SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JÁN MAZÁK vom 14. Februar 2008 [1]

1. Mit dem vorliegenden Ersuchen um Vorabentscheidung gemäß Art. 234 EG bittet das vorlegende Gericht um Auslegung der Art. 18 EG und Art. 27 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG [2].

2. Gegenstand des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits ist eine zivilrechtliche Klage des Ministeriums für Verwaltung und Inneres — Generaldirektion Passwesen Bukarest (im Folgenden: Ministerium) vom 11. Januar 2007, mit der die Verfügung erwirkt werden soll, dass das Recht von Herrn Gheorghe Jipa auf Freizügigkeit im Ausland für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren beschränkt wird. Die Verfügung wurde beantragt, nachdem Herr Jipa aufgrund eines zwischen Rumänien und u. a. Belgien geschlossenen Rückübernahmeübereinkommens am 26. November 2006 nach Rumänien zurückgeführt worden war.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — ABl. L 158, S. 77.

I — Einschlägiges Gemeinschaftsrecht

3. Art. 17 EG bestimmt:

„(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.

(2) Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten."

4. Nach Art. 18 Abs. 1 EG hat „[j]eder Unionsbürger … das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten".

5. Gemäß ihrem Art. 1 Buchst. a regelt die Richtlinie 2004/38 u. a. die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und

ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten genießen.

6. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 bestimmt:

„Diese Richtlinie gilt für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält …“

7. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 bestimmt unter der Überschrift „Recht auf Ausreise“:

„Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften haben alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, … das Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.“

8. Art. 27 der Richtlinie 2004/38 mit der Überschrift „Allgemeine Grundsätze“, der zu ihrem Kapitel VI — Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit — gehört, bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers … aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken. Diese Gründe dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden.

(2) Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.

…“

II — Einschlägiges nationales Recht

9. Art. 1 des durch die Verordnung 825/1995 [3] der rumänischen Regierung genehmigten Übereinkommens zwischen der Regierung Rumäniens einerseits und den Regierungen des Königreichs Belgien, des Großherzogtums Luxemburg und des

3 — *Monitorul Oficial* 241 vom 20. Oktober 1995.

Königreichs der Niederlande andererseits über die Rückübernahme von Personen, die sich in einem illegalen Status befinden (im Folgenden: Rückübernahmeübereinkommen), bestimmt:

„Auf Ersuchen der Regierung Belgiens, Luxemburgs oder der Niederlande übernimmt die Regierung Rumäniens formlos jede Person wieder in ihr Hoheitsgebiet, die die in Belgien, Luxemburg oder den Niederlanden geltenden Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllt und in Bezug auf die feststeht oder vermutet wird, dass sie rumänischer Staatsbürger ist."

10. Art. 3 des Gesetzes 248/2005 vom 20. Juli 2005 (in der geänderten Fassung) zur Regelung der Freizügigkeit rumänischer Staatsbürger im Ausland [4] bestimmt:

„(1) Die Ausübung des Rechts der rumänischen Staatsbürger auf Freizügigkeit im Ausland kann nur vorübergehend in den Fällen und unter den Bedingungen beschränkt werden, die in diesem Gesetz vorgesehen sind; eine solche Beschränkung erfolgt in Form einer Aussetzung oder gegebenenfalls Einschränkung der Ausübung dieses Rechts.

…

(3) Die Beschränkung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit im Ausland besteht in einem vorübergehenden Verbot der Ausreise in bestimmte Staaten, das von den zuständigen rumänischen Behörden unter den in diesem Gesetz vorgesehenen Bedingungen verhängt wird."

11. In Art. 38 des Gesetzes 248/2005 heißt es:

„Die Beschränkung der Ausübung des Rechts der rumänischen Staatsbürger auf Freizügigkeit im Ausland kann für längstens drei Jahre verfügt werden und nur gegenüber Personen,

a) die aus einem Staat kraft eines Rückübernahmeübereinkommens zwischen Rumänien und diesem Staat zurückgeführt wurden,

b) deren Anwesenheit im Hoheitsgebiet eines Staates aufgrund der Aktivität, die sie entfalten oder entfalten könnten, den Interessen Rumäniens oder gegebenenfalls den bilateralen Beziehungen zwischen Rumänien und diesem Staat schweren Schaden zufügen würde."

4 — *Monitorul Oficial* 682 vom 29. Juli 2005, geändert durch die Verordnung Nr. 5 vom 19. Januar 2006, *Monitorul Oficial* 71 vom 26. Januar 2006.

12. Art. 39 des Gesetzes 248/2005 bestimmt:

„Im Fall des Art. 38 Buchst. a wird die Verfügung auf Antrag der Generaldirektion Passwesen von dem Gericht, in dessen Sprengel der Betroffene wohnhaft ist, oder, wenn er im Ausland wohnhaft ist, vom Tribunalul Bucureşti in Bezug auf den Staat, aus dem der Betroffene zurückgeführt wurde, ausgesprochen."

