der Richtlinie 64/221 ist die Hauptsache, daß eindeutig feststeht, daß diese Stelle ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnimmt und daß sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht — unmittelbar oder mittelbar — von der Stelle kontrolliert wird, die für den Erlaß der in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zuständig ist.

6. Zwar schließt Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 64/221 die unmittelbare Anrufung der zuständigen Stelle durch den Betroffenen nicht aus; sie schreibt diese aber auch nicht vor und läßt den Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht die Wahl, sofern eine Anrufung gewährleistet ist, wenn der Betroffene sie beantragt hat.

7. Der Betroffene muß sich vor der zuständigen Stelle unter den in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahrensvoraussetzungen verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen können. Diese Voraussetzungen dürfen für ihn nicht ungünstiger sein als die vor anderen gleichartigen nationalen Stellen geltenden Voraussetzungen.

In den verbundenen Rechtssachen 115 und 116/81 betreffend die dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Präsidenten des Tribunal de première instance Lüttich in den vor diesem anhängigen Verfahren wegen einstweiliger Verfügung

REZGUIA ADOUI

gegen

1. BELGISCHEN STAAT, vertreten durch den Minister der Justiz,

2. STADT LÜTTICH, vertreten durch ihren Bürgermeister,

und

DOMINIQUE CORNUAILLE

gegen

BELGISCHEN STAAT, vertreten durch den Minister der Justiz,

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 7, 48 Absatz 3, 56 Absatz 1 und 66 EWG-Vertrag sowie der Richtlinie 64/221 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, S. 850), insbesondere der Artikel 3, 6, 8 und 9 dieser Richtlinie,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco und A. Touffait, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling und A. Chloros,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Die Vorlageentscheidungen, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Fräulein Adoui, die die französische Staatsangehörigkeit besitzt, beantragte am 3. Juni 1980 bei den zuständigen Stellen der Stadt Lüttich eine Aufenthaltserlaubnis für Belgien. Diese Erlaubnis wurde ihr durch einen am 15. Oktober 1980 zugestellten Bescheid des Justizministers verweigert, der die Aufforderung enthielt, das Land innerhalb von 14 Tagen zu verlassen, weil das persönliche Verhalten der Betroffenen ihren Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung unerwünscht mache und weil sie in einer in sittlicher Hinsicht bedenklichen Bar arbeite, in der die Serviererinnen sich im Fenster zur Schau stellten und die Möglichkeit besäßen, mit den Kunden allein zu sein; dieses Verhalten stehe im Widerspruch zu der Polizeiverordnung der Stadt Lüttich vom 25. März 1957. Die Akten enthalten keine Angaben darüber, ob die Aufforderung, das Land zu verlassen, das Verbot umfaßte, dorthin zurückzukehren.

Die Betroffene kam dieser Aufforderung am 28. Oktober 1980 nach, kehrte aber einen Monat später nach Belgien zurück und zeigte ihre Rückkehr der Gemeindeverwaltung an. Am 27. November 1980 wurde ihr eine Aufforderung zugestellt, das Land innerhalb von 4 Tagen zu verlassen. Mit eingeschriebenem Brief vom 1. Dezember 1980 stellte sie einen Antrag auf Einholung einer Stellungnahme der Commission consultative des étran-

gers (Beirat für Ausländerfragen). Dieser Rechtsbehelf wurde vom Justizministerium als verspätet angesehen; das Ministerium lehnte es daher ab, den Fall der Commission consultative des étrangers vorzulegen und wiederholte am 3. Dezember 1980 und am 15. Januar 1981 seine Aufforderung gegenüber der Betroffenen, das Land zu verlassen. Die Betroffene weigerte sich, diesen Aufforderungen Folge zu leisten, und strengte in der Meinung, daß sie das Opfer eines widerrechtlichen Verwaltungsaktes sei, gegen den belgischen Staat und die Stadt Lüttich ein Verfahren wegen einstweiliger Verfügung an.

2. Fräulein Cornuaille, die die französische Staatsangehörigkeit besitzt, wohnt seit dem 2. Juni 1978 in Belgien. Ihr Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vom 13. Juni 1978 blieb unbeantwortet. Jedoch wurde ihre Meldebescheinigung mehrmals verlängert. Das Ausländeramt, das polizeiliche Auskünfte erhalten hatte, in denen die Betroffene als Serviererin in einer in sittlicher Hinsicht bedenklichen Bar beschrieben wurde, die sich „den Kunden sehr leicht bekleidet zur Schau stelle", bat die Commission consultative des étrangers um eine Stellungnahme vor Erlaß einer Ausweisungsverfügung. Anscheinend stellte das Ausländeramt die Betroffene, obwohl sie nicht Inhaberin einer Aufenthaltserlaubnis war, einer solchen Inhaberin gleich. In dem am 25. April 1979 für die Commission consultative des étrangers verfaßten Vermerk nahm das Ausländeramt auf die gegenwärtig gegenüber dem Prostituiertenmilieu verfolgte Politik Bezug und vertrat die Auffassung, angesichts ihres persönlichen Verhaltens beeinträchtige die Anwesenheit der Betroffenen in Belgien die öffentliche Ordnung.

Die Betroffene erhob Einspruch und beantragte die Übermittlung der Akten. Nach mehrmaliger Ablehnung erreichte sie die Übermittlung der Akten aufgrund eines Verfahrens wegen einstweiliger Verfügung, das sie gegen den Justizminister anstrengte. Die Prüfung der Angelegenheit wurde mehrmals von der Commission consultative des étrangers vertagt. Schließlich wurde die Betroffene zur Sitzung des Beirats vom 11. September 1980 geladen. Die Betroffene forderte jedoch eine Vertagung und stützte sich dabei darauf, daß sie bei der Staatsanwaltschaft in Lüttich Strafanzeige wegen Urkundenfälschung, Verleumdung, Beleidigung und übler Nachrede gegen die Verfasser der dem Ausländeramt übermittelten Auskünfte erstattet habe. In Abwesenheit der Betroffenen und ihres Rechtsanwalts gab die Commission consultative des étrangers am 11. September 1980 eine Stellungnahme im Sinne der Ausweisung ab, ohne den Sachverhalt zu berücksichtigen, der Gegenstand des Strafverfahrens gewesen war. Die Betroffene ist der Auffassung, daß der belgische Staat einen widerrechtlichen Verwaltungsakt erlassen habe, und hat gegen ihn ein Verfahren wegen einstweiliger Verfügung angestrengt.

3. Das belgische Gesetz vom 28. März 1952 sieht vor, daß „kein Ausländer sich im Königreich Belgien niederlassen darf, ohne hierzu die Erlaubnis des Justizministers erhalten zu haben". Das Hauptmerkmal der Aufenthaltserlaubnis besteht, verglichen mit der Meldebescheinigung, darin, daß der Inhaber der Aufenthaltserlaubnis nur aus einer bestimmten Anzahl rechtlicher Gründe und oft erst nach Stellungnahme der Commission consultative des étrangers aus dem Land entfernt werden darf.

Was die Maßnahmen der öffentlichen Ordnung angeht, unterscheidet das Gesetz bei den Maßnahmen, die getroffen werden können, danach, ob der Ausländ-

der eine Aufenthaltserlaubnis besitzt oder nicht. Im ersten Fall besteht die Maßnahme der Entfernung aus einer Ausweisung durch arrêté royal nach einer zwingend vorgeschriebenen Stellungnahme des Beirats. Im zweiten Fall stehen dem Justizminister mehrere Maßnahmen zur Verfügung (Verbot der Einreise, Zurückweisung, Aufforderung zum Verlassen des Landes und Abschiebung).

Nach Artikel 3 bis des Gesetzes (Änderung von 1969) ist die Ablehnung der Aufenthaltserlaubnis bei einem Ausländer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der EWG ist, ebenso wie jede Entscheidung über die Entfernung eines solchen Ausländers aus dem Hoheitsgebiet vor der Erteilung dieser Erlaubnis auf Antrag des Betroffenen vom Ausländerbeirat zu prüfen. Der Betroffene kann die Stellungnahme dieses Beirats innerhalb einer Frist von 8 Tagen von dem Zeitpunkt an, in dem er von der Ablehnung der Aufenthaltserlaubnis oder der Maßnahme der Entfernung vor Erteilung dieser Erlaubnis Kenntnis erhalten hat, durch eingeschriebenen Brief beim Justizminister beantragen.

Das Gesetz vom 28. März 1952 ist durch das Gesetz vom 15. Dezember 1980 geändert worden. Die Änderungen sind jedoch für den Fall der Antragstellerinnen in den Ausgangsverfahren unerheblich.

Der Ausländerbeirat besteht aus einem Richter oder Staatsanwalt, einem Rechtsanwalt und einem Beamten des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten (Artikel 10). Die Mitglieder des Beirats werden vom König für 3 Jahre ernannt. Das Verfahren und die Tätigkeit des Beirats sind durch den arrêté royal vom 22. Dezember 1969 geregelt. Die Anrufung des Beirats muß wie oben angegeben erfolgen. Der Antrag ist zu begründen. Der Minister gibt in einem an den Vorsitzenden des Beirats gerichteten Schreiben seine Stellungnahme ab, von der dem Ausländer eine Abschrift zugestellt wird. Dieser wird auf Antrag der Behörden der öffentlichen Sicherheit durch die Gemeindeverwaltung seines Wohnortes oder den Leiter der Anstalt, in der er in Haft gehalten wird, vor den Beirat vorgeladen. Er kann sich durch einen Rechtsbeistand unterstützen und vertreten lassen. Erscheint der Ausländer oder sein Rechtsbeistand ohne einen von dem Beirat als triftig anerkannten Grund nicht, so verliert er das Recht, von dem Beirat gehört zu werden. Die Stellungnahme des Beirats wird dem Justizminister, dem Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft und seinem Rechtsbeistand innerhalb von 8 Tagen mitgeteilt. Das Sekretariat des Beirats wird von einem Beamten des Justizministeriums geleitet.

4. Während des Verfahrens wegen einstweiliger Verfügung hat Fräulein Adoui geltend gemacht, da ihr persönliches Verhalten niemals gegen die öffentliche Ordnung verstoßen habe, sei die Ablehnung der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis willkürlich und das vom Justizminister seit dem 22. November 1980 durchgeführte Verfahren nicht ordnungsgemäß. Sie hat daraus hergeleitet, daß die Antragsgegner im Ausgangsverfahren angewiesen werden müßten, ihr eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von 5 Jahren zu erteilen, und ihnen mindestens solange untersagt werden müsse, irgendeine Maßnahme, die sie zum Verlassen des Landes veranlassen solle, zu ergreifen, bis über den zweiten Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entschieden sei, den sie gestellt habe.

5. In dem Verfahren wegen einstweiliger Verfügung hat Fräulein Cornuaille ihrerseits geltend gemacht, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei in dem einzigen Verfahren, das der Vollstreckung einer Verwaltungsmaßnahme der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vorausgehen

müsse, verletzt worden. Angesichts der Dringlichkeit, die sich daraus ergebe, daß die Gefahr des Erlasses einer sofort vollstreckbaren Ausweisungsverfügung ihr gegenüber bestehe, hat sie beantragt, daß ihr Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anerkannt werde und daß das Ausweisungsverfahren nicht fortgesetzt werde, bevor das Ergebnis der strafrechtlichen Untersuchung bekannt sei, oder jedenfalls nicht eher, als vor der Commission consultative des étrangers eine wirklich kontradiktorische Verhandlung stattgefunden habe.

