URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

7. Juni 2007 *

In der Rechtssache C-50/06

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 31. Januar 2006,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Condou-Durande und R. Troosters als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich der Niederlande, vertreten durch H. G. Sevenster und M. de Grave als Bevollmächtigte,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Rosas (Berichterstatter), der Richter J. Klučka und J. N. Cunha Rodrigues, der Richterin P. Lindh sowie des Richters A. Arabadjiev,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus 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), verstoßen hat, dass es auf Unionsbürger nicht diese Richtlinie angewandt hat, sondern eine allgemeine ausländerrechtliche Regelung, die es ermöglicht, einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Art. 18 Abs. 1 EG bestimmt, dass jeder Unionsbürger das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der im EG-Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

3 Die Richtlinie 64/221 gilt nach ihrem Art. 1 für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft aufhalten oder sich dorthin begeben, um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben oder um Dienstleistungen entgegenzunehmen. Die Bestimmungen dieser Richtlinie gelten auch für den Ehegatten und die Familienmitglieder eines solchen Staatsangehörigen, soweit sie die Bedingungen der aufgrund des EG-Vertrags auf diesem Gebiet erlassenen Verordnungen und Richtlinien erfüllen.

4 Die Richtlinie 64/221 betrifft nach ihrem Art. 2 die Vorschriften für die Einreise, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, welche die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erlassen.

5 Art. 3 Abs. 1 und 2 der Richtlinie lautet:

„(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."

6 Nach Art. 8 der Richtlinie 64/221 muss der Betroffene gegen die Entscheidung, durch welche die Einreise, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, oder gegen die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet die Rechtsbehelfe einlegen können, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen.

7 Art. 9 der Richtlinie soll eine verfahrensrechtliche Mindestgarantie für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sicherstellen, denen eine Aufenthaltserlaubnis oder deren Verlängerung verweigert wird oder gegen die eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ergeht.

Nationales Recht

8 Art. 1 der Vreemdelingenwet (Ausländergesetz) vom 23. November 2000 (Stb. 2000, Nr. 495) bestimmt:

„In diesem Gesetz und den darauf beruhenden Vorschriften bedeutet:

...

e) Gemeinschaftsbürger:

1. Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die aufgrund des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft berechtigt sind, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten;

2. Familienangehörige der in der Nr. 1 genannten Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und die aufgrund einer in Durchführung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Entscheidung berechtigt sind, in einen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten;

...

m) Ausländer:

jeder, der nicht die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt und nicht aufgrund einer Rechtsvorschrift wie ein Niederländer zu behandeln ist."

9 Art. 8 Buchst. e dieses Gesetzes bestimmt, dass sich ein Ausländer nur dann rechtmäßig als Gemeinschaftsbürger in den Niederlanden aufhält, wenn sich sein Aufenthalt auf eine auf der Grundlage des EG-Vertrags oder des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3) erlassene Bestimmung stützt.

10 Art. 63 der Vreemdelingenwet sieht vor, dass ein Ausländer, der sich nicht rechtmäßig in den Niederlanden aufhält und sie nicht von sich aus innerhalb der in diesem Gesetz vorgeschriebenen Frist verlassen hat, nach Art. 27 Abs. 1 Buchst. b oder Art. 45 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzes ausgewiesen werden kann.

11 Art. 67 des Gesetzes bestimmt:

„1. Der Minister kann einen Ausländer für unerwünscht erklären,

a) wenn er sich nicht rechtmäßig in den Niederlanden aufhält und wiederholt Handlungen begangen hat, die nach dem vorliegenden Gesetz strafbar sind;

b) wenn er wegen einer Tat, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht ist, rechtskräftig verurteilt worden ist oder wenn ihm insoweit eine Maßnahme nach Art. 37a des Wetboek van Strafrecht [Strafgesetzbuch] auferlegt wurde;

c) wenn er eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellt und sich nicht rechtmäßig im Sinne von Art. 8 Buchst. a bis e oder Buchst. l in den Niederlanden aufhält;

d) infolge eines Abkommens oder

e) im Interesse der internationalen Beziehungen der Niederlande.

...

3. Abweichend von Art. 8 kann sich ein Ausländer, der für unerwünscht erklärt wurde, nicht rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten."

12 Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen Art. 21 der Vreemdelingenwet 1965, auf die die Kommission in ihrer Klageschrift Bezug nimmt.