III — Ausgangsverfahren und Vorlageentscheidung

13. Der Vorlageentscheidung lässt sich entnehmen, dass Herr Jipa am 10. September 2006 Rumänien verlassen und sich nach Belgien begeben hat. Am 26. November 2006 wurde er von den belgischen Behörden gemäß dem Rückübernahmeübereinkommen wegen „unbefugten Aufenthalts" nach Rumänien zurückgeführt.

14. Am 11. Januar 2007 beantragte das Ministerium beim vorlegenden Gericht eine Verfügung zur Beschränkung des Rechts von Herrn Jipa, sich nach Belgien zu begeben. Das vorlegende Gericht stellt in seiner Vorlageentscheidung fest, dass das Ministerium nicht dargetan habe, worin der „unbefugte Aufenthalt" von Herrn Jipa liegen solle, der zu seiner Rückführung geführt habe.

15. Das vorlegende Gericht ist u. a. der Auffassung, dass die Bestimmungen des nationalen Rechts, insbesondere die Art. 38 und 39 des Gesetzes 248/2005 und die Regierungsverordnung 825/1995, gegen Art. 18 EG und Art. 27 der Richtlinie 2004/38 verstoßen. Mit Entscheidung vom 17. Januar 2007 hat das Tribunalul Dâmboviţa das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 18 EG … dahin auszulegen, dass er einer Behinderung der Freizügigkeit durch das geltende rumänische Recht (durch die Art. 38 und 39 des Gesetzes 248/2005 zur Regelung der Freizügigkeit rumänischer Staatsbürger im Ausland) entgegensteht?

2. a) Stellen die Art. 38 und 39 des Gesetzes 248/2005 …, die eine Person (einen rumänischen Staatsbürger und nunmehr Unionsbürger) daran hindern, sich in einem anderen Staat (hier einem Mitgliedstaat der Europäischen Union) frei zu bewegen, eine Behinderung der Freizügigkeit gemäß Art. 18 EG dar?

   b) Darf ein Mitgliedstaat der Europäischen Union (hier Rumänien) die Freizügigkeit seiner Staatsbürger im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschränken?

3. a) Fällt der „unbefugte Aufenthalt“ im Sinne der nationalen Regierungsverordnung 825/[1995] zur Genehmigung des Übereinkommens zwischen der Regierung Rumäniens einerseits und den Regierungen des Königreichs Belgien, des Großherzogtums Luxemburg und des Königreichs der Niederlande andererseits über die Rückübernahme von Personen, die sich in einem illegalen Status befinden (Rechtsgrundlage für die Rückübernahme des Beklagten, der sich in einer Situation des „unbefugten Aufenthalts“ befand), unter die Gründe der „öffentlichen Ordnung“ oder der „öffentlichen Sicherheit“ gemäß Art. 27 der Richtlinie 2004/38/EG, so dass die Freizügigkeit solcher Personen beschränkt werden darf?

b) Ist bei Bejahung der vorstehenden Frage Art. 27 der Richtlinie 2004/38/EG … dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit oder die Aufenthaltsfreiheit eines Unionsbürgers aus Gründen der „öffentlichen Ordnung“ oder der „öffentlichen Sicherheit“ ohne Weiteres und ohne Prüfung des „persönlichen Verhaltens“ beschränken dürfen?

16. Darüber hinaus hat das vorlegende Gericht in seiner Entscheidung vom 17. Januar 2007 den Gerichtshof um Beantwortung der Vorlagefragen im beschleunigten Verfahren ersucht.

17. Mit Beschluss vom 3. April 2007 hat der Präsident des Gerichtshofs den Antrag des vorlegenden Gerichts auf beschleunigtes Verfahren zurückgewiesen.

18. Die rumänische und die griechische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen abgegeben. Eine mündliche Verhandlung ist nicht beantragt worden und hat auch nicht stattgefunden.

IV — Wesentliches Vorbringen der Beteiligten

19. Nach Ansicht der rumänischen Regierung ist das Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts zulässig, obwohl Herr Jipa vor dem am 1. Januar 2007 erfolgten Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union (im Folgenden: EU) zurückgeführt wurde. Da die Klage des Ministeriums auf Beschränkung der Freizügigkeit von Herrn Jipa am 11. Januar 2007 und damit nach dem Beitritt Rumäniens zur EU erhoben worden sei, stehe Herrn Jipa ein Recht auf Freizügigkeit zu, das nur im Einklang mit dem EG-Vertrag und den zu seiner Durchführung erlassenen Maßnahmen beschränkt werden dürfe. Ferner sei der Gerichtshof in der vorliegenden Sache zuständig, da die Gefahr bestehe, dass das Recht von Herrn Jipa auf Freizügigkeit aufgrund von Art. 38 Buchst. a des Gesetzes 248/2005 beschränkt werde. Die rumänische und die griechische Regierung halten die Tatsache, dass Herr Jipa sein Recht auf Freizügigkeit aus dem EG-Vertrag nicht ausgeübt habe, für unbeachtlich. Rumänien verweist zudem auf die Entscheidung des

Gerichtshofs in der Rechtssache Schempp [5], dass die Lage des Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der vom Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht habe, nicht allein aus diesem Grund einer rein internen Situation gleichgestellt werden könne.