6. Mit Beschlüssen vom 8. Mai 1981 hat der Präsident des Tribunal de première instance Lüttich im Verfahren wegen einstweiliger Verfügung nach Einstellung des Verfahrens gegen die Stadt Lüttich in der Rechtssache 115/81 mit der Begründung, daß ihre Rolle sich auf die Aufgabe eines schlichten Ausführungsorgans des Staates auf dem Gebiet der Ausländerpolizei beschränkt habe, das Verfahren in den beiden Rechtssachen ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„A — Zum Begriff der öffentlichen Ordnung

1) Kann der Gerichtshof eine Definition des Begriffs der öffentlichen Ordnung, so wie er gemäß den Artikeln 48 und 56 EWG-Vertrag geltend gemacht werden kann, geben? (Rechtssache 115/81)

   Kann der Gerichtshof die öffentliche Ordnung im Sinne der Artikel 48 und 56 EWG-Vertrag definieren? (Rechtssache 116/81)

2) Der Gerichtshof hat mehrfach erklärt, in bezug auf den Begriff der öffentlichen Ordnung bestehe ein Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten innerhalb der durch das Gemeinschaftsrecht gesetzten Grenzen. Könnte der Gerichtshof diese Grenzen näher bestimmen?

3) Wie sind nach Auffassung des Gerichtshofes die Ausführungen in seinem Urteil Van Duyn (Rechtssache 41/74) mit dem Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWG-Vertrag vereinbar, das übrigens in den Artikeln 48 ff. EWG-Vertrag bestätigt wird? Unter welchen Voraussetzungen und innerhalb genau welcher Grenzen darf in den Rechtsvorschriften und der Praxis eines Mitgliedstaates eine Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaten gegenüber eigenen Staatsangehörigen fortbestehen, wenn es sich um die im EWG-Vertrag garantierte Freizügigkeit handelt? (Rechtssache 115/81)

   Wie sind nach Auffassung des Gerichtshofes die Ausführungen in seinem Urteil Van Duyn (Rechtssache 41/74) mit dem Diskriminierungsverbot des Artikel 7 EWG-Vertrag vereinbar, das übrigens in den Artikeln 48 ff. EWG-Vertrag bestätigt wird? Unter welchen Voraussetzungen und innerhalb genau welcher Grenzen darf in den Rechtsvorschriften und der Praxis eines Mitgliedstaats eine Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten gegenüber eigenen Staatsangehörigen fortbestehen, wenn es sich um die im EWG-Vertrag garantierte Freizügigkeit handelt? (Rechtssache 116/81)

4) Ist es vorstellbar, daß ein ‚persönliches Verhalten, das eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt' (Rechtssache 30/77, Bouchereau), in dem Mitgliedstaat, der dieses Ver-

halten so qualifizieren möchte, um einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats aus dem Staatsgebiet zu entfernen, nicht mit Strafe bedroht ist? (Rechtssache 115/81)

Ist es vorstellbar, daß ein ‚persönliches Verhalten, das eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt' (Rechtssache 30/77, Bouchereau), in dem Mitgliedstaat, der dieses Verhalten so qualifizieren möchte, um einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats aus dem Staatsgebiet zu entfernen, nicht mit Strafe bedroht ist? (Rechtssache 116/81)

5) Ist es vorstellbar, daß es um ein Grundinteresse der Gesellschaft geht, wenn dieses Interesse als solches sich nicht wenigstens vorher in einem Gesetz, einer Verordnung oder einem gleichwertigen Vorgehen des Staats, der sich auf dies Interesse beruft, niedergeschlagen hat, auch wenn dies Verhalten nicht unter Strafandrohung steht? (Rechtssache 115/81)

Ist es vorstellbar, daß es um ein Grundinteresse der Gesellschaft geht, wenn dieses Interesse als solches sich nicht wenigstens vorher in einem Gesetz, einer Verordnung oder einem gleichwertigen Vorgehen des Staates, der sich auf dies Interesse beruft, niedergeschlagen hat? (Rechtssache 116/81)

6) Ist nicht, da die Ausweisung aus dem Staatsgebiet häufig Sanktionscharakter hat, der manchmal erheblich belastender ist als eine Strafe, Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte analog anzuwenden und davon auszugehen, daß das geahndete Verhalten eine zur Zeit seines Geschehens gesetzlich umschriebene Zuwiderhandlung darstellen mußte? Hilfsweise, welche andere Lösung schlägt der Gerichtshof zur Vermeidung von Willkür der nationalen Verwaltung auf diesem Gebiet vor? (Rechtssache 115/81)

Ist nicht, da die Ausweisung aus dem Staatsgebiet häufig erheblich belastendere Auswirkungen als eine Strafe hat, Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte analog anzuwenden und davon auszugehen, daß das Verhalten eine zur Zeit seines Geschehens nach dem Gesetz strafbare Zuwiderhandlung darstellen mußte? Falls nicht, welche andere Lösung schlägt der Gerichtshof zur Vermeidung von Willkür der nationalen Verwaltung auf diesem Gebiet vor? (Rechtssache 116/81)

7) Mit dem Ausdruck ‚hinreichend schwere Gefährdung' führt der Gerichtshof durch die Verwendung des Adverbs ‚hinreichend' den Gedanken der Verhältnismäßigkeit ein. Möchte der Gerichtshof damit sagen, daß die Schwere der Störung, die der öffentlichen Ordnung droht, und die je nach der Fallgestaltung unterschiedliche Schwere der Maßnahme der Entfernung gegeneinander abzuwägen sind?

8) Erreicht die Entfernung in bestimmten Fällen nicht eine solche Schwere, daß sie deshalb nicht mehr in Betracht gezogen werden kann, weil sie eine menschenunwürdige Behandlung darstellen würde: Väter oder Mütter mit einer zahlreichen Familie, Ehegatten oder Verwandte eines Angehörigen des Staates, der die Ausweisungsverfügung erläßt, Minderjährige, Personen, die aus Alters- oder gesundheitlichen Gründen keine ausreichende Möglichkeit ha-

ben, in einem anderen Staat erneut Fuß zu fassen, Personen, die im Gebiet des Staates, der die Ausweisungsverfügung erlassen hat, geboren sind und dort beträchtliche Zeit gelebt haben, ...? (Rechtssache 115/81)

Erreicht die Entfernung in bestimmten Fällen nicht eine solche Schwere, daß sie eine menschenunwürdige Behandlung darstellen würde: Väter oder Mütter mit einer zahlreichen Familie, Ehegatten oder Verwandte eines Angehörigen des Staates, der die Ausweisungsverfügung erläßt, Minderjährige, Personen, die aus Alters- und gesundheitlichen Gründen keine ausreichende Möglichkeit haben, in einem anderen Staat erneut Fuß zu fassen, Personen, die im Gebiet des Staates, der die Ausweisungsverfügung erlassen hat, geboren sind und dort beträchtliche Zeit gelebt haben, ...? (Rechtssache 116/81)

9) Inwieweit sind die Mitgliedstaaten berechtigt, zur Begründung einer Ablehnung oder Entziehung der Aufenthaltserlaubnis auf die private Moral der betroffenen Personen abzustellen, wenn diese nicht geeignet ist, im Aufnahmeland Störungen hervorzurufen, die in der Öffentlichkeit tatsächlich und objektiv feststellbar sind? Schließt das Adjektiv „öffentlich" nicht jede Würdigung des Privatlebens, der Moral und der Überzeugungen der betroffenen Personen aus, wenn diese Haltungen sich in der Regel nicht in einem äußeren Verhalten niederschlagen, das zu Störungen führen kann, die in der Öffentlichkeit tatsächlich und objektiv feststellbar sind?

10) Verwirklicht ein Mitgliedstaat, der Prostituierte aus einem bestimmten Land aus seinem Hoheitsgebiet entfernen möchte, weil sie das Verbrechertum unterstützen könnten, diese Absicht systematisch, indem er erklärt, daß ihr Beruf als Prostituierte eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle, ohne sich die Mühe einer Nachprüfung zu machen, ob die Betroffenen verdächtigt werden können, Beziehungen zum ‚Milieu' zu unterhalten, trifft dieser Staat dann nicht eine nach den Ausführungen des Urteils Bonsignore (Rechtssache 67/74) verbotene generalpräventive Maßnahme, und stützt er wirklich seine Maßnahme auf das persönliche Verhalten der Betroffenen? (Rechtssache 115/81)

Verwirklicht ein Mitgliedstaat, der Prostituierte aus einem bestimmten Land aus seinem Hoheitsgebiet entfernen möchte, weil sie das Verbrechertum unterstützen könnten, diese Absicht systematisch, indem er erklärt, daß ihr Beruf als Prostituierte eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle, ohne nachzuprüfen, ob die Betroffenen verdächtigt werden können, Beziehungen zum ‚Milieu' zu unterhalten, trifft dieser Staat dann nicht eine nach den Ausführungen des Urteils Bonsignore (Rechtssache 67/74) verbotene generalpräventive Maßnahme, und stützt er wirklich seine Maßnahme auf das persönliche Verhalten der Betroffenen? (Rechtssache 116/81)

11) Darf ein Mitgliedstaat unvermittelt davon ausgehen, daß die einem bestimmten Beruf nachgehenden Personen ein persönliches Verhalten zeigen, das eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, während die Ausübung dieses Berufs in seinem Hoheitsgebiet nicht untersagt ist, dieser Beruf von mehreren tausend

Personen ungehindert ausgeübt wird, der Zugang zu diesem Beruf Angehörigen ausländischer Staaten jahrelang gestattet war, dieser Beruf Gegenstand einer regelmäßigen Steuererhebung ist, der betreffende Mitgliedstaat die Ausübung dieses Berufs keineswegs verboten, sondern Rechtsvorschriften erlassen hat, die die Personen, die ihn ausüben, vor bestimmten Formen der Ausbeutung schützen sollen, und außerdem bestimmte Angehörige bestimmter ausländischer Staaten weiterhin diesem Beruf nachgehen können? (Rechtssache 115/81)

Darf ein Mitgliedstaat unvermittelt davon ausgehen, daß die einem bestimmten Beruf nachgehenden Personen ein persönliches Verhalten zeigen, das eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, auch wenn:

— dieser Beruf in seinem Hoheitsgebiet nicht untersagt ist, sondern von mehreren tausend Personen ungehindert ausgeübt wird,

— der Zugang zu diesem Beruf Angehörigen ausländischer Staaten jahrelang gestattet war,

— dieser Beruf Gegenstand einer regelmäßigen Steuererhebung ist,

— Rechtsvorschriften die Personen, die ihn ausüben, vor bestimmten Formen der Ausbeutung schützen, oder

— bestimmte Angehörige ausländischer Staaten weiterhin diesem Beruf nachgehen?

(Rechtssache 116/81)

12) Gibt der Generalanwalt, indem er in der Rechtssache Bonsignore (Rechtssache 67/74) darauf abstellt, daß ‚der weitere Verbleib ... nicht mehr geduldet werden kann' und die Ausweisung unumgänglich sein müsse, das Ausmaß der Schwere richtig wieder, das für die Rechtfertigung einer Entfernung aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erforderlich ist?

13) Unter welchen Voraussetzungen kann eine Person, der die Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt oder entzogen wurde, weil ihr persönliches Verhalten eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung des Aufnahmestaats darstellte, zu einem späteren Zeitpunkt erneut in das Hoheitsgebiet des betreffenden Staats einreisen und erneut eine Aufenthaltserlaubnis beantragen? Ist es zulässig, gegenüber einem Angehörigen eines Mitgliedstaats die endgültige Entfernung aus dem Hoheitsgebiet anzuordnen?