13 Art. 1:5 Abs. 1 des Vreemdelingenbesluit (Ausländerverordnung) vom 23. November 2000 (Stb. 2000, Nr. 497) lautet:

„Bei einer Entscheidung über eine Beschwerde oder eine Verwaltungsklage holt der Minister die Meinung des Beratenden Ausschusses für Ausländerangelegenheiten ein ..., wenn die angefochtene Entscheidung einem Gemeinschaftsangehörigen die Einreise in die Niederlande verweigert oder wenn festgestellt wird, dass ein Gemeinschaftsangehöriger sich nicht rechtmäßig im Sinne von Art. 8 Buchst. e des Gesetzes in diesem Land aufhält oder dass der rechtmäßige Aufenthalt wegen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit im Sinne der Richtlinie 64/221 beendet ist ..."

14 Art. 8:13 des Vreemdelingenbesluit bestimmt:

„1. Die Abschiebung eines Gemeinschaftsangehörigen unterbleibt, solange nicht feststeht, dass diesem kein Aufenthaltsrecht zusteht oder dass sein Aufenthaltsrecht abgelaufen ist.

2. Ein Ausländer — oder seine Familienmitglieder –, der Angehöriger eines Staats ist, der den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft oder das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum unterzeichnet hat, und dem kein Aufenthaltsrecht als Gemeinschaftsangehöriger zusteht oder dessen Aufenthaltsrecht abgelaufen ist, wird erst ausgewiesen, nachdem ihm eine Frist von mindestens vier Wochen gewährt wurde, um aus den Niederlanden in ein anderes Land auszureisen, das ihm die Einreise garantiert.

3. Die Ausweisung des in Abs. 2 genannten Ausländers unterbleibt, solange über eine innerhalb der vorgesehenen Fristen eingelegte Beschwerde gegen eine Entscheidung im Sinne von Abs. 2 nicht entschieden wurde.

4. In dringenden Fällen kann von den Abs. 2 und 3 abgewichen werden."

15 Teil B10/7.3.2 des Vreemdelingencirculaire (Ausländerrunderlass, Stcrt. 2000, Nr. 64, S. 17) bestimmt, dass Angehörige der Union und ihre Familienmitglieder, die sich rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten, nur vom Minister ausgewiesen werden können (Art. 63 Abs. 2 Vreemdelingenwet). Dabei sind die Garantien der Art. 1:5 und 8:13 des Vreemdelingenbesluit zu berücksichtigen. Was jedoch Angehörige der Union und ihre Familienmitglieder betrifft, die sich nicht oder nicht mehr rechtmäßig kraft Gemeinschaftsrechts oder einer anderen Bestimmung in diesem Land aufhalten, sind nach Teil B10/7.3.1 des Circulaire die allgemeinen Vorschriften über die Ausreise und die Ausweisung anzuwenden, nämlich die Art. 61 bis 65 der Vreemdelingenwet.

16 Die Vreemdelingenwet, der Vreemdelingenbesluit und der Vreemdelingencirculaire traten am 1. April 2001 in Kraft.

Vorverfahren

17 Mehrere Unionsbürger, die in den Niederlanden zu Freiheitsstrafen verurteilt worden waren, richteten wegen der gegen sie ergriffenen Maßnahmen der niederländischen Behörden, die sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung für unerwünscht erklärt hatten, Beschwerden an die Kommission. Nach Prüfung der Beschwerden kam diese zu dem Ergebnis, dass die allgemeine ausländerrechtliche Regelung der Niederlande, die auch auf die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten anzuwenden sei, in Bezug auf Unionsbürger nicht mit der Richtlinie 64/221 im Einklang stehe, soweit sie ermögliche, einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen. Daher forderte die Kommission das Königreich der Niederlande mit Mahnschreiben vom 19. Dezember 2002 zu einer Stellungnahme auf.

18 In ihrer Antwort vom 6. März 2003 wies die niederländische Regierung den Vorwurf der Kommission zurück. Unionsbürger, denen kein Aufenthaltsrecht aufgrund der Gemeinschaftsvorschriften zustehe, fielen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 64/221. In einem solchen Fall seien die nationalen Bestimmungen auf sie anzuwenden. Dies sei insbesondere bei Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der Fall, die ihre Staatsangehörigkeit nicht mittels eines gültigen Reisepasses oder Personalausweises nachweisen könnten. Gleiches gelte für Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die wie die Beschwerdeführer die Sozialfürsorge in den Niederlanden in Anspruch genommen hätten, was automatisch den Verlust des Aufenthaltsrechts mit sich bringe.