20. Die rumänische Regierung trägt vor, die Rückübernahmeübereinkommen, die sie mit anderen EU-Mitgliedstaaten geschlossen habe, und die daraufhin erlassenen nationalen rumänischen Rechtsvorschriften seien im Licht des einschlägigen Gemeinschaftsrechts auszulegen. Art. 18 EG sei daher dahin auszulegen, dass er den die Freizügigkeit beschränkenden Art. 38 und 39 des Gesetzes 248/2005 entgegenstehe.

21. Art. 27 der Richtlinie 2004/38 sei im vorliegenden Fall nicht einschlägig. Unter anderem aus der Systematik des Kapitels VI (Art. 27 bis 33) der Richtlinie 2004/38 und der Tatsache, dass die in Art. 27 der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Beschränkungen Ausnahmen vom Grundsatz der Freizügigkeit darstellten und daher eng auszulegen seien, folge, dass nur der Aufnahmemitgliedstaat, nicht jedoch der Herkunftsmitgliedstaat die Freizügigkeit von Bürgern gemäß Art. 27 der Richtlinie 2004/38 aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken dürfe. Der Aufnahmemitgliedstaat könne am besten beurteilen, ob seine öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch den Bürger eines anderen Mitgliedstaats bedroht sei.

22. Was die Möglichkeit des Herkunftsmitgliedstaats betreffe, wegen Gefährdung seiner eigenen öffentlichen Ordnung die Freizügigkeit eines seiner Staatsbürger zu beschränken, so sei eine solche Beschränkung nach der rumänischen Verfassung und dem rumänischen Strafgesetzbuch nur zulässig, wenn dies bei Sachverhalten, in denen es um mit lebenslanger oder zeitlicher Freiheitsstrafe bedrohte Straftaten gehe, zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Verfahrens oder wegen Fluchtgefahr des Beschuldigten geboten sei. Derartige Fälle seien jedoch rein interne Situationen und nicht Sache des Gemeinschaftsrechts.

23. Für den Fall, dass der Gerichtshof jedoch Art. 27 der Richtlinie 2004/38 auf den vorliegenden Fall für anwendbar hält, vertritt Rumänien die Auffassung, dass der „unbefugte Aufenthalt“ von Herrn Jipa nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs [6] keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit im Sinne des Gemeinschaftsrechts darstelle. Im Übrigen dürften nach Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs [7] Beschränkungen der Freizügigkeit nur nach Prüfung des individuellen Verhaltens und niemals automatisch erfolgen.

5 — Urteil vom 12. Juli 2005 (C-403/03, Slg. 2005, I-6421, Randnr. 22).

6 — Urteile vom 17. Februar 2005, Oulane (C-215/03, Slg. 2005, I-1215, Randnr. 44), vom 25. Juli 2002, MRAX (C-459/99, Slg. 2002, I-6591, Randnrn. 78 und 90), vom 8. April 1976, Royer (48/75, Slg. 1976, 497, Randnr. 51), vom 3. Juli 1980, Pieck (157/79, Slg. 1980, 2171, Randnrn. 18 f.), und vom 12. Dezember 1989, Messner (C-265/88, Slg. 1989, 4209, Randnr. 14).

7 — Urteile vom 18. Mai 1982, Adoui und Cornuaille (115/81 und 116/81, Slg. 1982, 1665, Randnrn. 8 und 11), und vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, Slg. 1977, 1999, Randnr. 35).

24. Die Hellenische Republik macht geltend, dass Art. 38 und 39 des Gesetzes 248/2005 eine Behinderung der durch Art. 18 EG und die Richtlinie 2004/38 gewährleisteten Freizügigkeit der Unionsbürger seien. Es sei nicht erwiesen, dass das persönliche Verhalten von Herrn Jipa eine Beschränkung seines Rechts auf Freizügigkeit rechtfertige. Die durch die rumänischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Maßnahmen seien generelle Maßnahmen, die in allen Fällen einer Rückführung kraft eines bilateralen Rückübernahmeübereinkommens eingriffen. Nach Auffassung der Hellenischen Republik verstoßen die rumänischen Rechtsvorschriften außerdem gegen Art. 2 des Protokolls Nr. 4 (im Folgenden: Protokoll Nr. 4) zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK), wonach die Ausübung des Rechts einer Person, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen, nur aus ganz bestimmten Gründen, darunter aus Gründen der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, beschränkt werden dürfe.