14) Gemäß Artikel 6 der Richtlinie 64/221 sind den Angehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit bekanntzugeben, die eine sie betreffende Entscheidung rechtfertigen. Muß diese Bekanntgabe in der Muttersprache des Betroffenen erfolgen? Muß diese Bekanntgabe, abgesehen von Gründen, die die Sicherheit des Staates berühren, vollständig, detailliert und wahrheitsgemäß sein? Darf ein Staat allgemeine Begründungsformeln verwenden, die in einer Vielzahl von Fällen wiederholt werden? (Rechtssache 115/81)

Gemäß Artikel 6 der Richtlinie 64/221 sind den Angehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit bekanntzugeben, die eine sie betref-

fende Entscheidung rechtfertigen. Muß diese Bekanntgabe in der Muttersprache, des Betroffenen erfolgen? Muß diese Bekanntgabe, abgesehen von Gründen, die die Sicherheit des Staates berühren, vollständig, detailliert und wahrheitsgemäß sein? Darf ein Staat allgemeine Begründungsformeln verwenden, die in einer Vielzahl von Fällen wiederholt werden? (Rechtssache 116/81)

B — Zu den verfahrensrechtlichen Garantien

1) In seinem Urteil Pecastaing vom 5. März 1980 hat der Gerichtshof klargestellt, daß Artikel 9 der Richtlinie 64/221 den Personen, die durch eine Entziehung oder Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis betroffen sind, ein Minimum an verfahrensmäßigem Schutz gewährleisten soll. Kann der Gerichtshof die verfahrensmäßigen Garantien aufzählen und näher bestimmen, die die Mitgliedstaaten einem Ausländer bieten müssen, der von dem in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Rechtsbehelf Gebrauch macht?

2) In der Richtlinie ist von einer ‚anderen Stelle' die Rede. Bedeutet das, daß es möglich sein muß, mit dem Rechtsbehelf eine Stelle zu befassen, die unparteiisch und völlig unabhängig von der Stelle ist, die die Entscheidung erläßt? Kann von einer ausreichenden Unabhängigkeit die Rede sein, wenn die Mitglieder, aus denen die ‚andere Stelle' besteht, von der für die Entscheidung zuständigen Stelle bestimmt werden? Wäre es nicht wünschenswert, daß die Mitgliedstaaten die Prüfung der in den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie vorgesehenen Rechtsbehelfe den Gerichten anvertrauen?

3) In seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Pecastaing vertrat der Generalanwalt die Auffassung, daß eine wirkliche Unabhängigkeit der ‚anderen Stelle' nur gewährleistet werden könne, wenn keinerlei Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der für die Entscheidung zuständigen Stelle bestehe. Stimmt der Gerichtshof dem Generalanwalt darin zu, daß ein Beamter der für die Entscheidung zuständigen Verwaltung nicht Mitglied dieser Stelle sein kann? Kann ein Beamter der für die Entscheidung zuständigen Verwaltung das Sekretariat dieser Stelle leiten? Wenn hierarchische Beziehungen zwischen den Mitgliedern der ‚anderen Stelle' und der für den Erlaß der Entscheidung zuständigen Stelle verboten sind, müssen dann in den Ländern, in denen dieses Gebiet in die Zuständigkeit des Justizministeriums fällt, nicht die Beamten von der Teilnahme ausgeschlossen sein, die bei dieser Stelle als Staatsanwälte tätig sind? Kann ein Beamter der Regierung, der jedoch einem anderen Verwaltungszweig angehört, als Mitglied der ‚anderen Stelle' tätig werden? Muß die Ernennung der Mitglieder dieser Stelle für einen mehr oder weniger langen und auf jeden Fall bestimmten Zeitraum erfolgen? Ist es korrekt, daß die für den Erlaß der Entscheidungen zuständige Stelle diejenige ist, die die Mitglieder der ‚anderen Stelle' bezahlt?

4) Muß der von einer Maßnahme betroffene Angehörige eines Mitgliedstaats nicht die Möglichkeit haben, selbst die ‚andere Stelle' zu befassen? Ist es korrekt, daß nur die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle die ‚andere Stelle' befassen, den Ausländer zu einer Verhandlung

vor dieser Stelle laden und damit den mehr oder weniger schnellen Fortgang des Verfahrens beherrschen kann?

5) Die Entscheidungen der ‚anderen Stelle' müssen mit Gründen versehen sein. Schließt dies nicht das Recht des Ausländers ein, eine Abschrift dieser Entscheidung zu erhalten, die die Unterschrift der Mitglieder dieser Stelle trägt und ihre Identität und berufliche Stellung erkennen läßt? (Rechtssache 115/81)

Die Entscheidungen der ‚anderen Stelle' müssen mit Gründen versehen sein. Schließt dies nicht das Recht des Ausländers ein, eine Abschrift dieser Entscheidung zu erhalten, die die Identität der Mitglieder dieser Stelle und ihre berufliche Stellung erkennen läßt? (Rechtssache 116/81)

6) Muß der Ausländer oder sein Rechtsbeistand außer in Fällen hinreichend gerechtfertigter Eilbedürftigkeit Anspruch auf eine Verschiebung der Prüfung der Angelegenheit auf einen anderen Termin haben, wenn sie aus einem wichtigen und ernsthaften Grund gehindert sind, an einer Sitzung der ‚anderen Stelle' teilzunehmen?

7) Muß die Entscheidung der ‚anderen Stelle' auf alle von dem Ausländer vorgebrachten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte ausführlich und genau eingehen? Muß der Ausländer die Möglichkeit haben, Schriftsätze, in denen sein Vorbringen dargelegt ist, sowie Akten einzureichen?

8) Ist die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle verpflichtet, der ‚anderen Stelle' Akten vorzulegen, aus denen hervorgeht, daß die Entscheidung über den Entzug oder die Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis, die der anderen Stelle zur Beurteilung unterbreitet wurde, sich auf bestimmte tatsächliche und schwerwiegende Umstände stützt? Muß der Nachweis der Umstände, auf die sich die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle stützt, vollständig und zweifelsfrei sein? Kann der Ausländer, der bestreitet, daß der Nachweis ausreicht, sich darauf berufen, daß im Zweifel zu seinen Gunsten zu entscheiden ist? Darf die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle anonyme Beschuldigungen und Polizeiberichte ohne Quellenangaben verwerten? (Rechtssache 115/81)

Ist die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle verpflichtet, der ‚anderen Stelle' Akten vorzulegen, aus denen hervorgeht, daß die Entscheidung über den Entzug oder die Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis, die der anderen Stelle zur Beurteilung unterbreitet wurde, sich auf bestimmte, tatsächliche und schwerwiegende Umstände stützt? Muß der Nachweis der Umstände, auf die sich die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle stützt, vollständig und zweifelsfrei sein? Kann der Ausländer, der bestreitet, daß der Nachweis ausreicht, sich darauf berufen, daß im Zweifel zu seinen Gunsten zu entscheiden ist? Darf die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle anonyme Beschuldigungen und Polizeiberichte ohne Quellenangaben verwerten? (Rechtssache 116/81)

9) Wenn gemäß Artikel 3 der Richtlinie 64/221 strafrechtliche Verurteilungen nicht ohne weiteres eine Verweigerung oder Entziehung der Aufenthaltserlaubnis rechtfertigen können, kann man dann für den

Fall, daß der dem Ausländer zum Vorwurf gemachte Sachverhalt einen Straftatbestand erfüllt, nicht folgern, daß die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle verpflichtet ist, das Vorliegen dieses Sachverhalts durch eine strafrechtliche Verurteilung nachzuweisen?

10) Kann man aus einem sittenpolizeilichen Bericht den Beweis dafür entnehmen, daß ein persönliches Verhalten gegen die öffentliche Ordnung verstößt?

11) Sind der Ausländer und sein Rechtsbeistand berechtigt, die Übermittlung der Akten zu verlangen, die die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle der ‚anderen Stelle' vorgelegt hat? Kann die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle, wenn Gründe der Sicherheit des Staates es ihr gestatten, dem Ausländer oder seinem Rechtsbeistand bestimmte Aktenstücke nicht zu übermitteln, sich trotzdem auf Angaben berufen, die in einem Aktenstück enthalten sind, dessen Vorlage an die ‚anderen Stelle' sie ablehnen würde?

12) Folgt nicht aus dem Erfordernis einer wirksamen Verteidigung, daß der Ausländer oder sein Rechtsbeistand die Übermittlung des Originals der Akten oder einer Kopie hiervon, gegebenenfalls gegen eine nichtprohibitive Gebühr, verlangen kann? Entstünden dem Ausländer nicht unverhältnismäßige Kosten, die geeignet sind, den Anspruch auf rechtliches Gehör zu beeinträchtigen, wenn sein Rechtsbeistand gezwungen ist, vor allen Dingen, wenn es sich um einen großflächigen Mitgliedstaat handelt, sich in die Hauptstadt des Mitgliedstaats zu begeben, um die ihm dort zugänglichen Akten einzusehen?

13) Innerhalb welcher Frist vor der Verhandlung müssen dem Ausländer oder seinem Rechtsbeistand die Akten übermittelt werden? Reicht nicht eine Frist von einem Monat aus, um es dem Ausländer zu ermöglichen, seine Verteidigung vorzubereiten, seine Unterlagen zu einer Akte zusammenzustellen und gegebenenfalls einen Schriftsatz abzufassen?

14) Ist die für den Erlaß der Entscheidung zuständige Stelle befugt, unter Anführung von die Sicherheit des Staates betreffenden Gründen ein Dokument in ihre Akten aufzunehmen, das dem Ausländer oder seinem Rechtsbeistand nicht übermittelt wurde, um die Identität eines Informanten der Polizei zu verbergen? Muß ein Dokument, dessen Richtigkeit der Ausländer bestreitet, nicht von der Verhandlung ausgeschlossen werden?

15) Ist es nicht erforderlich, daß dem Ausländer oder seinem Rechtsbeistand das Datum der Verhandlung genügend lange vorher bekanntgegeben wird, um ihm eine wirksame Vorbereitung dieser Verhandlung, beispielsweise innerhalb einer Frist von einem Monat, zu ermöglichen?"

7. Die Beschlüsse des Präsidenten des Tribunal de première instance Lüttich sind am 12. Mai 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

8. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht: die Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren, vertreten durch die Rechtsanwälte J. Levaux und L. Misson, Lüttich, der belgische Staat, vertreten durch den Minister der Justiz, dieser in der Rechtssache 115/81 vertreten durch

Rechtsanwalt J.-P. Soumagne, Lüttich, und in der Rechtssache 116/81 durch Rechtsanwalt E. E. Jeunehomme, Lüttich, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch G. Geoffroy, Mitglied des Generalsekretariats des interministeriellen Ausschusses für die Fragen der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit beim Premierminister, als Bevollmächtigten, die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch A. Squillante, Leiter der Abteilung Diplomatische Streitsachen, Verträge und Gesetzgebungsangelegenheiten, als Bevollmächtigten, unterstützt von O. Fiumara, Avvocato dello stato, die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch F. Italianer, Generalsekretär des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch R. N. Ricks, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater J. Amphoux als Bevollmächtigten, unterstützt von Rechtsanwalt F. Herbert, Brüssel.

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

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

A — Erklärungen der Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren

Fragen A 1) und 2): Die Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren sind der Meinung, der Begriff der öffentlichen Ordnung lasse sich von seinem Zweck her definieren: Er lasse es zu, von der Wahrung der Rechte des einzelnen durch den Staat und die Gemeinschaft dann eine Ausnahme zu machen, wenn das Bestehen oder der Kernbestand der Rechtsgemeinschaft bedroht wäre, würde man nicht in dieser Weise vorgehen.