19 Darüber hinaus trug die niederländische Regierung vor, dass die nationalen Behörden nicht verpflichtet seien, Ausländer auszuweisen, die strafrechtlich verurteilt worden seien, sondern dass sie über ein Ermessen verfügten, das es ihnen erlaube, die verschiedenen betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen. Die familiäre Situation des Betroffenen werde überprüft, bevor eine Ausweisungsverfügung getroffen werde.

20 Da diese Antwort die Kommission nicht überzeugte, richtete sie am 9. Juli 2004 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich der Niederlande, in der sie den im Mahnschreiben erhobenen Vorwurf wiederholte und es aufforderte, die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich seien, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.

21 Nachdem die niederländische Regierung die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 24. September 2004 beantwortet hatte, in dem sie ihren bisherigen Standpunkt im Wesentlichen aufrechterhielt, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zur Zulässigkeit

22 Das Königreich der Niederlande erhebt in seiner Klagebeantwortung eine Einrede der Unzulässigkeit wegen Erweiterung des Klagegegenstands.

23 Nach Ansicht der niederländischen Regierung wirft ihr die Kommission in dem Mahnschreiben vom 19. Dezember 2002 und der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 9. Juli 2004 nur vor, auf Unionsbürger nicht die Richtlinie 64/221 anzuwenden, sondern eine allgemeine ausländerrechtliche Regelung, die es ermögliche, einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen. Dagegen trage die Kommission in ihrer Klageschrift allgemein vor, dass diese Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien, da sie nicht zwischen Ausländern im Allgemeinen und Angehörigen anderer Mitgliedstaaten unterschieden. Außerdem werde dem Beklagten vorgehalten, dass er die Richtlinie 64/221 nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt habe.

24 In ihrer Erwiderung trägt die Kommission vor, dass die Klage nur den systematischen und automatischen Zusammenhang betreffe, der aufgrund der streitigen Rechtsvorschriften bei Unionsbürgern zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme hergestellt werden könne.

25 Dieses Vorbringen wird durch den Wortlaut des Antrags in der Klageschrift bestätigt, mit dem die Kommission beantragt, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 64/221 verstoßen hat, dass es auf Unionsbürger nicht die Richtlinie angewandt hat, sondern eine allgemeine ausländerrechtliche Regelung, die es ermöglicht, einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen.

26 Unter diesen Umständen kann die niederländische Regierung der Kommission nicht vorwerfen, den im Vorverfahren festgelegten Klagegegenstand ausgeweitet zu haben.

27 Die Einrede der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

28 Wie in Randnr. 25 des vorliegenden Urteils ausgeführt, wirft die Kommission dem Königreich der Niederlande vor, dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 64/221 verstoßen zu haben, dass es auf Unionsbürger nicht diese Richtlinie angewandt habe, sondern eine allgemeine ausländerrechtliche Regelung, die es ermögliche, einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen.

29 Die Kommission macht geltend, dass sich jeder Unionsbürger unabhängig von seiner aufenthaltsrechtlichen Situation auf die materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien der Richtlinie 64/221 berufen können müsse. Nach Art. 3 dieser Richtlinie müsse die Ausweisung eines solchen Bürgers aus Gründen der öffentlichen Ordnung auf sein persönliches Verhalten gestützt sein und könne nicht durch strafrechtliche Verurteilungen allein begründet werden. Nach ständiger Rechtsprechung könnten die Mitgliedstaaten Angehörige anderer Mitgliedstaaten aus solchen Gründen nur dann ausweisen, wenn der Betreffende eine tatsächliche und hinreichend schwere Bedrohung darstelle, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre.

30 Nach Auffassung der Kommission hat das Königreich der Niederlande selbst dann gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 64/221 verstoßen, wenn die allgemeine ausländerrechtliche Regelung der Niederlande keinerlei Automatismus für Ausweisungen enthalte und in diesem Zusammenhang eine Abwägung der verschiedenen betroffenen Interessen vorgenommen werde. Es sei nicht ausgeschlossen, dass sich die nationalen Behörden auf die Annahme stützten, dass Ausländer, die eine strafrechtliche Verurteilung aufwiesen, auszuweisen seien, sofern nicht besondere Umstände entgegenstünden.

