili hat gegen die Entscheidung des Ministers beim Tribunal administratif Paris Anfechtungsklage erhoben. Erst aus den für den beklagten Minister während des schriftlichen Verfahrens eingereichten Schriftsätzen hat der Kläger des Ausgangsverfahrens die Gründe für die gegen ihn erlassene freiheitsbeschränkende Maßnahme erfahren. Die Verwaltung hat folgende drei Tatsachenbehauptungen aufgestellt:

— Herr Rutili habe sich am Wahlkampf für die Parlamentswahlen 1967 beteiligt.
— Er habe an subversiven Handlungen anläßlich der Ereignisse des Monats Mai 1968 teilgenommen.
— Schließlich habe er sich an einer politischen Demonstration während der Feier des Nationalfeiertags am 14. Juli 1968 in Audun-le-Tiche aktiv beteiligt.

Vor dem Tribunal administratif hat der Kläger nicht nur gerügt, daß die angegriffene Entscheidung gegen innerstaatliches Recht verstoße, und zwar sowohl hinsichtlich des von den Verwaltungsbehörden eingeschlagenen Verfahrens als auch hinsichtlich der sachlichen Richtigkeit und der rechtlichen Bewertung der ihm vorgeworfenen Handlungen. Er hat vielmehr auch subjektive Rechte geltend gemacht, die sich aus den Bestimmungen des Vertrags von Rom und aus dazu ergangenen Durchführungsvorschriften ergäben, mit denen die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet würden.

Um welche Bestimmungen handelt es sich dabei?

Ausgangspunkt ist Artikel 48 des Vertrages, der den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer aufstellt und die Anwendung dieses Grundsatzes vom Ende der Übergangszeit an gewährleisten will. Dieser Artikel enthält eine eindeutige und unbedingte Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, zu deren Verwirklichung es keines gemeinschaftlichen oder nationalen Durchführungsakts bedarf. Er ist ungeachtet des Vorbehalts, der nach seinem Absatz 3 zugunsten der aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigten Beschränkungen gemacht wird, unmittelbar anwendbar.

In diesem Sinne hat der Gerichtshof im Urteil Van Duyn ausdrücklich entschieden und dabei zu diesem Punkt das Urteil vom 4. April 1974 (Kommission/Frankreich — Slg. 1974, 371) bestätigt.

Zwar kann sich jeder Mitgliedstaat auf den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung berufen, seine Anwendung ist aber der gerichtlichen Kontrolle unterworfen. Deswegen steht diese beschränkte und eng auszulegende Ausnahme der Geltendmachung der in Artikel 48 des Vertrages gewährten und von den nationalen Gerichten zu schützenden Rechte nicht entgegen.

Außerdem ist der Grundsatz der Freizügigkeit durch Richlinien des Rates erläutert und genauer geregelt worden, von denen einige im vorliegenden Fall anzuwenden sind.

Unter Berücksichtigung der vom Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung gegebenen Hinweise sind von diesen Entscheidungen die folgenden zu berücksichtigen:

In erster Linie die Richtlinie 64/221/EWG 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.

Es handelt sich hierbei um Ihnen wohlbekannte Vorschriften, da Sie sich bereits anläßlich der Rechtssachen Van Duyn und Bonsignore um ihre Auslegung bemüht haben. Das Anwendungsgebiet der Richtlinie umfaßt sowohl die in Artikel 48 genannten Arbeitnehmer als auch gewerbliche Unternehmer, Kaufleute, Landwirte und Angehörige freier Berufe, von denen der die Niederlassungsfreiheit betreffende Artikel 52 handelt. Uns wird heute besonders Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie beschäftigen. Er bestimmt, daß „bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sein [darf]". Diese Bestimmung, die Sie für unmittelbar anwendbar erklärt haben, beschränkt den Ermessensspielraum, den die nationalen Rechtsvorschriften den Ausländerbehörden im allgemeinen einräumen; sie verpflichten diese, nur solche Gründe zu berücksichtigen, die sich aus dem Verhalten des einzelnen ergeben.