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei es möglich, die Grenzen des Beurteilungsspielraums der Mitgliedstaaten zu bestimmen, wenn diese unter Berufung auf die öffentliche Ordnung die Ausübung des durch den Vertrag garantierten Aufenthalts- oder Niederlassungsrechts behinderten: Die öffentliche Ordnung des betroffenen Mitgliedstaats als solche müsse bedroht sein. Die Bedrohung müsse die Zukunft betreffen, weil der Begriff der öffentlichen Ordnung kein vergangenes Verhalten mit Sanktionen belegen dürfe. Sie müsse sich aus dem persönlichen Verhalten des Betroffenen ergeben. Auf den Begriff der öffentlichen Ordnung könne man sich nicht zu wirtschaftlichen Zwekken berufen, ohne den Zweck des Vertrages selbst in Frage zu stellen. Die Bedrohung der öffentlichen Ordnung müsse real und hinreichend schwer sein, d. h. „ein Grundinteresse der Gesellschaft" berühren (vgl. das Urteil in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999). Der Begriff der öffentlichen Ordnung unterliege einer engen Auslegung und müsse daher restriktiv ausgelegt werden. Er dürfe nicht in diskriminierender Weise angewendet werden. In bezug auf ihn bestehe ein Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten, von dem diese unter der Kontrolle der Organe der Gemeinschaft Gebrauch machen könnten. Der Begriff der öffentlichen Ordnung könne in der Praxis nur angewandt werden, wenn in den Form- und Verfahrensfragen eine Reihe von Grundsätzen beachtet würden. Das Verhalten des Betroffenen müsse eine Bedrohung für die materielle öffentliche Ordnung der Mit-

gliedstaaten darstellen. Die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung setze voraus, daß das angesprochene Verhalten mit einer strafrechtlichen Sanktion belegt werden könne. Schließlich dürfe der Begriff der öffentlichen Ordnung nicht dazu dienen, die Ausübung der öffentlichen Freiheiten im Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes zu beschränken.

Fragen A 3), 4), 5) und 6): Aus dem Urteil in der bereits zitierten Rechtssache Bouchereau ergebe sich, daß das beanstandete Verhalten, das eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstelle, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre, mit Kriminalstrafe bedroht sein müsse. Das Interesse, auf das sich der Staat berufe, werde nämlich in diskriminierender Weise geltend gemacht, wenn es nicht durch die Rechtsvorschriften des Staates geschützt sei. Das Erfordernis des vorherigen Schutzes durch ein Strafgesetz sei im übrigen der einzige Weg, willkürliches Verhalten der Mitgliedstaaten, das der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung verboten habe, zu verhindern. Um bei allen potentiellen Wanderarbeitnehmern ein Gefühl der Rechtssicherheit und des Vertrauens auf das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, das ihnen der Vertrag verleihe, zu schaffen, müsse man sagen, daß ihre Rechte nur dann in Frage gestellt werden könnten, wenn sie besonders schwerwiegende Taten begingen, und ihnen garantieren, daß ihnen nichts außer einem Verhalten vorgeworfen werden könne, das von Rechts wegen durch ein schon vor dem Verhalten geltendes Gesetz mit Sanktionen belegt sei. Lasse man Ausweisungen aufgrund von Verhaltensweisen zu, die nicht strafbar seien, so öffne man den Ausweisungen aus verschleierten Gründen Tor und Tür. Die Ausweisung stelle aber eine Sanktion dar, die für die Betroffenen und ihre Familie oft viel schwerwiegender sei als eine strafrechtliche Sanktion. Die Auswirkungen seien derart, daß man davon ausgehen müsse, daß der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung in den Artikeln 48 und 56 EWG-Vertrag Grundsätze des Strafrechts in die Gemeinschaftsrechtsordnung einführe.

Die Formulierung „gleichwertiges Verhalten des Staates" in der fünften Frage beziehe sich auf das Verhalten des Vereinigten Königreichs in der Rechtssache 41/74 (Van Duyn, Slg. 1974, 1377): Nach den Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs sei eine Bestrafung der Förderer der beanstandeten Sekte nicht möglich gewesen, eine Änderung des Gesetzes sei aber bereits geplant gewesen, was die Berufung auf die Grundinteressen des Staates ermöglicht habe. Die Situation sei ganz anders, wenn das betreffende Verhalten niemals durch irgend jemanden in Frage gestellt worden sei.

Fragen A 7) und 8): Hier müsse man den Gedanken einer doppelten Verhältnismäßigkeit ins Spiel bringen. Es genüge nämlich nicht, die Störung der öffentlichen Ordnung als solche zu betrachten, man müsse auch die persönliche Lage des Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft berücksichtigen: Die Folgen der Verweigerung oder des Entzugs der Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis seien für einen ganzen Bevölkerungsteil, der seit mehreren Generationen nach Belgien eingewandert und hauptsächlich italienischer Staatsangehörigkeit sei, dramatisch und liefen auf eine grausame oder unmenschliche Behandlung im Sinne des Artikels 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, des Artikels 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Artikels 7 des internationalen Abkommens über die bürgerlichen und politischen Rechte der UNO hinaus.

Frage A 9): Hier gehe es sowohl um die Frage des materiellen Inhalts der öffentlichen Ordnung als auch um die Frage der Respektierung des Privatlebens, der Meinungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Ein Staat könne sich nicht als durch das Verhalten einer Einzelperson gefährdet ansehen, das nicht zu Störungen führen könne, die in der Öffentlichkeit tatsächlich und objektiv feststellbar seien. In diesem Fall werde aber auf die Gefahr einer Störung abgestellt, und nicht auf die Überzeugungen des einzelnen als solche. Der Vertrag und das von ihm abgeleitete Recht verliehen dem Wanderarbeitnehmer viel mehr als ein Recht auf Arbeit: ein Recht, in dem Aufnahmeland wie die anderen Arbeitnehmer dieses Landes zu leben und die gleichen Rechte wie diese zu genießen.

Fragen A 10) und 11): Die Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren legen Wert auf die Feststellung, daß sie bestreiten, sich der Prostitution hinzugeben. Im übrigen sei nie eine Beschuldigung gegen sie erhoben worden; sie hätten eine andere Arbeit als die einer Serviererin in einer Bar ausüben wollen, und die Akten bewiesen, daß sie eine andere Beschäftigung gesucht hätten. Andererseits stelle die Tatsache, daß jemand sich in einem Fenster zur Schau stelle, eine so geringe Gefahr für die öffentliche Ordnung dar, daß zahlreiche Gemeinden in Belgien dies nicht untersagten. Wo es ein Verbot gebe, würden die Verstöße mit schlichten Bußgeldern geahndet. In jedem Fall sei die Prostitution in Belgien nicht verboten, sondern nur die Verleitung zur Unzucht, oft in der Form der Straßenprostitution. Die belgischen Behörden machten keinen Hehl daraus, daß sie systematisch alle französischen Serviererinnen in Bars auswiesen, vielleicht weil sie „der logistische Rückhalt" des französischen „Milieus" sein könnten. Die Versagung oder der Entzug einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis aus Gründen des Kampfes gegen das Verbrechertum erfordere aber, daß in jedem Einzelfall eine genaue Prüfung durchgeführt werde und daß eine negative Entscheidung nur dann erfolge, wenn nachgewiesen sei, daß die betroffene Person tatsächlich Verbindungen zu diesem Verbrechertum habe.

Frage A 12): Die fundamentale Bedeutung des Grundsatzes der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft verlange, daß es — wenn das persönliche Verhalten eines Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft als gefährlich für die nationale öffentliche Ordnung angesehen werden könne — eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten gebe, zu ihrem Schutz bevorzugt alle Mittel außer der Versagung oder dem Entzug der Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis zu benützen, da diese Maßnahme ja nur als letztes Mittel angewendet werden dürfe und wenn wirklich eine Notlage entstehe (vgl. Urteile in der Rechtssache 36/75, Rutili, Slg. 1975, 1219, und in der Rechtssache Bouchereau, a.a.O.).

Frage A 13): In Belgien würden gegenüber Angehörigen von Staaten der Gemeinschaft Dokumente verwendet, die die Überschrift „Aufforderung zum Verlassen des Landes" trügen und die manchmal von einem Beamten des Ausländeramts, manchmal einfach von einem Polizeibeamten oder Gemeindebediensteten unterzeichnet seien. Das belgische Gesetz vom 28. März 1952 über die Ausländerpolizei schreibe aber vor, daß allein der Minister einen legal eingereisten Ausländer aus dem Hoheitsgebiet des Königreichs ausweisen könne; diese Befugnis könne nicht delegiert werden. Die belgischen Behörden rechtfertigten sich im allgemeinen mit der Behauptung, der Erlaß einer Aufforderung zum Verlassen

des Landes sei einer ministeriellen Ausweisungsverfügung vorzuziehen, da diese zur Folge habe, daß dem betroffenen Ausländer die Einreise in das Hoheitsgebiet endgültig verboten sei. Diese Rechtfertigung sei nicht stichhaltig, denn man könne in der Praxis feststellen, daß dann, wenn gegen einen Ausländer eine Aufforderung zum Verlassen des Landes ergangen sei, die belgischen Behörden der Auffassung seien, daß er nicht mehr dazu befugt sei, unter den gleichen Voraussetzungen nach Belgien zurückzukehren. Dies geschehe insbesondere dann, wenn der Angehörige eines Landes der Gemeinschaft die sehr kurze Frist von 8 Tagen habe verstreichen lassen, die ihm zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Versagung der Aufenthaltserlaubnis bei der Commission consultative des étrangers zur Verfügung stehe.

Der Gerichtshof habe insbesondere in der bereits zitierten Rechtssache Bouchereau und in der Rechtssache 131/79 (Santillo, Slg. 1980, 1585) darauf hingewiesen, daß die Gefährdung der öffentlichen Ordnung eine gegenwärtige Gefährdung sein müsse. Dies impliziere einen Anspruch jedes Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft auf Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis in jedem Mitgliedstaat, wenn nicht zu befürchten sei, daß sein Verhalten eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung mit sich bringe, und zwar auch dann, wenn diese Person früher verhaftet, verurteilt und ausgewiesen worden sei. Es sei ebenfalls rechtswidrig, einen Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft, dem eine erste Aufenthaltserlaubnis verweigert worden sei, als eine Person zu behandeln, die illegal nach Belgien eingereist sei, selbst wenn sie Inhaber von gültigen nationalen Ausweispapieren sei.

Frage A 14): Es sei ganz offenkundig, daß bei der Mitteilung der die Entscheidung tragenden Gründe an die betroffenen Personen darauf zu achten sei, daß eine Sprache verwendet werde, die der Betroffene verstehe. Der Gerichtshof könne hier auf die Formulierungen in seinem Urteil in der bereits genannten Rechtssache Rutili verweisen.

Frage B 1): Der Gerichtshof müsse bestimmen, daß die verfahrensrechtlichen Garantien die gleichen wie bei Einheimischen sein müßten, wenn es um einen Eingriff in die Freizügigkeit gehe. Es sei zu unterstreichen, daß dann, wenn ein Angehöriger eines Staates der Gemeinschaft nicht die Mittel erhalte, seine Rechte gegenüber einem Aufnahmestaat geltend zu machen und durchzusetzen, sein Recht selbst vollständig ausgehöhlt werde.