31 Folglich ist erstens zu prüfen, ob sich Unionsbürger unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus auf die Garantien der Richtlinie 64/221 berufen können, und zweitens ist die Frage des systematischen und automatischen Zusammenhangs zu untersuchen, der nach Ansicht der Kommission aufgrund der streitigen Rechtsvorschriften zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme hergestellt werden kann.

32 Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (Urteile vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Randnrn. 30 und 31, sowie vom 15. März 2005, Bidar, C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 31). Nach Art. 18 Abs. 1 EG hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Einem Angehörigen eines

Mitgliedstaats, der im Aufnahmemitgliedstaat nicht kraft anderer Bestimmungen des EG-Vertrags oder seiner Durchführungsvorschriften ein Aufenthaltsrecht besitzt, kann dort bereits aufgrund seiner Unionsbürgerschaft in unmittelbarer Anwendung dieses Artikels ein Aufenthaltsrecht zustehen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. September 2002, Baumbast und R, C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Randnr. 84, und vom 7. September 2004, Trojani, C-456/02, Slg. 2004, I-7573, Randnr. 31).

33 Dieses Recht ist allerdings nicht uneingeschränkt. Art. 18 Abs. 1 EG bestimmt, dass es nur vorbehaltlich der im Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen besteht (vgl. insbesondere Urteile Trojani, Randnrn. 31 und 32, sowie vom 18. Juli 2006, De Cuyper, C-406/04, Slg. 2006, I-6947, Randnr. 36).

34 Unter den Beschränkungen und Bedingungen, die gemeinschaftsrechtlich vorgesehen oder zulässig sind, erlaubt die Richtlinie 64/221 den Mitgliedstaaten, Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit unter Einhaltung der in dieser Richtlinie sowie nach den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts vorgesehenen materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien aus ihrem Hoheitsgebiet auszuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. Juli 2002, MRAX, C-459/99, Slg. 2002, I-6591, Randnrn. 61 und 62, sowie vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien, C-503/03, Slg. 2006, I-1097, Randnrn. 43 und 44).

35 Wie sich aus der Rechtsprechung ergibt, sind die Garantien der Richtlinie 64/221 hinsichtlich ihres persönlichen Anwendungsbereichs weit auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil MRAX, Randnr. 101). Die Mitgliedstaaten müssen alle Maßnahmen ergreifen, um jedem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, gegen den eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ergangen ist, den Genuss des Schutzes zu gewährleisten, den die Bestimmungen der Richtlinie für ihn bedeuten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Juni 2005, Dörr und Ünal, C-136/03, Slg. 2005, I-4759, Randnr. 49). Würden Unionsbürger, die sich nicht rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhalten, von diesen materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien ausgeschlossen, so verlören diese im Wesentlichen ihre praktische Wirksamkeit.

36 Diese Auslegung wird durch das Urteil MRAX bestätigt, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass sich ein Angehöriger eines Drittstaats, der Familienmitglied eines Gemeinschaftsangehörigen ist, die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt aber nicht erfüllt, auf die verfahrensrechtlichen Garantien der Richtlinie 64/221 berufen können muss.

37 Folglich ist eine Auslegung, der zufolge die Bestimmungen der Richtlinie 64/221 nur auf Unionsbürger anzuwenden sind, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhalten, mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar.

38 Was sodann den systematischen und automatischen Zusammenhang betrifft, der nach Ansicht der Kommission aufgrund der allgemeinen ausländerrechtlichen Regelung der Niederlande bei Unionsbürgern zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme hergestellt werden kann, ist festzustellen, dass ein Ausländer, und zwar jeder, der nicht die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, nach Art. 67 der Vreemdelingenwet in Verbindung mit Art. 1 Buchst. m dieses Gesetzes durch die zuständigen niederländischen Behörden für unerwünscht erklärt werden kann, insbesondere wenn er wegen Taten, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht sind, rechtskräftig verurteilt worden ist.

39 Zwar sind nach den streitigen Rechtsvorschriften in der Auslegung des Vreemdelingencirculaire im Fall von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern die Garantien der Art. 1:5 und 8:13 des Vreemdelingenbesluit zu berücksichtigen; dieser Grundsatz betrifft jedoch nur Personen, die sich rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten.