Diese Bestimmung enthält bereits in sich allein die Lösung für die erste Vorlagefrage des Tribunal administratif Paris.

Die Artikel 6, 8 und 9 dieser Richtlinie werden ebenfalls in Erwägung zu ziehen sein, weil das Verwaltungsverfahren, nach dem in einem Mitgliedstaat Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthalts getroffen werden können, nicht ohne Einfluß auf die Vereinbarkeit solcher Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht ist.

Artikel 6 verpflichtet die nationalen Behörden, dem Betroffenen die Gründe der öffentlichen Ordnung, die der ihn betreffenden Entscheidung zugrunde liegen, bekanntzugeben, es sei denn, daß Gründe der Sicherheit des Staates dieser Bekanntgabe entgegenstehen.

Außerdem spielen nach Artikel 8 und 9 der Richtlinie die Rechtsweggarantien, die bei diesen Maßnahmen gegeben sein müssen, eine wesentliche Rolle für die Beurteilung der Frage, ob die nationalen Behörden in berechtigter Weise von dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung Gebrauch machen. Um den Betroffenen die zweckdienliche Wahrnehmung der ihnen in Artikel 48 des Vertrages gewährten subjektiven Rechte zu ermöglichen, muß ihnen Gelegenheit gegeben werden, sich zweckentsprechend zu verteidigen, bevor die Verwaltungsbehörde eine freiheitsbeschränkende Maßnahme gegen sie erläßt.

Schließlich sind Richtlinien erlassen worden, die speziell nur die Einreise und den Aufenthalt der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft betreffen. Entsprechend der Entwicklung, die die schrittweise Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gekennzeichnet hat, war es natürlich, daß der Rat, wie in Artikel 49 des Vertrages vorgesehen, in Etappen vorging. So wurde eine erste Richtlinie vom 16. August 1961 ersetzt durch die Richtlinie 64/240/EWG vom 25. März 1964, an deren Stelle wiederum die Richtlinie 68/360/EWG vom 15. Oktober 1968 trat, die in dem Zeitpunkt galt, als Herr Rutili eine Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats erhielt, und die übrigens noch heute in Kraft ist. Eine Bestimmung dieser Richtlinie ist von besonderem Interesse für die Antwort auf die zweite Vorlagefrage. Es handelt sich um Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a, wonach die Aufenthaltserlaubnis (für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG) „für das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der sie erteilt hat, gelten [muß]".

Muß diese Bestimmung, weil sie nirgends die Möglichkeit einer Beschrän-

kung des räumlichen Geltungsbereichs der Aufenthaltserlaubnis durch die nationalen Behörden erwähnt, nicht als an die Behörden der Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot einer solchen Beschränkung ausgelegt werden? Und zielt nicht schon Artikel 48 darauf hin, den Arbeitnehmern der Gemeinschaft Freizügigkeit innerhalb des Hoheitsgebiets eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie den Inländern zu gewähren?

Dies sind die Bestimmungen, meine Herren, deren Auslegung es ermöglichen wird, dem vorlegenden Gericht in zweckdienlicher Weise zu antworten.

I — Zur ersten Frage

Zur tatsächlichen Verwirklichung der beiden wesentlichen Grundsätze des Artikels 48:
- Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft und
- Beseitigung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen

haben die Verfasser des Vertrages den Rat in Artikel 49 ermächtigt, zwei verschiedene Wege, den der Richtlinie und den der Verordnung, einzuschlagen.

Die Voraussetzungen des Zugangs zur Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen sowohl hinsichtlich Entlohnung, Kündigung und berufliche Wiedereingliederung als auch im Hinblick auf den Genuß der gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, wie sie den Inländern gewährt werden, sind durch Verordnung geregelt worden. Sie finden sich zur Zeit in der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968, deren Bestimmungen nach Artikel 189 des Vertrages verbindlich sind und in jedem Mitgliedstaat ohne Zwischenschaltung einer dem innerstaatlichen Recht angehörenden Rechts- oder Verwaltungsvorschrift unmittelbar gelten.