Frage B 2): Die Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren sind der Meinung, man müsse über den Inhalt der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221 hinausgehen, die ihrer Ansicht nach nicht ausreichend sind, um die Verwirklichung der Ziele des Vertrages auf diesem Gebiet zu gewährleisten. Wenn die Gemeinschaftsrechtsordnung sich auf das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht gründe, müsse man logischerweise feststellen, daß Rechte von derartiger Bedeutung in den Mitgliedstaaten unter dem Schutz der Rechtsprechung stehen müßten, deren vorrangige Aufgabe es sei, die Grundrechte des Menschen zu garantieren. In Belgien könne — mit Ausnahme der im Falle eines Notstandes für eine sehr kurze Dauer möglichen Festnahme durch die Verwaltung — nur ein Richter eine Entscheidung erlassen, die die Freizügigkeit der Bürger berühre. Es sei daher diskriminierend, zuzulassen, daß das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Angehörigen der Staaten der Gemein-

schaft in die ausschließliche Zuständigkeit der Exekutive fallen könne. Könne im übrigen von einer wirklichen Unabhängigkeit und von einer wirklichen Machtbefugnis die Rede sein, wenn die Stellen, die die Entscheidung zu erlassen oder auf einen Rechtsbehelf hin darüber zu entscheiden hätten, nicht zu verschiedenen Gewalten gehörten?

Frage B 3): In Belgien würden die drei Mitglieder der Commission consultative, die als die in den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie 64/221 vorgesehene Stelle anzusehen sei, durch den Justizminister ernannt, durch die Stelle, die über die Entziehung oder die Versagung der Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis entscheide. Das Sekretariat der Commission consultative werde von einem Beamten des Justizministeriums geleitet, bisweilen durch den Beamten, der die Akte des Antragstellers bearbeitet habe, selbst. Nur in bestimmten Fällen könne der Ausländer, der den Rechtsbehelf eingelegt habe, das dritte Mitglied der Commission consultative selbst auswählen, jedoch aus einer Liste, die das Justizministerium aufgestellt habe. Vorsitzender der Commission sei oft ein Staatsanwalt, obwohl dieser doch im belgischen Justizsystem dem Justizminister dienstlich unterstellt sei. Der Ausländer erhalte niemals die eigentliche Entscheidung der Commission, sondern nur eine von dem als Sekretär dieses Gremiums tätigen Beamten des Justizministeriums erstellte Zusammenfassung. Die Namen und die Stellung der Personen, die die Commission bildeten, würden ihm nicht mitgeteilt und seien im Text der Zusammenfassung, die ihm vom Sekretariat der Commission zugestellt werde, nicht aufgeführt. Es gebe nur eine Commission consultative für das ganze Königreich, und sie tage in den Räumen des Justizministeriums, die der Ausländerpolizei zugewiesen seien. Die Praktiker auf diesem Gebiet klagten darüber, daß die Stellungnahmen der Commission fast regelmäßig im Sinne der Auffassung der Ausländerpolizei ausfielen.

Frage B 4): In Belgien mache der Justizminister, also die Stelle, die die Entscheidung treffe, sich zum alleinigen Richter über die Zulässigkeit der Rechtsbehelfe: Der Ausländer habe kein Recht, sich unmittelbar an die Commission consultative zu wenden. Es bestehe die Praxis, daß dann, wenn die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werde, dem Ausländer, der den Antrag gestellt habe, sofort alle Ausweispapiere, die er bei Antragstellung erhalten habe, und insbesondere die vorläufige Aufenthaltserlaubnis entzogen würden, und er lediglich eine Aufforderung zum Verlassen des Landes erhalte, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums ihre Gültigkeit verliere. Solange sein Fall nicht der Commission consultative vorgelegt worden sei, werde diese Aufforderung von Monat zu Monat verlängert. Bei den Serviererinnen in Bars verlange das Justizministerium sogar, daß sie ihren Beruf aufgäben, bevor die Aufforderung zum Verlassen des Landes für die Dauer des Verfahrens verlängert werde, das jedoch eine aufschiebende Wirkung habe. Ohne Ausweispapiere werde es für den Ausländer unmöglich, eine neue Beschäftigung außer in einem besonderen Milieu wie dem Barmilieu zu finden. Dadurch, daß das Justizministerium das Verfahren vor der Commission consultative in die Länge ziehe, solle der Ausländer offenkundig entmutigt werden.

Frage B 5): Diese Frage sei zu bejahen.

Frage B 6): Diese Frage sei zu bejahen, soweit der geltend gemachte Grund wichtig und ernsthaft sei, was „die andere Stelle" beurteilen könne, vorausgesetzt, daß es sich nicht um eine Stelle

handele, die der Behörde, die die Entscheidung treffe, unterstellt sei.

Frage B 7): Artikel 9 der Richtlinie 64/221 spreche von den in den „innerstaatlichen Rechtsvorschriften" vorgesehenen Verfahrensvoraussetzungen. In allen Verfahren in Belgien habe jede Partei das Recht, Schriftsätze und Urkunden einzureichen und die Gerichte zu zwingen, sich zu ihrem rechtlichen und tatsächlichen Vorbringen genau zu äußern. Das gleiche müsse im Rahmen des in Frage stehenden Verfahrens gelten, da offenkundig sei, daß die zur Abgabe der Stellungnahme zuständige Stelle die Aufgabe eines Gerichts habe.

Frage B 8): Der Fall der Antragstellerin in der Rechtssache 116/81 mache die Wichtigkeit der gestellten Frage hinreichend deutlich. Es sei erstaunlich festzustellen, daß der Betroffenen — und zwar ohne jeden Beweis — zur Last gelegt werde, sie habe an einer Geschlechtskrankheit gelitten, während heute nachgewiesen sei, daß diese Behauptung vollständig unzutreffend gewesen sei. Offenkundig sei der belgische Staat der Auffassung, er brauche den Beweis für die Tatsache nicht zu erbringen, und begnüge sich damit, sich auf sie zu berufen. Es sei auf dem fraglichen Gebiet häufig, daß die polizeilichen Untersuchungen summarisch ausfielen, wobei das Verfahren und die Entscheidung nicht anders seien, je nachdem, ob sich bei der Untersuchung der Polizei viel oder wenig Informationen über das persönliche Verhalten der Betroffenen ergäben, bei der allein die Tatsache, daß sie eine französische Serviererin sei, zur Begründung der Ausweisung ausreiche.

Frage B 9): Es genüge, auf den allgemeinen Grundsatz der Unschuldsvermutung (Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte, Artikel 11 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 14 des Paktes der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte) hinzuweisen.

Frage B 10): Die Antragstellerinnen nehmen auf das zur Frage A 9) Gesagte Bezug. Der Leumund der Betroffenen stelle keinen Grund der öffentlichen Ordnung im Sinne der Artikel 48 und 56 dar, wenn nicht die Möglichkeit von Störungen bestehe, die in der Öffentlichkeit tatsächlich und objektiv feststellbar seien.

Fragen B 11), 12), 13) und 14): Die Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren fordern den Gerichtshof auf, die zu beachtenden Verfahrensregeln in allen Einzelheiten festzulegen. Sie sehen sich dazu gezwungen, weil die eingereichten Akten hinreichend bewiesen, daß die natürliche Tendenz der belgischen Verwaltung dahin gehe, sich für eine Beschränkung der verfahrensrechtlichen Garantien, die ein Ausländer beanspruchen könne, einzusetzen. Trotz der Interventionen der Präsidenten der Anwaltskammern von Brüssel und Lüttich und der Schlußanträge der Generalanwälte Capotorti und Warner in den Rechtssachen 98/79 (Pecastaing, Slg. 1980, 691) und Santillo (a.a.O.) werde die Übermittlung der Akten im Rahmen des Verfahrens vor der Commission consultative weiterhin abgelehnt. Die Tatsache allein, daß ein Ausländer gezwungen sei, in die Hauptstadt des Aufnahmelandes zu reisen, um sich dort zu verteidigen, könne bereits Schwierigkeiten zur Folge haben, die seinen Anspruch auf rechtliches Gehör beeinträchtigen könnten, ganz abgesehen von der finanziellen Lage, in der er sich normalerweise nach der Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis befinde.

Frage B 15): Diese Frage sei offenkundig zu bejahen.

B — Erklärungen des belgischen Staates

Fragen A 1), 2) und 3): Eine zu genaue Definition bringe die Gefahr mit sich, daß der Begriff der öffentlichen Ordnung zementiert werde, während es wichtiger erscheine, daß er sich entwikkeln könne, um sich dem Fortschritt jeder Gesellschaft anzupassen. Erst recht sei es unmöglich, die Grenzen der einzelnen öffentlichen Ordnungen zu bestimmen, die den Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten entsprächen. Es bestehe kein Widerspruch zwischen den Aussagen des bereits zitierten Urteils Van Duyn und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Die Erklärungen des belgischen Staates zu den ersten beiden Fragen stimmten mit den Ausführungen dieses Urteils überein, das einen Grundsatz definiere und die Grenzen seiner Anwendung angebe. Es sei hinzuzufügen, daß der Inhalt des Begriffs der öffentlichen Ordnung in den nationalen Rechtsordnungen nicht notwendigerweise in einer Rechtsvorschrift konkretisiert sei (Rechtssache 115/81).

Fragen A 4), 5) und 6): Durch diese Fragen werde ein interessantes rechtsphilosophisches Problem aufgeworfen, das in der vorliegenden Rechtssache aber unerheblich sei. Das belgische Gesetz vom 21. August 1948, durch das die amtliche Reglementierung der Prostitution beseitigt worden sei, sehe vor, daß die Gemeinderäte ergänzende Verordnungen erlassen könnten, wenn diese das Ziel hätten, die öffentliche Sittlichkeit und Ruhe sicherzustellen. Durch die Polizeiverordnung des Stadtrates der Stadt Lüttich vom 24. Oktober 1977 werde das Sich-zur-Schau-Stellen in einem Schaufenster mit einem Bußgeld belegt; dieses Verhalten könne strafrechtlich geahndet werden und rechtfertige die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet (Rechtssache 115/81). In der Rechtssache 116/81 merkt der belgische Staat zur Frage A 5) lediglich an, daß der Begriff der öffentlichen Ordnung sich von Land zu Land und im Wechsel der Zeiten ändern könne (vgl. das bereits zitierte Urteil Van Duyn) und daß der Inhalt dieses Begriffes nicht notwendigerweise in einer Rechtsvorschrift konkret bestimmt sei.

Frage A 7): Wenn es um die öffentliche Ordnung gehe, sei es offenkundig, daß die mit der Entfernung aus dem belgischen Hoheitsgebiet verbundenen Unannehmlichkeiten, die für jede Person anders seien, nicht berücksichtigt zu werden brauchten. Welche Vorstellung man auch immer vom Inhalt der öffentlichen Ordnung haben könne, es sei in jedem Fall völlig klar, daß er innerhalb derselben Gesellschaft auf dieselbe Gruppe von Personen in nicht selektiver Art und Weise angewendet werden müsse (Rechtssache 115/81).

Frage A 8): Diese Frage sei in der vorliegenden Rechtssache lediglich von theoretischem Interesse. Sie betreffe die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens nicht unmittelbar; diese sei jung und bei guter Gesundheit, lebe „von ihren Reizen" und brauche sich nicht um die Folgen der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, wie sie bei kinderreichen Familien, betagten Personen und Minderjährigen aufträten, zu kümmern (Rechtssache 115/81).