40 Da die Richtlinie 64/221 auch für Unionsbürger gilt, die sich nicht rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhalten, kann eine solche Person aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit nur innerhalb der engen Grenzen der Richtlinie ausgewiesen werden.

41 Nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 64/221 darf bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein. Art. 3 Abs. 2 bestimmt, dass strafrechtliche Verurteilungen allein ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen können. 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 (vgl. insbesondere Urteile vom 27. Oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Slg. 1977, 1999, Randnr. 28, vom 19. Januar 1999, Calfa, C-348/96, Slg. 1999, I-11, Randnr. 24, Kommission/Spanien, Randnr. 44, und vom 27. April 2006, Kommission/Deutschland, C-441/02, Slg. 2006, I-3449, Randnr. 33).

42 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, Rutili, 36/75, Slg. 1975, 1219, Randnr. 27, Bouchereau, Randnr. 33, Calfa, Randnr. 23, vom 29. April 2004, Orfanopoulos und Oliveri, C-482/01 und C-493/01, Slg. 2004, I-5257, Randnrn. 64 und 65, Kommission/Spanien, Randnr. 45, und Kommission/Deutschland, Randnr. 34).

43 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, Kommission/Spanien, Randnr. 46, und Kommission/Deutschland, Randnr. 35).

44 Nach Ansicht des Gerichtshofs steht das Gemeinschaftsrecht auch nationalen Bestimmungen entgegen, die von der Annahme ausgehen, dass Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die wegen bestimmter Delikte zu einer bestimmten Strafe verurteilt worden sind, auszuweisen sind (vgl. Urteil Orfanopoulos und Oliveri, Randnr. 93).

45 Im vorliegenden Fall kann zwar nicht festgestellt werden, dass nach der allgemeinen ausländerrechtlichen Regelung der Niederlande ein uneingeschränkter Automatismus zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme besteht, doch ermöglichen diese Rechtsvorschriften es, Unionsbürger, die eine strafrechtliche Verurteilung aufweisen, ohne Beachtung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien der Richtlinie 64/221 aus dem Königreich der Niederlande auszuweisen. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass trotz Beachtung der familiären Umstände die Ausweisung solcher Personen verfügt wird, ohne dass ihr persönliches Verhalten oder die Frage berücksichtigt wird, ob eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung vorliegt.

46 Es ist daher festzustellen, dass die allgemeine ausländerrechtliche Regelung der Niederlande es ermöglicht, bei Unionsbürgern einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen.

47 Die niederländische Regierung erklärt schließlich in ihrer Klagebeantwortung, dass sie ihre Position im Licht der späteren Rechtsprechung des Gerichtshofs überdacht habe. Sie erkennt an, dass jeder Unionsbürger in den Anwendungsbereich der Richtlinie 64/221 falle und sich auf die darin festgelegten materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien berufen können müsse. Nach den Angaben der Regierung soll die nationale Regelung im Rahmen der Umsetzung 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 (ABl. L 158, S. 77, berichtigt im ABl. L 229, S. 35) in innerstaatliches Recht in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht gebracht werden.

48 In diesem Zusammenhang genügt der Hinweis, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat

bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und dass später eingetretene Änderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. insbesondere Urteile vom 27. November 1990, Kommission/Griechenland, C-200/88, Slg. 1990, I-4299, Randnr. 13, vom 14. April 2005, Kommission/Griechenland, C-22/04, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 19, und vom 14. Juli 2005, Kommission/Deutschland, C-433/03, Slg. 2005, I-6985, Randnr. 32).

49 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass das Königreich der Niederlande bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war, die Maßnahmen, die notwendig sind, um die gerügte Vertragsverletzung abzustellen, nicht getroffen hatte.

50 Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die von der Kommission erhobene Klage begründet.

51 Daher ist festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 64/221 verstoßen hat, dass es auf Unionsbürger nicht diese Richtlinie angewandt hat, sondern eine allgemeine ausländerrechtliche Regelung, die es ermöglicht, einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen.

Kosten

52 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs der Niederlande beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

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

1. **Das Königreich der Niederlande hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus 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, verstoßen, dass es auf Unionsbürger nicht diese Richtlinie angewandt hat, sondern eine allgemeine ausländerrechtliche Regelung, die es ermöglicht, einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmaßnahme herzustellen.**

2. **Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten.**

Unterschriften