Was dagegen die schrittweise Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkung der Arbeitnehmer sowie die Koordinierung der Sondervorschriften für Ausländer aus Gründen der öffentlichen Ordnung betrifft, hat der Rat Richtlinien erlassen.

Das ist verständlich, ging es doch um die Harmonisierung und Koordinierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten auf einem Gebiet, auf dem diese gerade wegen des Bestehens des Vorbehalts der öffentlichen Ordnung eine gewisse, wenn auch durch Gemeinschaftsvorschriften eingeschränkte Ermessensfreiheit behalten haben.

Wie wir gesehen haben, schließt aber der Rückgriff auf dieses Verfahren keineswegs die unmittelbare Anwendbarkeit gewisser Bestimmungen der Richtlinien aus, wenn diese den Staaten hinreichend eindeutige, vollständige und nicht von Bedingungen abhängige Verpflichtungen auferlegen.

Allerdings haben die nationalen Behörden gelaubt, ihr internes Recht anpassen zu müssen, und zur Anwendung dieser Richtlinien Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen.

So erging in Frankreich das Dekret vom 5. Januar 1970, das die Voraussetzungen der Einreise nach und des Aufenthalts in Frankreich für diejenigen Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft regelt, die in den Genuß der Freizügigkeit für Personen und Dienstleistungen kommen.

Dennoch können aber diese Staatsangehörigen und insbesonder die Arbeitnehmer vor den nationalen Gerichten die subjektiven Rechte geltend machen, die ihnen die unmittelbar wirkenden Vorschriften der Richtlinien gewähren.

Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen:

1. Gesetzt den Fall, die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Rechts- oder

Verwaltungsvorschriften, also generell-abstrakte Bestimmungen, wären mit den sich aus den Richtlinien ergebenden Verpflichtungen nicht vereinbar, so wäre es Sache der nationalen Gerichte, gegebenenfalls nach Vorlage zur Vorabentscheidung, den unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsnormen gegenüber den Bestimmungen des innerstaatlichen Rechtes zur Durchsetzung zu verhelfen.

In diesem Sinne steht es außer Zweifel, daß die Wendung „vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung ... gerechtfertigten Beschränkungen", so wie sie im Lichte der zu ihrer Durchführung ergangenen Richtlinien zu verstehen ist, sich auf die Rechts- und Verwaltungsvorschriften bezieht, die jeder Mitgliedstaat zur Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthalts von Wanderarbeitnehmern in seinem Staatsgebiet erlassen hat.

2. Aber diese Wendung betrifft gleichfalls alle Einzelentscheidungen, die geeignet sind, die subjektiven Rechte eines dieser Arbeitnehmer zu beeinträchtigen, einerlei ob es sich um die Verweigerung der Einreise ins Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, um eine Ausweisung oder aber um eine Beschränkung der Einreise oder der Wahl seines Aufenthaltsorts innerhalb des Staatsgebiets handelt.

Diese Lösung ist ohne Zweifel aufgrund von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221/EWG geboten, der nicht nur bedeutet, daß die nationalen Behörden von Fall zu Fall das persönliche Verhalten des betroffenen Arbeitnehmers gesondert zu prüfen haben, sondern auch verlangt, daß die zur Rechtfertigung einer solchen Entscheidung herangezogenen ausschließlich in der öffentlichen Ordnung liegenden Gründe nur auf dieses Verhalten gestützt werden dürfen und nicht auf irgendwelche sonstigen Überlegungen wirtschaftlicher (Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie) oder generalpräventiver Art, wie Sie im Urteil Bonsignore entschieden haben.

Die erste Frage ist deshalb zu bejahen.

II — Zur zweiten Frage

Für die Prüfung der zweiten Frage erscheint es zweckmäßig, die Überlegungen in Erinnerung zu rufen, die Sie in der Rechtssache Van Duyn angestellt haben, um den Begriff der öffentlichen Ordnung in den Zusammenhang des Gemeinschaftsrechts zu stellen.

Da er in Artikel 48 des Vertrages eine Ausnahme von dem wesentlichen Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer rechtfertigt, ist dieser Begriff, wie Sie gesagt haben, eng zu verstehen. Seine Tragweite darf daher nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden.