Selbstverständlich würden die privaten und/oder familiären Interessen berücksichtigt, wenn die Ausweisung ins Auge gefaßt werde. Es sei ganz sicher, daß die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet nur in außergewöhnlichen Fällen gegenüber bestimmten Gruppen von Ausländern wie zum Beispiel gegenüber den in der Frage genannten Gruppen erfolge. Es sei jedoch schwer vorstellbar, einem Mitgliedstaat generell zu untersagen, gleich unter welchen Umständen, Ausländer auszu-

weisen, die zu diesen Gruppen gehörten. Artikel 21 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 schreibe vor, daß bestimmte Gruppen von Ausländern nur aus dem Land entfernt werden könnten, wenn sie die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit schwer beeinträchtigt hätten (Rechtssache 116/81).

Frage A 9): Im vorliegenden Fall lägen tatsächlich und objektiv feststellbare Störungen vor, da die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens sich in einem Schaufenster auf einem öffentlichen Weg unter Verstoß gegen die oben genannte Gemeindeverordnung, die eine strafrechtliche Sanktion vorsehe, zur Schau gestellt habe (Rechtssache 115/81).

Die Ausweisung könne nur ins Auge gefaßt werden, wenn die Sittlichkeit der Betroffenen in ihrem Verhalten zum Ausdruck gekommen sei, was voraussetze, daß bestimmte tatsächlich und objektiv feststellbare Handlungen vollzogen worden seien. Es sei insoweit nicht erforderlich, daß diese Störungen bereits eingetreten seien, wenn die mögliche Gefahr einer solchen Störung bestehe, insbesondere infolge des persönlichen Verhaltens der betroffenen Personen (Rechtssache 116/81).

Frage A 10): Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens sei nicht aus dem Hoheitsgebiet entfernt worden, weil sie Verbindungen zum „internationalen Milieu" unterhalten habe, sondern weil sie in einer in sittlicher Hinsicht bedenklichen Bar gearbeitet habe. Was das durch diese Frage aufgeworfene materielle Problem angehe, das sich aus den vorliegenden Akten ergebe, sei zu bemerken, daß das persönliche Verhalten, das darin liege, daß jemand sich unter bestimmten Voraussetzungen der Prostitution hingebe, eine Unterstützung des Verbrechertums darstelle, insbesondere durch das Geld, das er denen verschaffe, die die Prostitution ausnützten (Rechtssache 115/81).

Es sei nicht erforderlich, daß eine Prostituierte Verbindungen zum „Milieu" habe, bevor ihre Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung ins Auge gefaßt werden könne. Es verstehe sich von selbst, daß die Tätigkeit einer Prostituierten als solche eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle, wenn sie diese Tätigkeit in provozierender Art und Weise ausübe, zum Beispiel wenn sie sich im Schaufenster einer Bar in unsittlicher Weise zur Schau stelle oder wenn sie Kunden auf der Straße in der Nähe dieser Bar anspreche (Rechtssache 116/81).

Frage A 11): Man dürfe einem Staat nicht vorwerfen, daß er Ausländer ausweise, die die Vergehen der Straßenprostitution und des Sich-zur-Schau-Stellens in Schaufenstern begingen, die seinem Begriff der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten zuwiderliefen. Dabei sei ein Unterschied in der Behandlung zwischen den eigenen Staatsangehörigen und Ausländern unvermeidlich, da ein Staat natürlich nicht seine eigenen Bürger ausweisen könne. Man könne nicht behaupten, der Vertrag verbiete die Ausweisung von straffälligen Ausländern, mit der Begründung, die eigenen Staatsangehörigen begingen die gleichen Straftaten, ohne aus ihrem eigenen Land ausgewiesen zu werden (Rechtssache 115/81).

Diese Frage könne mit der Frage A 3) verknüpft werden, und ihre Fassung erscheine ziemlich doppelsinnig, wenn sie nicht — glücklicherweise — den Begriff des „persönlichen Verhaltens" enthielte, dem der Gerichtshof in seinen Urteilen eine wesentliche Bedeutung beigemessen habe (Rechtssache 116/81).

Frage A 12): Der belgische Staat verweist auf seine Erklärungen zu den Fragen A 7), 8) und 9) (Rechtssache 115/81).

Frage A 13): Soweit einer Person eine Aufenthaltserlaubnis aus Gründen des persönlichen Verhaltens verweigert worden sei, sei es selbstverständlich, daß diese Ablehnung solange gelte, wie das persönliche Verhalten fortdauere, das diese Maßnahme begründet habe (Rechtssache 115/81).

Frage A 14): Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens besitze die französische Staatsangehörigkeit, und die Entscheidung sei ihr in ihrer eigenen Sprache zugestellt worden. Außerdem habe die ihr zugestellte Entscheidung nicht aus einer allgemeinen und stereotypen Formel bestanden, sondern habe ihr Verhalten „in concreto" angesprochen (Rechtssache 115/81):

Diese Frage könne genauer gefaßt werden, wenn man sich frage, in welcher Sprache die Mitteilung der Entscheidung und der Gründe der Entscheidung bei einem Angehörigen eines europäischen Staates erfolgen müsse: in der von dem Betroffenen gesprochenen oder gewählten Sprache oder nach Wahl des Betroffenen in einer der nationalen Sprachen des Staates, der die Entscheidung treffe? Darüber hinaus sei es klar, daß die Begründung der getroffenen Entscheidung auf das persönliche Verhalten des Betroffenen abstellen müsse (Rechtssache 116/81).

Frage B 1): Die verfahrensrechtlichen Garantien seien durch Artikel 9 der Richtlinie 64/221 festgelegt und ließen sich wie folgt schematisch darstellen:

— „andere Stelle",

— der Betroffene müsse sich verteidigen können,

— der Betroffene könne sich entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften unterstützen oder vertreten lassen,

— der Betroffene sei berechtigt, persönlich seine Verteidigung wahrzunehmen, außer wenn Gründe der Sicherheit des Staates dem entgegenstünden.

Das in der neuen Regelung vorgesehene Verfahren biete Garantien, die praktisch mit den bei gerichtlichen Rechtsbehelfen gebotenen Garantien identisch seien (Unabhängigkeit der Mitglieder, Beachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, Übermittlung der Akten, Anhörung der Zeugen, Einschaltung eines Dolmetschers). Da die verfahrensrechtlichen Garantien sich verbessert hätten, obwohl sie bereits zufriedenstellend gewesen seien, biete das Verfahren, das in Ausführung des Artikels 9 der Richtlinie eingeführt worden sei, alle gewünschten Garantien.

Frage B 2): Was die Zusammensetzung des Beirats angehe, sei das vorlegende Gericht der Auffassung gewesen, daß diese Zusammensetzung seine richterliche Unabhängigkeit garantiere, da die Mitglieder, die die andere Stelle bildeten, nicht von der Stelle, die die Entscheidung treffe — also nicht vom König — ernannt worden seien.

Frage B 3): Während der Geltung des Gesetzes vom 28. März 1952 sei das Sekretariat des Beirats nicht von einem Beamten der mit dem Erlaß der Entscheidung betrauten Verwaltung geleitet worden, sondern von einem unabhängigen Beamten. Die Artikel 33 und 34 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 sähen vor, daß der Vorsitz von zwei amtierenden, ehemaligen oder ehrenamtlichen Richtern oder Staatsanwälten übernommen werde. Was die Ernennung der Mitglieder der „anderen Stelle" angehe, sehe Artikel 33 dieses Gesetzes vor, daß die Mitglieder des Beirats für eine Dauer von 3 Jahren ernannt würden und daß ihre Amtszeit verlängert werden könne. Die Höhe der den Mitgliedern des Bei-

rats gewährten Tagegelder werde durch den König bestimmt und sei nach Maßgabe des arrêté royal vom 24. Dezember 1964 zur Festlegung der Entschädigung für Aufenthaltskosten des Personals der Ministerien und durch den arrêté royal vom 18. Januar 1965 zur allgemeinen Regelung der Reisekosten geregelt.

Frage B 4): Die Stelle, die die Entscheidung treffe, rufe „die andere Stelle" in den Fällen an, in denen das Gesetz vom 15. Dezember 1980 die vorherige Stellungnahme der Commission consultative des étrangers zwingend vorschreibe. Diese Stellungnahme könne nur vom Justizminister beantragt werden. Der Ausländer könne jedoch beim Minister in den in Artikel 44 vorgesehenen Fällen einen Antrag auf Überprüfung stellen. Man müsse also feststellen, daß die Tatsache, daß der Beirat damit betraut sei, dem Justizminister Stellungnahmen zu liefern, eine Garantie für den Ausländer darstelle, dessen Fall auf diese Weise von einem unabhängigen Organ geprüft werde. Die Stelle, die die Entscheidung treffe, lade den Ausländer nicht: Die Ladungen würden auf Betreiben des Vorsitzenden durch den Sekretär des Beirats versandt, einen unabhängigen Beamten, wie oben dargelegt.

Frage B 5): Artikel 62 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 enthalte den allgemeinen Grundsatz, daß jede Entscheidung der Verwaltung mit Gründen versehen und zugestellt werden müsse. Dies impliziere also, daß es eine Kontrolle der in den Stellungnahmen des Beirats angegebenen Gründe durch den Conseil d'État gebe. Schon vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes habe der Betroffene eine Kopie der Stellungnahme des Beirats erhalten.

Frage B 6): Wie vor allen Gerichten üblich, prüfe der Beirat einen Antrag auf Vertagung und entscheide je nach dem geltend gemachten Grund darüber, ob er ihm stattgebe oder nicht. Jedes Organ der richterlichen Gewalt könne der Auffassung sein, daß ein weiterer Antrag auf Vertagung nach anderen Anträgen über das zulässige Maß hinausgehe, und könne ihn daher zurückweisen (Rechtssache 115/81).

Zum Beispiel habe der Rechtsbeistand der Betroffenen mehrere Vertagungen beantragt und erreicht, wobei die geltend gemachten Gründe entweder Ferien gewesen seien oder vor anderen Gerichten terminierte Verfahren. Die Commission consultative habe die in der Sitzung vom 11. September 1980 beantragte Vertagung abgelehnt, nachdem sie Anträgen auf Vertagung am 13. September 1979, am 29. Mai 1980 und am 21. August 1980 entsprochen habe (Rechtssache 116/81).

Frage B 7): Die Entscheidung der „anderen Stelle" müsse auf alle von dem Ausländer vorgebrachten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte ausführlich und genau eingehen (Verpflichtung zur Begründung nach Artikel 62 des Gesetzes). Die Rechtsanwälte hätten außerdem die Möglichkeit, Schriftsätze einzureichen, was im übrigen die Bestätigung einer schon lange bestehenden Übung sei.

Frage B 8): Was die Verfahrensakten angehe, sei die Stelle, die die Entscheidung treffe, verpflichtet, dem Vorsitzenden des Beirats mindestens 8 Werktage vor dem Tag der Sitzung „die die Sache betreffenden Akten" vorzulegen. Der Berichterstatter des Rechtsausschusses des Senats habe betont, daß die Artikel 34 und 36 des Gesetzes implizierten, daß die Polizeibehörden verpflichtet seien, eine vollständige Akte zu übermitteln, einschließlich der Schriftstücke, die sie als vertraulich ansähen. Wenn die Ver-

waltung wünsche, daß bestimmte Schriftstücke den Mitgliedern des Beirats und den Beteiligten nicht mitgeteilt würden, fordere sie den Vorsitzenden auf, diese Schriftstücke aus der Akte zu entfernen; diese könnten daher bei der Entscheidung des Beirats keinerlei Rolle spielen. Es werde unterstrichen, daß die Beisitzer keine Kenntnis von den auf diese Weise entfernten Schriftstücken haben könnten. Da es eine Kontrolle der in der Stellungnahme angegebenen Gründe durch den Conseil d'État gebe, könne sich der Minister zur Rechtfertigung seiner Entscheidung nicht auf die nicht vorgelegten Schriftstücke berufen, und die Verwaltung laufe nicht Gefahr, ihre Behauptungen nicht untermauern zu können.