25. Nach Ansicht der Kommission ist Herr Jipa seit dem Beitritt Rumäniens zur EU am 1. Januar 2007 Unionsbürger und hat seither gemäß Art. 18 EG das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der im EG-Vertrag und in der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Das Recht eines Unionsbürgers, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, sei in Art. 4 der Richtlinie 2004/38 näher geregelt.

26. Trotz des Wortlauts der Überschrift des Kapitels VI der Richtlinie 2004/38 — Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit — erstrecke sich dieses Kapitel, zumindest unter bestimmten Voraussetzungen, auch auf Maßnahmen eines Mitgliedstaats, mit denen dieser das Recht seiner eigenen Bürger, das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, beschränke. Art. 27 der Richtlinie 2004/38 sei in Fällen wie dem des Ausgangsverfahrens anzuwenden, in denen die nationalen Behörden die Freizügigkeit eines ihrer Staatsbürger beschränken wollten, um den Betroffenen für eine gewisse Zeit an der Rückkehr in einen anderen Mitgliedstaat zu hindern, aus dem er wegen unbefugten Aufenthalts zurückgeführt worden sei. Im Übrigen dürften nach Art. 27 bis 31 der Richtlinie 2004/38 und der allgemeinen Systematik dieser Richtlinie Maßnahmen zur Beschränkung des Freizügigkeitsrechts eines Bürgers nur von dem Mitgliedstaat getroffen werden, dessen öffentliche Ordnung oder Sicherheit unmittelbar gefährdet sei. Gemäß Art. 18 EG und den Bestimmungen des Kapitels VI der Richtlinie 2004/38 dürfe daher ein Mitgliedstaat eine Entscheidung zur Beschränkung der Freizügigkeit eines Unionsbürgers auf einfaches Ersuchen eines anderen Mitgliedstaats, aus dem der Bürger ausgewiesen worden sei, nur dann erlassen, wenn der die Entscheidung erlassende Mitgliedstaat festgestellt habe, dass das Verhalten des Betroffenen eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit im Sinne von Art. 27 der Richtlinie darstelle.

27. Ferner macht die Kommission geltend, dass der in der Vorlageentscheidung des nationalen Gerichts enthaltene Hinweis auf den „unbefugten Aufenthalt“ von Herrn Jipa äußerst vage sei. Es sei daher nicht feststellbar, ob sein „unbefugter Aufenthalt“ unter „öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit“ im Sinne der Richtlinie 2004/38

zu subsumieren sei. Ein Mitgliedstaat dürfe aber die Freizügigkeit eines Unionsbürgers nicht gemäß Art. 27 der Richtlinie 2004/38 beschränken, wenn diese Beschränkung allein auf der Feststellung eines anderen Mitgliedstaats beruhe, dass sich der Betroffene unbefugt in seinem Hoheitsgebiet aufgehalten habe.

Vorlageentscheidung ergibt sich außerdem, dass nach den fraglichen nationalen Rechtsvorschriften das Recht eines rumänischen Staatsbürgers auf Freizügigkeit im Ausland beschränkt werden kann, wenn der Betroffene aufgrund eines Rückübernahmeübereinkommens zurückgeführt wurde oder seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet eines anderen Staates den Interessen Rumäniens oder den bilateralen Beziehungen zwischen Rumänien und diesem Staat schweren Schaden zufügen würde.

V — Würdigung

A — *Art. 18 Abs. 1 EG und Art. 4 der Richtlinie 2004/38*

28. Mit seiner ersten Frage und dem ersten Teil seiner zweiten Frage möchte das nationale Gericht im Wesentlichen klären, ob Art. 18 EG Maßnahmen wie den in Art. 38 und 39 des Gesetzes 248/2005 vorgesehenen entgegensteht, durch die die Ausübung des Rechts der rumänischen Bürger auf Freizügigkeit im Ausland in bestimmten Fällen bis zu drei Jahre lang beschränkt werden kann.

29. Laut Vorlageentscheidung hat das Ministerium beim vorlegenden Gericht eine Verfügung beantragt, mit der das Recht von Herrn Jipa, sich nach Belgien zu begeben, von wo aus er am 27. November 2006 zurückgeführt worden war, für einen Zeitraum bis zu drei Jahren beschränkt werden soll. Aus der

30. Nach Art. 17 Abs. 1 EG ist Unionsbürger jede Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Dabei ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Unionsbürgerschaft dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein.[8] Aufgrund des Beitritts Rumäniens zur Europäischen Union am 1. Januar 2007 ist Herr Jipa gemäß Art. 17 Abs. 1 EG Unionsbürger und kann sich daher seit diesem Zeitpunkt auch gegenüber seinem Herkunftsmitgliedstaat gegebenenfalls auf die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte berufen.[9]

31. Im Urteil Baumbast und R hat der Gerichtshof entschieden, dass der Kläger im damaligen Verfahren als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats und damit als Unionsbürger berechtigt war, sich unmittelbar auf Art. 18 Abs. 1 EG zu berufen.[10] Meines

8 — Vgl. insbesondere Urteil vom 17. September 2002, Baumbast und R (C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Randnr. 82), und vom 20. September 2001, Grzelczyk (C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Randnr. 31).