Diese Aussage entspricht der Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und bedeutet, daß man den Inhalt des Begriffs entsprechend dieser Forderung festzulegen versucht.

Dennoch können, um bei den Worten dieses Urteils zu bleiben, „die besonderen Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein, so daß insoweit den zuständigen innerstaatlichen Behörden ein Beurteilungsspielraum innerhalb der durch den Vertrag gesetzten Grenzen zuzubilligen ist".

Mit anderen Worten, es handelt sich darum, zwei auseinanderstrebende Forderungen miteinander zu vereinbaren:
- diejenige der Gemeinschaft nach Vorrang der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und
- diejenige der Mitgliedstaaten auf Wahrung der öffentlichen Ordnung in ihrem Hoheitsgebiet.

Da es mir unmöglich zu sein scheint, dem Begriff der öffentlichen Ordnung, der in vieler Hinsicht unbestimmt bleibt, eine ausschließlich gemeinschaftsrecht-

liche Definition zu geben, scheint es mir realistischer, zu untersuchen, welche genauen Schranken der Vertrag und die zu seiner Ausführung erlassenen Richtlinien den Befungissen der nationalen Behörden setzen.

Einige dieser Schranken betreffen die Form- und Verfahrensvoraussetzungen, denen diese Befugnisse unterliegen.

Andere berühren die materielle Seite des Problems: Können die Behörden der Mitgliedstaaten, wenn sie einem Arbeitnehmer den Aufenthalt im Staatsgebiet erlaubt haben, noch seine Bewegungsfreiheit einschränken? Müssen sie, wenn sie diese Freiheit beschränken wollen, nicht den Grundsatz der Gleichbehandlung mit den Inländern beachten?

Was die Rechtsgarantien angeht, die bei jeder die Freizügigkeit oder das Aufenthaltsrecht beschränkenden Entscheidung zu beachten sind, so enthält die Richtlinie 64/221/EWG, wie ich bereits gesagt habe, zunächst eine Bestimmung, die die Befugnisse der nationalen Behörden – zwar nur mittelbar, aber doch ohne jeden Zweifel – dadurch einschränkt, daß sie ihnen zur Auflage macht, dem Betroffenen die Gründe der öffentlichen Ordnung, die der Entscheidung zugrunde liegen, bekanntzugeben, es sei denn, daß die Sicherheit des Staates dieser Bekanntgabe entgegensteht.

Von dieser einzigen Ausnahme abgesehen muß also jede derartige Entscheidung, selbst wenn sie beschränkt ist auf ein Aufenthaltsverbot für einen Teil des Staatsgebiets, die von der Verwaltung verwerteten Gründe genau angeben. Es wäre sicher nicht ausreichend, diese Begründung einfach in Form eines allgemeinen Hinweises auf Gründe der öffentlichen Ordnung zu geben. Die dem Arbeitnehmer vorgeworfenen, in seinem persönlichen Verhalten liegenden Tatsachen müssen klar bezeichnet werden. Außerdem muß dem Betroffenen Gelegenheit gegeben werden, von diesen Tatsachenbehauptungen Kenntnis zu nehmen, bevor die Entscheidung ausgeführt wird, das heißt spätestens bei ihrer Bekanntgabe.

Obwohl die Artikel 7, 8 und 9 der Richtlinie nur von der Weigerung handeln, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen oder zu verlängern, sowie von Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, das heißt von der Ausweisung, bin ich außerdem der Auffassung, daß zumindest dann, wenn wir einmal davon ausgehen, daß eine Maßnahme zur räumlichen Beschränkung des Aufenthaltsrechts gegen einen Arbeitnehmer zulässig sein sollte, die Bekanntgabe der Tatsachen auf die diese Maßnahme gestützt würde, gleichfalls zu fordern wäre, um dem Betroffenen eine zweckentsprechende Verteidigung zu ermöglichen.