Fragen B 9) und 10): Nach der Formulierung im Urteil in der bereits zitierten Rechtssache Bouchereau setze eine Maßnahme der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet „eine spezifische Prüfung unter dem Blickwinkel der dem Schutz der öffentlichen Ordnung innewohnenden Interessen ... [voraus], die nicht notwendigerweise mit den Beurteilungen übereinstimmen muß, auf denen die strafrechtliche Verurteilung beruht". Es komme nicht darauf an, ob die Sachverhalte, die Straftaten darstellten, durch eine strafrechtliche Verurteilung geahndet würden. Es sei erforderlich, daß das persönliche Verhalten des Betroffenen die öffentliche Ordnung beeinträchtigt habe.

Frage B 11): Der belgische Staat nimmt Bezug auf die Beantwortung der Frage B 8).

Frage B 12): Wenn ein Rechtsanwalt die Akten einsehen könne, könne er auch auf seine Kosten eine Kopie davon erhalten.

Fragen B 13) und 15): Nach Artikel 36 des neuen Gesetzes könnten die Mitglieder des Beirats, der Ausländer und der Rechtsanwalt die die Sache betreffenden Akten vom dritten Werktag vor dem Tag der Sitzung an einsehen. Für das Versenden der Ladung an den Betroffenen sei eine Frist von einem Monat vorgesehen. Dieser Ladung sei ein ausführliches Schreiben als Anlage beigefügt, in dem die Gründe und die Bestandteile der Akten genannt seien. Der Verteidigung stehe darüber hinaus ein begrenzter Zeitraum von drei Tagen zur Verfügung, damit sie ihrerseits, falls erforderlich, die Angaben in dem Schreiben auf der Grundlage der Akten überprüfen könne. Wenn die Verteidigung der Auffassung sei, die Angaben in dem Schreiben stimmten nicht mit dem Inhalt der Akten überein, könne sie in jedem Fall eine Vertagung beantragen, die sie zu begründen habe. Da der Rechtsanwalt die Möglichkeit besitze, die Verteidigung seines Mandanten einen Monat vor dessen Erscheinen vor dem Beirat vorzubereiten, reiche die Frist von drei Tagen für die Akteneinsicht aus.

Frage B 14): Der belgische Staat weist nochmals darauf hin, daß die aus der Akte entfernten Schriftstücke bei der Entscheidung des Beirats keinerlei Rolle spielen könnten. Man müsse darauf vertrauen, daß ein Beirat, dessen Zusammensetzung alle Garantien für die Objektivität biete, ein Dokument, dessen Richtigkeit von dem Betroffenen bestritten werde, fachgerecht behandeln könne. Eine allgemeine Entscheidung dahin gehend, daß ein Dokument, dessen Richtigkeit von dem Betroffenen bestritten werde, notwendigerweise nicht in die Verhandlung eingeführt werden dürfe, laufe auf die Anerkennung des Rechts hinaus, die Echtheit aller dem Beirat vorgelegten Aktenstücke zu bestreiten, sie so aus den Akten zu entfernen und die

Akten inhaltlich auszuhöhlen. Die Richtigkeit eines von dem Ausländer vorgelegten Dokuments könne auch von dem Beauftragten der Verwaltung bestritten werden, was natürlich nicht bedeute, daß es deshalb automatisch nicht in die Verhandlung eingeführt werden dürfe.

C — Erklärungen der französischen Regierung

Fragen A 1) und 2): Die französische Regierung ist der Meinung, der Inhalt des Begriffes öffentliche Ordnung müsse aus einleuchtenden Gründen von den nationalen Behörden jedes Mitgliedstaates bestimmt werden, wobei diese sich allein an die Grundsätze halten müßten, die der Gerichtshof in den einzelnen Rechtssachen, die ihm auf diesem Gebiet vorgelegt worden seien, ausgearbeitet habe. Der Gerichtshof scheine von der in Artikel 56 EWG-Vertrag ausdrücklich anerkannten Befugnis eine allgemeine Befugnis der Mitgliedstaaten abgeleitet zu haben, die Erfordernisse der öffentlichen Ordnung zu bestimmen. Um die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung — die Grundlagen des Vertrages — zu wahren, habe der Gerichtshof diesen Grundsatz jedoch dadurch mit einer wichtigen Einschränkung versehen, daß er den Organen der Gemeinschaft eine Kontrollbefugnis eingeräumt habe, die einer Kontrolle a posteriori gleichzustellen sei und die von Fall zu Fall unter Berücksichtigung des Sachverhalts des Einzelfalles ausgeübt werde. Im allgemeinen Rahmen des Artikels 48 EWG-Vertrag verfügten die Mitgliedstaaten also vorbehaltlich der von den Gemeinschaftsorganen ausgeübten Kontrolle über die Befugnis, die Erfordernisse der öffentlichen Ordnung zu bestimmen.

Fragen A 3), 10) und 11): Die vom Gerichtshof vorgenommene Verteilung der Zuständigkeiten habe das Ziel, den durch Artikel 7 EWG-Vertrag aufgestellten gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Nichtdiskriminierung mit den nationalen Erfordernissen der öffentlichen Ordnung in Einklang zu bringen. Artikel 48 nehme durch die Einführung einer Klausel der nationalen Behandlung diesen Grundsatz der Nichtdiskriminierung wieder auf; er erlaube den Mitgliedstaaten aber auch, in ihren Rechtsvorschriften und in der Verwaltungspraxis für Angehörige von Staaten der Gemeinschaft geltende Ausnahmen beizubehalten. In der bereits zitierten Rechtssache Van Duyn habe der Gerichtshof die Auffassung vertreten, ein Mitgliedstaat könne einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats die Ausübung bestimmter Tätigkeiten verbieten, obwohl einem eigenen Staatsangehörigen keine entsprechende Beschränkung auferlegt werde. Umgekehrt habe der Gerichtshof in der Rechtssache 67/74 (Bonsignore, Slg. 1975, 297) in Anwendung des Artikels 3 der Richtlinie 64/221 entschieden, daß allein das „persönliche Verhalten" die Ausweisung eines Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft rechtfertigen könne und eine solche Maßnahme nicht auf Gründe der „Generalprävention" gestützt werden könne. Anscheinend bewege man sich so auf eine — von der französischen Regierung bejahte — Unterscheidung zwischen einer differenzierten Behandlung, die sich auf das persönliche Verhalten stütze — aus Gründen der öffentlichen Ordnung zulässige Ausnahme —, und einer auf Gründe der Generalprävention gestützten Diskriminierung zu, die nicht zugelassen werden könne, ohne den Grundsatz der Freizügigkeit zu beeinträchtigen.

Fragen A 4) und 5): In der Rechtssache Bouchereau sei der Gerichtshof anscheinend der Auffassung gewesen, daß die Gefahr für die öffentliche Ordnung sich nicht aus dem Vorliegen einer strafrecht-

lichen Verurteilung ergebe, sondern aus den Umständen, die das Vorliegen eines persönlichen Verhaltens zeigten. Die Gefahr bestehe daher in dem persönlichen Verhalten unter bestimmten Umständen, wobei die strafrechtliche Verurteilung lediglich eine mögliche Folge — eine Sanktion — des persönlichen Verhaltens sei. Umgekehrt habe der Gerichtshof in der Rechtssache Van Duyn entschieden, daß das Fehlen eines gesetzlichen Verbots kein Hindernis für die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung sein könne. So könne ein Verhalten, das in dem Mitgliedstaat, in dem es vorkomme, keinen Straftatbestand erfülle, dennoch rechtswirksam eine Maßnahme der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet begründen. Die französischen Gerichte seien ihrerseits der Auffassung, daß das Vorliegen von Straftaten ein Punkt unter anderem bei der Prüfung des Verhaltens der in Frage stehenden Person sei. Diese bei Angehörigen von Staaten außerhalb der Gemeinschaft gewählte Lösung sei natürlich auch auf Angehörige von Mitgliedstaaten anwendbar. Die französische Regierung ist demnach der Meinung, die Fragen seien zu bejahen, um so mehr, als im allgemeinen solche Verhaltensweisen nicht die Entfernung eines Ausländers aus dem französischen Hoheitsgebiet zur Folge haben könnten.

Frage A 6): Die Gefahr für die öffentliche Ordnung, die eine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet nach sich ziehen und rechtfertigen könne, gründe sich auf das Verhalten des einzelnen. Durch die gesetzlich mit einer Sanktion bedrohte Zuwiderhandlung werde das Verhalten nur festgestellt und mit einer Sanktion belegt; das Wesen dieses Verhaltens könne aber dadurch nicht berührt werden. Die auf eine Gefahr für die öffentliche Ordnung gestützte Entfernung aus dem Hoheitsgebiet erfordere also eine Qualifizierung der Art des Verhaltens. Die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet dürfe nicht einer Sanktion gleichgestellt werden; es handele sich um eine Entscheidung der Verwaltung. Hierbei sei es nicht erforderlich, daß die Handlungen, mit denen sie begründet sei, eine Zuwiderhandlung gegen eine gesetzliche Vorschrift darstellten.

Fragen A 7), 8), 9) und 12): Da es die Sache jedes einzelnen Mitgliedstaats sei, das Verhalten der Angehörigen von Staaten der Gemeinschaft individuell und in jedem Einzelfall zu qualifizieren, stehe es ihm frei, alle möglicherweise vorhandenen mildernden Umstände zu berücksichtigen, die dem Ausländer zugute kommen könnten, dessen Ausweisung vorgesehen sei. In der Praxis prüfe die französische Regierung jeden Fall individuell, wobei die nationalen Behörden üblicherweise humanitäre Überlegungen berücksichtigten, und insbesondere mögliche familiäre Bindungen, auf die sich der von der Ausweisung bedrohte Ausländer berufen könne. Auf keinen Fall jedoch sei zu bejahen, daß die eine oder die andere Fallgestaltung es als solche den Mitgliedstaaten verbiete, die Entfernung eines Ausländers aus dem Hoheitsgebiet zu beschließen, dessen persönliches Verhalten die öffentliche Ordnung gefährde. Was die Öffentlichkeit der Störung angehe, sei es unbestritten, daß die Mitgliedstaaten das Recht hätten, alle ihnen zur Verfügung stehenden Angaben zu berücksichtigen. Offenbar lasse sich im allgemeinen die Störung der öffentlichen Ordnung „öffentlich" feststellen. Es bleibe jedoch dabei, daß ein strafbares Verhalten, das in der Privatsphäre liege, unter Umständen eine stichhaltige Begründung für eine Ausweisung abgeben könne. Was die Qualifizierung des persönlichen Verhaltens („der weitere Verbleib [kann] ... nicht mehr geduldet werden") und die Sanktion („Ausweisung ... unumgänglich") angehe, habe

es der Gerichtshof in der Rechtssache Bonsignore abgelehnt, dem Generalanwalt zu folgen, der eine gemeinschaftsrechtliche Qualifizierung gewünscht habe, und damit seinen Willen bekräftigt, den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für diese Art von Definition zu überlassen.

Es sei feststehende Praxis der französischen Regierung, zwischen der Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis und der Ausweisung zu unterscheiden. Die Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis sei niemals endgültig, und der Ausländer könne immer zurückkehren, wenn er die Voraussetzungen dafür erfülle. Die Ausweisung dagegen bleibe wirksam, solange die Verfügung nicht widerrufen worden sei. Die Ausweisungsverfügung könne jedoch jederzeit aufgehoben werden, wenn die Gefahr für die öffentliche Ordnung nicht mehr bestehe. Die Weigerung, die Stellung eines Ausländers zu legalisieren, könne — wenn sie nicht mit der Ausweisung verbunden sei — der Rückkehr des Betroffenen nicht entgegenstehen, und seine Rechtsstellung müsse erneut geprüft werden, wenn er später nach Frankreich zurückkehre.