9 — Urteile vom 23. Oktober 2007, Morgan und Bucher (C-11/06 und C-12/06, Slg. 2007, I-9161, Randnr. 22), und vom 26. Oktober 2006, Tas-Hagen und Tas (C-192/05, Slg. 2006, I-10451, Randnrn. 19, 30 und 31).

10 — In Fn. 8 angeführt, Randnr. 84.

Erachtens wird das Recht aus Art. 18 Abs. 1 EG, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, durch diese klare und präzise Vorschrift des EG-Vertrags jedem Unionsbürger unmittelbar zuerkannt, wenn auch vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen. Unionsbürger haben daher das unmittelbar aus Art. 18 Abs. 1 EG hergeleitete Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, einschließlich ihres eigenen, zu verlassen und in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen.

32. Wenngleich die in Art. 17 EG vorgesehene Unionsbürgerschaft nicht bezweckt, den sachlichen Anwendungsbereich des Vertrags auf rein interne Sachverhalte auszudehnen, die keinerlei Bezug zum Gemeinschaftsrecht aufweisen [11], so ist doch — wie die rumänische und die griechische Regierung vorgetragen haben — zu beachten, dass die Situation von Herrn Jipa nicht allein aufgrund der Tatsache, dass er von dem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hat, einer rein internen Situation gleichgestellt werden kann [12].

33. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass das Verfahren beim nationalen Gericht nach der Rückführung von Herrn Jipa aus Belgien nach Rumänien aufgrund eines Rückübernahmeübereinkommens wegen seines „unbefugten Aufenthalts“ in Belgien anhängig wurde. Das vorlegende Gericht hat in seiner Vorlageentscheidung selbst darauf hingewiesen, dass das Ministerium nicht dargetan habe, worin der „unbefugte Aufenthalt“ von Herrn Jipa liegen soll. Allerdings ist zu beachten, dass nach Angaben der rumänischen Regierung bei dem „unbefugten Aufenthalt“ von Herrn Jipa keine strafrechtlich relevanten Begleitumstände vorlagen.

34. Angesichts erstens der Tatsache, dass Herr Jipa seit dem 1. Januar 2007 den grundlegenden Status eines Unionsbürgers genießt, zweitens der Tatsache, dass das Ministerium in einem zivilrechtlichen Verfahren beim vorlegenden Gericht eine Verfügung beantragt hat, dass das Recht von Herrn Jipa, in einen anderen Mitgliedstaat zu reisen, beschränkt wird, und drittens der begrenzten Angaben des vorlegenden Gerichts zur Rückführung von Herrn Jipa aus Belgien aufgrund eines Rückübernahmeübereinkommens und zu seinem „unbefugten Aufenthalt“ in Belgien hat der Gerichtshof meiner Meinung nach keinen Grund, die Beschränkungen, die das vorlegende Gericht Herrn Jipa bezüglich Reisen nach Belgien gemäß u. a. den Art. 38 und 39 des Gesetzes 248/2005 auferlegen kann, als rein interne Situation zu betrachten. Ich bin daher der Ansicht, dass der vorliegende Fall einen unmittelbaren Bezug zum Gemeinschaftsrecht aufweist.

35. Meines Erachtens stellen die Beschränkungen, denen Herr Jipa durch das vorlegende Gericht hinsichtlich der Ausreise aus seinem Mitgliedstaat und der Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats unterworfen werden kann, eine Behinderung des in Art. 18 Abs. 1 EG vorgesehenen Rechts auf Freizügigkeit dar. Das durch Art. 18 Abs. 1 EG garantierte Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen,

11 — Urteil vom 5. Juni 1997, Uecker und Jacquet (C-64/96 und C-65/96, Slg. 1997, I-3171, Randnr. 23).

12 — Vgl. hierzu Urteil vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, Slg. 2004, I-9925, Randnr. 19).

wäre seiner Substanz beraubt, wenn der Herkunftsmitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen ohne stichhaltige Rechtfertigung verbieten könnte, sein Hoheitsgebiet zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben. [13]

36. Die im vorliegenden Verfahren fraglichen nationalen Bestimmungen müssen meiner Meinung nach auch im Licht von Art. 4 der Richtlinie 2004/38 [14] beurteilt werden, der das Recht der Unionsbürger regelt, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.

37. Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 haben alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, das Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben. Meiner Meinung nach ist der Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 sehr weit, da er allen Unionsbürgern, die sich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses befinden, das Recht verleiht, das Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats, einschließlich ihres eigenen Herkunftsmitgliedstaats [15], zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben. Außerdem darf nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 für die Ausreise von Unionsbürgern weder ein Visum noch eine gleichartige Formalität verlangt werden, und nach Art. 4 Abs. 3 haben die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen einen Personalausweis oder einen Reisepass auszustellen, der ihre Staatsangehörigkeit angibt, und diese Dokumente zu verlängern.

38. Daher bin ich der Meinung, dass in Ermangelung einer stichhaltigen Rechtfertigung Art. 18 Abs. 1 EG und Art. 4 der Richtlinie 2004/38 nationalen Vorschriften wie den im vorliegenden Verfahren streitigen

13 — Vgl. entsprechend Urteil vom 29. April 2004, Pusa (C-224/02, Slg. 2004, I-5763, Randnr. 20). Vgl. im Kontext der Niederlassungsfreiheit auch die Urteile vom 11. Dezember 2007, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union (C-438/05, Slg. 2007, I-10779, Randnr. 69), und vom 27. September 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Slg. 1988, 5483, Randnr. 16). Vgl. im Kontext der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit auch Urteil vom 7. Juli 1992, Singh (C-370/90, Slg. 1992, I-4265, Randnr. 23). Im Urteil vom 15. Dezember 1995, Bosman (C-415/93, Slg. 1995, I-4921) führte der Gerichtshof aus, dass „[d]ie durch die Artikel [43] ff. des Vertrages garantierten Rechte … ihrer Substanz beraubt [wären], wenn der Herkunftsstaat den Unternehmen verbieten könnte, sein Hoheitsgebiet zu verlassen, um sich in einem anderen Mitgliedstaat anzusiedeln. Die gleichen Erwägungen gelten im Zusammenhang mit Artikel [39] des Vertrages bei Regeln, die die Freizügigkeit der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats beeinträchtigen, die in einem anderen Mitgliedstaat eine unselbständige Tätigkeit ausüben wollen" (vgl. Randnr. 97).

14 — Mit seinem Beitritt zur EU am 1. Januar 2007 ist Rumänien vorbehaltlich einschlägiger Übergangsregelungen an die Bestimmungen des EG-Vertrags über die Rechte der Unionsbürger sowie an die dazu ergangenen Rechtsakte und gerichtlichen Entscheidungen gebunden. Aus Art. 20 und Anhang VII des Protokolls über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union (ABl. 2005, L 157, S. 29) ergibt sich, dass Rumänien ab dem Zeitpunkt seines Beitritts zur EU an die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38 gebunden ist, soweit sich diese nicht auf u. a. den Zugang rumänischer Staatsangehöriger zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten beziehen. Diesbezüglich gelten für Rumänien eine Reihe von Übergangsregelungen bezüglich der Anwendung der Art. 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2). Da die Rechte von Herrn Jipa als Arbeitnehmer im Verfahren beim vorlegenden Gericht nicht zur Debatte stehen, sind die genannten Übergangsregelungen bezüglich der Verordnung Nr. 1612/68 für den vorliegenden Fall nicht relevant. Art. 4 der Richtlinie 2004/38, der die Rechte aller Unionsbürger und nicht nur die der Arbeitnehmer unter den Unionsbürgern betrifft, bleibt von den genannten Übergangsregelungen unberührt und findet seit dem 1. Januar 2007 in vollem Umfang auf rumänische Staatsbürger Anwendung.

15 — Vgl. auch Art. 2 Abs. 2 des Protokolls Nr. 4, wonach es „[j]eder Person … frei[steht], jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen". Das Protokoll ist am 2. Mai 1968 in Kraft getreten und wurde von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Hellenischen Republik unterzeichnet. Allerdings ist daran zu erinnern, dass sich die griechische Regierung in ihrem oben, Nr. 24, dargestellten Vortrag ausdrücklich auf Art. 2 Abs. 2 und 3 des Protokolls Nr. 4 stützt.

entgegenstehen, die Beschränkungen des Rechts der Unionsbürger vorsehen, ihren Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen, um sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.

B — *Art. 27 der Richtlinie 2004/38*

39. Mit dem zweiten Teil seiner zweiten Frage und dem ersten Teil seiner dritten Frage möchte das nationale Gericht im Wesentlichen klären, ob der „unbefugte Aufenthalt" eines rumänischen Staatsbürgers in einem anderen Mitgliedstaat der Union, der aufgrund eines Rückübernahmeübereinkommens zurückgeführt wurde, unter die Begriffe „öffentliche Ordnung" oder „öffentliche Sicherheit" gemäß Art. 27 der Richtlinie 2004/38 fällt, so dass Rumänien die Freizügigkeit dieses Staatsbürgers im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschränken darf.