Diese Forderung ist sowohl dann berechtigt, wenn die Stellungnahme einer von der für die Entscheidung zuständigen Behörde unabhängigen beratenden Stelle nach Artikel 9 der Richtlinie erforderlich ist, bevor eine Entscheidung ergeht, die das Recht zur Einreise oder zum Aufenthalt beschränkt, als auch und erst recht dann, wenn der Betroffene ein den Arbeitnehmern der Gemeinschaft ebenso wie den Inländern zur Verfügung stehendes Rechtsmittel einlegt.

Die Verwaltung darf dem Kläger die Gründe der gegen ihn getroffenen Entscheidung nicht vorenthalten und sie erst im Laufe des gerichtlichen Verfahrens offenbaren.

Diese verschiedenen Bestimmungen, deren unmittelbare Wirkung sich meines Erachtens kaum bestreiten läßt, haben den Zweck, den Arbeitnehmern der Gemeinschaft erhebliche Rechtsgarantien zu bieten.

Man muß aber bei der Prüfung der Vorschriften noch weiter gehen und untersuchen, ob die Mitgliedstaaten angesichts der Zeile des Artikels 48 des Vertrages aus Gründen der öffentlichen Ordnung wirklich einem Gemeinschaftsbürger das Aufenthaltsrecht für einen Teil ihres Staatsgebiets entziehen können.

Wie der Vertreter der Kommission dargelegt hat, war der Rat der Auffassung, das Aufenthaltsrecht müsse für das gesamte Hoheitsgebiet jedes einzelnen Mitgliedstaats gelten. Betrachtet man die im Laufe der Zeit erlassenen Richtlinien, so stellt man fest, daß nur die Richtlinie 64/220/EWG vom 25. Februar 1964, die sich erstmals mit den Reise- und Aufenthaltbeschränkungen für Selbständige auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs befaßte, in ihrem Artikel 4 den nationalen Behörden die Möglichkeit eingeräumt hatte, durch individuelle Maßnahme von dem Grundsatz abzuweichen, daß die Aufenthaltserlaubnis für das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats gilt, der sie erteilt hat.

Diese Bestimmung ist in die Richtlinie 73/148/EWG, die die ursprünglichen Vorschriften abgelöst hat, nicht mehr aufgenommen worden.

Sie findet sich in keiner der beiden Richtlinien 64/240/EWG und 68/360/EWG — von denen letztere noch immer gilt — über die Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer.

Schließlich erwähnt die Richtlinie zur Koordinierung der Sondervorschriften für Ausländer, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sind, nur die Verweigerung der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis sowie Ausweisungen.

Muß man aus diesem Vergleich der Vorschriften entnehmen, daß Gemeinschaftsbürgern erteilte Aufenthaltsgenehmigungen keinerlei Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs mehr unterworfen werden können?

Ich würde zögern, dies zu behaupten, weil alle diese Vorschriften eine Generalklausel enthalten, wonach die Mitgliedstaaten nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit von den Vorschriften der Richtlinien abweichen dürfen, und weil diese Formel so verstanden werden kann, daß sie jede Einschränkung — ungeachtet ihrer Art und Tragweite — deckt, wenn sie nur zu Recht auf Erfordernisse der öffentlichen Ordnung gestützt wird.

Und wenn die nationalen Behörden schon das Recht haben, den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung geltend zu machen, um bestimmten Arbeitnehmern der Gemeinschaft die Einreise in ihr Hoheitsgebiet zu verweigern oder Arbeitnehmer, denen der Aufenthalt im Hoheitsgebiet gestattet war, deren persönliches Verhalten aber ihre Entfernung aus dem Hoheitsgebiet rechtfertigt, auszuweisen, wäre es da nicht unvernünftig, den Mitgliedstaaten das Recht zu verweigern, gegenüber diesen Arbeitnehmern weniger belastende, nämlich auf ein Aufenthaltsverbot für einen Teil ihres Staatsgebiets beschränkte Maßnahmen zu ergreifen?

Ich stütze mich also nicht auf das Argument, das aus der Abfolge der verschiedenen Fassungen der Richtlinien entnommen wird, sondern auf wesentlich wichtigere Überlegungen, die ich dem Aufbau des Artikels 48 und den Zielen entnehmen zu können glaube, die mit dem Grundsatz der Freizügigkeit verfolgt werden.

Nach meiner Auffassung ist nämlich das Aufenthaltsrecht der Arbeitnehmer, wenn ihnen einmal die Einreise ins Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats genehmigt ist, *unlöslich* verbunden mit dem Recht, dort eine Beschäftigung auszuüben, und die Ausübung dieses Rechts setzt notwendigerweise das Recht voraus, an einem beliebigen Ort des Hoheitsgebiets des Gastlandes unter den für Inländer geltenden Bedingungen Wohnsitz zu nehmen.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung, auf dem die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 sowohl hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung als auch der Arbeitsbedingungen gründet, ist nach meiner Auffassung auf dem Gebiet des Aufenthaltsrechts anwendbar.

Zwar kann die Ausweisung eines Arbeitnehmers der Gemeinschaft nicht als „ultima ratio" ausgeschlossen werden, wenn er durch sein persönliches Verhalten eine hinreichend schwerwiegende Störung der öffentlichen Ordnung bewirkt oder zu bewirken droht, und es findet auch das Verbot der unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit in dieser Hinsicht keine Anwendung, weil die Staaten nach einem allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts ihren eigenen Staatsangehörigen nicht verbieten können, in ihrem eigenen Staatsgebiet zu leben, das gilt aber nicht für ein räumlich beschränktes Aufenthaltsverbot.

Ich sehe wohl, daß nach dem Aufbau des Artikels 48 der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung am Anfang des dritten Absatzes als Rechtfertigung für Ausnahmen sowohl vom Recht der Arbeitnehmer steht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, als auch von dem Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und dort eine Beschäftigung auszuüben. Die Ausübung dieser untrennbar miteinander verbundenen Rechte schließt aber nach Absatz 2 jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung aus.

Daraus folgt für mich, daß kein Mitgliedstaat gegen einen Arbeitnehmer eines anderen Mitgliedstaats ein Aufenthaltsverbot für einen Teil seines Hoheitsgebiets erlassen kann, es ei denn unter den Voraussetzungen, unter denen eine solche Entscheidung auch gegen einen Inländer möglich wäre.

Nun hat aber die französische Regierung in Beantwortung vom Gerichthof gestellter Fragen mitgeteilt, daß nach Artikel 44 des Code pénal ein räumlich beschränktes Aufenthaltsverbot eine Nebenstrafe ist, die nur von dem für die Hauptstrafe zuständigen Gericht ausgesprochen werden kann. Abgesehen von dem Ausnahmefall des im Gesetz vom 3. April 1955 vorgesehenen Notstands kann eine solche Maßnahme nicht von der Verwaltungsbehörde beschlossen werden.

Das Gebot der Gleichbehandlung mit den Inländern müßte also zu der Feststellung führen, daß Arbeitnehmern der Gemeinschaft, denen es gestattet ist, im französischen Staatsgebiet Wohnsitz zu nehmen, der Aufenthalt in bestimmten Orten oder Departements nur als Nebenstrafe einer strafgerichtlichen Verurteilung oder im Rahmen des Notstandsrechts verboten werden kann.

Daher schlage ich vor, für Recht zu erkennen:

1. Die in Artikel 48 EWG-Vertrag benutzte Wendung „aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigte Beschränkungen" betrifft sowohl Einzelentscheidungen, mit denen die Freizügigkeit und der Aufenthalt von Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten eingeschränkt wird, als auch auf diesem Gebiet von den nationalen Behörden erlassene Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

2. Eine Entscheidung, mit der einem solchen Arbeitnehmer der Aufenthalt in einem Teil des Staatsgebiets des Gastlandes verboten wird, ist im Hinblick auf die Ziele des Artikels 48 des Vertrages und insbesondere auf das Verbot unterschiedlicher Behandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nur dann gerechtfertigt, wenn sie unter materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen getroffen wird, die auch gegen einen Inländer ein räumlich beschränktes Aufenthaltsverbot rechtfertigen können.