40. Nach Art. 18 Abs. 1 EG darf das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, entsprechend dem EG-Vertrag und den Durchführungsvorschriften Beschränkungen und Bedingungen unterworfen werden. Meines Erachtens regelt Kapitel VI der Richtlinie 2004/38 mit der Überschrift „Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit" die Voraussetzungen, unter denen das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, von den Mitgliedstaaten beschränkt werden darf. Wenn auch in der Überschrift des Kapitels VI der Richtlinie 2004/38 nicht ausdrücklich vom Ausreiserecht die Rede ist und es in zahlreichen Bestimmungen dieses Kapitels tatsächlich um Fragen des Rechts auf Einreise [16] und des Aufenthaltsrechts [17] geht, so ergibt sich doch aus dem Wortlaut von Art. 27 Abs. 1 und dem 22. Erwägungsgrund der Richtlinie, dass in ihrem Kapitel VI Beschränkungen der „Freizügigkeit eines Unionsbürgers" geregelt sind, ein Bereich also, der zweifellos sowohl das Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, als auch das Recht auf Einreise in einen anderen Mitgliedstaat umfasst.

41. Meiner Meinung nach muss Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38, der inhaltlich weitgehend Art. 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 [18], entspricht, u. a. im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Art. 3 der Richtlinie 64/221 ausgelegt werden. Der Gerichtshof hat hierzu wiederholt entschieden, dass — bezogen auf Arbeitnehmer — der Grundsatz der Freizügigkeit weit auszulegen ist und dass die Ausnahmen von diesem Grundsatz eng auszulegen sind.

16 — Vgl. Art. 5 der Richtlinie 2004/38 zum Recht auf Einreise.

17 — Vgl. Kapitel III der Richtlinie 2004/38 zum Aufenthaltsrecht.

18 — ABl. 1964, Nr. 56, S. 850. Die Richtlinie 64/221 wurde durch die Richtlinie 2004/38 mit Wirkung vom 30. April 2006 aufgehoben. Vgl. Art. 38 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38.

Nach dieser Rechtsprechung erfordert der Unionsbürgerstatus eine besonders enge Auslegung der Ausnahmen von dieser Freiheit. [19] Andererseits hat der Gerichtshof aber auch festgestellt, dass die besonderen Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein können, so dass insoweit den zuständigen innerstaatlichen Behörden ein Beurteilungsspielraum innerhalb der durch den Vertrag gesetzten Grenzen zuzubilligen ist. [20]

42. Nach Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 „[ist b]ei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit … der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein". [21] Nicht nur nach dem Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38, sondern auch nach der ständigen Rechtsprechung dürfen bei Beschränkungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen nicht entscheidend ins Gewicht fallen. [22] Darüber hinaus können nach Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 strafrechtliche Verurteilungen allein ohne Weiteres diese Beschränkungen nicht begründen. [23] Nach ständiger Rechtsprechung setzt der Rückgriff einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung voraus, dass außer der sozialen Störung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. [24]

43. Ich bin der Ansicht, dass ein Mitgliedstaat das Recht eines Unionsbürgers, seinen Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nicht schon deshalb beschränken darf, weil er aus einem anderen Mitgliedstaat wegen seines dortigen „unbefugten Aufenthalts" zurückgeführt wurde. Meiner Meinung nach folgt aus dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Kommission/Spanien [25], dass sich ein Mitgliedstaat zur Begründung einer Beschränkung der den Unionsbürgern gemäß Art. 18 Abs. 1 EG zustehenden Rechte nicht auf allgemeine, nicht konkretisierte Behauptungen eines anderen Mitgliedstaats zum Verhalten eines Unionsbürgers stützen darf. Wenn ein Mitgliedstaat die Grundfreiheiten von Unionsbürgern beschränkt, muss er prüfen und feststellen, ob die Ausübung dieser Freiheiten eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

44. Im vorliegenden Fall enthält die Sachverhaltsdarstellung des vorlegenden Gerichts

19 — Urteil vom 29. April 2004, Orfanopoulos und Oliveri (C-482/01 und C-493/01, Slg. 2004, I-5257, Randnrn. 64 f.).

20 — Urteil vom 4. Dezember 1974, Van Duyn (41/74, Slg. 1974, 1337, Randnr. 18/19).

21 — Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erlassene nationale Maßnahmen zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet und erforderlich sein. Vgl. in diesem Sinne Urteil Baumbast und R, in Fn. 8 angeführt, Randnr. 91.

22 — Vgl. Urteile vom 26. Februar 1975, Bonsignore (67/74, Slg. 1975, 297, Randnr. 6), und vom 28. Oktober 1975, Rutili (36/75, Slg. 1975, 1219, Randnr. 29).

23 — Vgl. insbesondere Urteil vom 19. Januar 1999, Calfa (C-348/96, Slg. 1999, I-11, Randnrn. 22 bis 24).

24 — Vgl. Urteile vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-503/03, Slg. 2006, I-1097, Randnr. 46), Orfanopoulos und Oliveri, in Fn. 19 angeführt, Randnr. 66, Bouchereau, in Fn. 7 angeführt, Randnr. 35, und Rutili, in Fn. 22 angeführt, Randnr. 28.

25 — In Fn. 24 angeführt.

keinerlei Hinweise darauf, dass Herrn Jipas gegenwärtiges oder zurückliegendes persönliches Verhalten Anlass zu der Befürchtung gibt, er könne ein Grundinteresse der Gesellschaft gefährden, so dass Rumänien Maßnahmen ergreifen müsste, um sein Recht auf Freizügigkeit aus Art. 18 Abs. 1 EG aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit zu beschränken. Vielmehr hat es — vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht — nach der Vorlageentscheidung und dem Vortrag der rumänischen Regierung den Anschein, dass das Ministerium auch nach dem Beitritt Rumäniens zur EU aufgrund der fraglichen nationalen Bestimmungen gegen Bürger, die kraft eines Rückübernahmeübereinkommens zurückgeführt wurden, bei den rumänischen Gerichten regelmäßig Verfügungen beantragt, mit denen das Recht dieser rumänischen Staatsbürger, Rumänien zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, beschränkt werden soll.

45. In Ermangelung einer Einzelfallentscheidung eines Mitgliedstaats in Bezug auf einen seiner Staatsangehörigen, bei der der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist sowie ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend ist und mit der festgestellt wird, dass die Ausübung seines Rechts aus Art. 18 Abs. 1 EG und Art. 4 der Richtlinie 2004/38, seinen eigenen Mitgliedstaat zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellen kann, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, darf der Herkunftsmitgliedstaat daher meiner Ansicht nach die Freizügigkeit des Betroffenen nicht gemäß Art. 27 der Richtlinie aus Gründen der „öffentlichen Ordnung“ oder der „öffentlichen Sicherheit“ beschränken.

C — *Persönliches Verhalten*

46. Mit dem zweiten Teil seiner dritten Frage möchte das nationale Gericht klären, ob ein Mitgliedstaat die Freizügigkeit oder die Aufenthaltsfreiheit eines Unionsbürgers aus Gründen der „öffentlichen Ordnung“ oder der „öffentlichen Sicherheit“ ohne Weiteres und ohne Prüfung des „persönlichen Verhaltens“ gemäß Art. 27 der Richtlinie 2004/38 beschränken darf.

47. Angesichts meiner vorstehenden Ausführungen in den Nrn. 40 bis 44 darf ein Mitgliedstaat meines Erachtens die Freizügigkeit oder die Aufenthaltsfreiheit eines Unionsbürgers aus Gründen der „öffentlichen Ordnung“ oder der „öffentlichen Sicherheit“ nicht ohne Weiteres beschränken. Nach Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ist bei der Auferlegung solcher Beschränkungen durch die Mitgliedstaaten die Prüfung des persönlichen Verhaltens des Betroffenen eine unabdingbare Mindestvoraussetzung. Zudem heißt es in Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ausdrücklich, dass bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein darf.

48. Beschränkt ein Mitgliedstaat das Recht einer Person, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit, ohne dabei das persönliche Verhalten des Betroffenen zu prüfen, wird daher meiner Ansicht nach durch dieses Unterlassen jede Rechtfertigung der Beschränkung hinfällig.

VI — Ergebnis

49. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Tribunalul Dâmbovița vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 18 Abs. 1 EG und Art. 4 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG stehen unter Umständen, wie sie dem Rechtsstreit beim vorlegenden Gericht zugrunde liegen, nationalen Vorschriften wie den im vorliegenden Verfahren streitigen entgegen, die Beschränkungen des Rechts der Unionsbürger vorsehen, ihren Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.

2. In Ermangelung einer Einzelfallentscheidung eines Mitgliedstaats in Bezug auf einen seiner Staatsangehörigen, bei der der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist sowie ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend ist und mit der festgestellt wird, dass die Ausübung seines Rechts aus Art. 18 Abs. 1 EG und Art. 4 der Richtlinie 2004/38, seinen eigenen Mitgliedstaat zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellen kann, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, darf der Herkunftsmitgliedstaat die Freizügigkeit des Betroffenen nicht gemäß Art. 27 der Richtlinie aus Gründen der „öffentlichen Ordnung“ oder der „öffentlichen Sicherheit“ beschränken.

3. Beschränkt ein Mitgliedstaat das Recht einer Person, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit, ohne dabei das persönliche Verhalten des Betroffenen zu prüfen, wird durch dieses Unterlassen jede Rechtfertigung der Beschränkung hinfällig.