Bei der Durchführung der Zuständigkeitsverteilung seien alle verfahrensrechtlichen Garantien offenbar dem Grundsatz nach durch die Richtlinie festgelegt; die Durchführungsbestimmungen, die diese Garantien im einzelnen regelten, fielen jedoch in die Zuständigkeit jedes Mitgliedstaats. Der Gerichtshof habe bereits Gelegenheit gehabt, sich zu dieser Frage in bezug auf die Artikel 53 und 62 EWG-Vertrag (Verbot von neuen Beschränkungen) zu äußern, und dabei die Auffassung vertreten, daß es keinen Widerspruch zwischen diesen Bestimmungen und Artikel 189 EWG-Vertrag gebe: „Bei der Wahl der Formen und Mittel sind die Vorschriften und Verbote des Gemeinschaftsrechts zu beachten" (Rechtssache 48/75, Royer, Slg. 1976, 497).

Frage A 14): Artikel 6 der Richtlinie stelle den Grundsatz der Verpflichtung zur Mitteilung der Gründe der Entscheidung auf, und das französische Gesetz über die Begründung von Verwaltungsakten (Gesetz Nr. 79/587 vom 11. Juli 1979) ergänze diese Bestimmung und stelle die Beachtung der grundlegenden Garantien sicher. Was die in dem Schreiben verwendete Sprache angehe, sei diese Frage zur Entscheidung der vorliegenden Fälle nicht erforderlich, da es sich um französischsprachige Verwaltungsbehörden handele, die sich an französische Staatsangehörige wendeten.

Frage B 1): Die organisatorische Ausgestaltung der in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Garantie falle in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, deren Sache es sei, die Beachtung dieser Garantie sicherzustellen.

Fragen B 2) und 3): Es ergebe sich aus dem Urteil in der Rechtssache Santillo, daß jeweils der einzelne Mitgliedstaat dafür zuständig sei, festzulegen, welche „andere Stelle" von Personen angerufen werden könne, deren Ausweisung beabsichtigt sei, und ob diese „andere Stelle" zur richterlichen Gewalt gehören müsse oder nicht.

Frage B 4): Aus Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie gehe hervor, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, es dem Betroffenen zu ermöglichen, sich mit einem Rechtsbehelf unmittelbar an die „andere Stelle" zu wenden.

Frage B 6) bis 15): Die Verwirklichung der durch die Richtlinie auf dem Gebiet der verfahrensrechtlichen Garantien festgelegten gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze auf nationaler Ebene, und insbesondere des Grundsatzes des kon-

tradiktorischen Verfahrens und des Anspruchs auf rechtliches Gehör, falle in die Zuständigkeit der nationalen Gesetzgeber, und die Anwendung dieser Grundsätze in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte. Zur Information des Gerichtshofes macht die französische Regierung einige Angaben darüber, wie das in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehene Verfahren in Frankreich ausgestattet ist, wobei sie auf die Fragen des vorlegenden Gerichts Bezug nimmt. Wenn der Ausländer oder sein Rechtsbeistand aus einem triftigen Grund nicht vor dem Beirat habe erscheinen können, der über die Sache zu entscheiden habe, werde er zu einer anderen Sitzung des Beirats geladen. Der Ausländer, dessen Ausweisung beabsichtigt sei, habe, nachdem ihm die Akten übermittelt worden seien, das Recht, einen Schriftsatz einzureichen, wenn er dies wünsche. Der vor dem Beirat geladene Ausländer könne gegebenenfalls den ihm vorgeworfenen Sachverhalt in Zweifel ziehen und Mängel beanstanden. Wenn dieser Sachverhalt sich nicht als hinreichend nachgewiesen herausstelle, könne der Beirat eine ablehnende Stellungnahme abgeben. Ein Bericht allein könne zur Begründung einer Zwangsmaßnahme nicht ausreichen. Der Betroffene könne, soweit keine Dringlichkeit bestehe, die Übermittlung der Akten verlangen. Er habe außer in Fällen der Dringlichkeit eine Frist von mindestens 14 Tagen zur Akteneinsicht. Wenn — was schwer vorstellbar sei — ein Schriftstück zu den Akten hinzugekommen sei, erhalte der Betroffene zwangsläufig davon Kenntnis, wenn dieses Schriftstück vor dem Beirat angesprochen werde. Zwischen dem Tag der Ladung und dem des Erscheinens vor dem Beirat müsse ein Zeitraum von mindestens 14 Tagen liegen.

Die französische Regierung betont, nur dann, wenn die Modalitäten der Organisation der in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen „anderen Stelle" es dem Ausländer nicht ermöglichten, sich zu verteidigen, und ganz allgemein gesagt die unbedingt erforderliche Unabhängigkeit dieser Stelle beeinträchtigten, könnten die nationalen Vorschriften für die Tätigkeit dieser Stelle gegebenenfalls von den nationalen Gerichten als im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehend angesehen werden. Dies sei dann der Fall, wenn es einem Ausländer unmöglich sei, zu einer anderen Prüfung seiner Situation zu gelangen, als der, die die Verwaltungsbehörde durchgeführt habe, die befugt sei, gegebenenfalls über die Versagung einer Aufenthaltserlaubnis oder über die Ausweisung zu entscheiden. Daher könne die Tatsache allein, daß zu dieser Stelle ein Mitglied der Verwaltung, die gegebenenfalls über die Ausweisung zu entscheiden habe, oder ein Beamter einer anderen Verwaltung gehöre, als solche noch keinen Anlaß dazu geben, an der Unparteilichkeit dieser Stelle zu zweifeln.

D — Erklärungen der italienischen Regierung

Frage A 1): Der Gerichtshof könne den Begriff der öffentlichen Ordnung (der sich von einem Land zum anderen und im Wechsel der Zeiten ändern könne) wohl nicht definieren, ohne erneut darauf abzustellen, daß die Tätigkeit ein unsoziales Verhalten darstelle, das nicht notwendigerweise mit einem Verstoß gegen Strafgesetze verbunden sei (Rechtssache Van Duyn). Dieser Begriff unterscheide sich gerade von Land zu Land und verändere sich mit der Zeit.

Frage A 2): Dagegen könne es für die Mitgliedstaaten die gleichen Begrenzungen geben, es handele sich aber um „Begrenzungen", d. h. um Schranken, die es untersagten, weiter zu gehen, aus denen

aber nicht die Definition des Begriffes hervorgehe. Diese Begrenzungen lägen in der Beachtung der besonderen einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sowie in der Beachtung der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die die Grundrechte schützen und die in einer demokratischen Gesellschaft Geltung hätten, Grundsätze, die auch dem Gemeinschaftsrecht eigen seien und die unter anderem vorschrieben, daß die Begrenzungen angemessen und verhältnismäßig seien. Selbstverständlich müßten diese Begrenzungen restriktiv ausgelegt werden.

Frage A 3): Es sei sicher, daß die aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigten Beschränkungen für den Ausländer eine Situation mit sich bringen könnten, die sich von der der Einheimischen unterscheide. Es liefe jedoch auf eine Beseitigung des ausdrücklichen Vorbehalts in Artikel 48 Absatz 3 EWG-Vertrag hinaus, wenn man gegenüber einem Bürger eines anderen Mitgliedstaats das gleiche absolute Verbot gelten ließe, den Zugang zum Hoheitsgebiet zu untersagen, das im Hinblick auf die eigenen Staatsangehörigen gelte. Der in Artikel 7 des Vertrages enthaltene Grundsatz müsse zusammen mit der Regel und der Ausnahme von der Regel, die in Artikel 48 enthalten seien, verstanden und ausgelegt werden.

Frage A 4): Es sei angebracht klarzustellen, daß die Berufung auf die öffentliche Ordnung aus Gründen der Vorbeugung erfolge (der Spezialprävention und nicht der Generalprävention, wie der Gerichtshof im Urteil Bonsignore ausgeführt habe). Der Angriff auf ein Rechtsgut (wobei nur das Vorliegen einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung eine Rechtfertigung der einschränkenden Maßnahme ermögliche) müsse nicht notwendigerweise mit einer strafrechtlichen Sanktion bedroht sein. Die strafrechtliche Sanktion betreffe nämlich nicht notwendigerweise die schwerwiegendsten Verhaltensweisen, sondern sei aufgrund einer rechtspolitischen Entscheidung vorgesehen, insbesondere in den Fällen, in denen man sie aufgrund der besonderen Eigenart des Verhaltens als das wirksamste Mittel zur Abschreckung und — in geringerem Maße — zur Bekämpfung des Verhaltens ansehe.

Frage A 5): Ein Grundinteresse der Gesellschaft lasse sich nicht immer dadurch ermitteln, daß man eine besondere Norm suche, die dieses Interesse vorsehe und schütze und die Sanktionen für den Fall ihrer Nichtbeachtung androhe, sondern dadurch, daß man die Gesamtheit der der in einem bestimmten Land geltenden Normen und die Auslegung, die diese in einem bestimmten historischen Zeitraum im Hinblick auf den Schutz des öffentlichen Wohls erführen, untersuche.

Frage A 6): Artikel 7 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte sehe vor, daß niemand für eine Handlung verurteilt werden könne, die zum Zeitpunkt ihrer Begehung nicht strafbar gewesen sei. Die einschränkenden Maßnahmen gegenüber einem Ausländer stellten keine „Verurteilungen", sondern „vorbeugende" Maßnahmen dar, sowohl, wenn sie darauf gerichtet seien, die Einreise in das Hoheitsgebiet zu verbieten (und dies könne auch nicht anders sein), als auch, wenn sie darauf gerichtet seien, den Aufenthalt zu beenden. Eine Ausweisung könne in bestimmten Fällen schwerwiegender sein als eine strafrechtliche Verurteilung; dies habe aber nur insoweit Bedeutung, als die Vorschrift, die den Erlaß der Maßnahme erlaube, restriktiv und mit Vorsicht unter Beachtung der Grundsätze, die die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahme garantierten, auszulegen sei.

Frage A 8): Die angegebenen Umstände seien beim Erlaß der Maßnahme ernsthaft zu würdigen, auch und insbesondere insoweit, als sie Auswirkungen auf die Gefährlichkeit des Betroffenen hätten.

Frage A 9): Die Sphäre der privaten Moral gehöre ausschließlich dem einzelnen, und ein Eingriff irgendeiner staatlichen Stelle sei nicht zulässig. Die Moral jedes einzelnen habe im Rahmen der öffentlichen Ordnung nur Bedeutung, wenn sie in einem äußeren Verhalten zum Ausdruck komme, das die Merkmale des Unerlaubten aufweise (oder — im Hinblick auf die Vorbeugung — in der Gefahr, die von diesem Verhalten ausgehe), oder zumindest die Merkmale einer Gefahr für die Gesellschaft.

Frage A 10): Es lasse sich wohl nicht grundsätzlich ausschließen, daß man im Hinblick auf eine Person, die im allgemeinen Anspruch auf den gemeinschaftsrechtlichen Schutz habe und sich der Prostitution hingebe, zu dem Urteil gelangen könne, daß ihr Verhalten eine Gefahr für die Gesellschaft darstelle, vorausgesetzt, daß diese Beurteilung auf das persönliche Verhalten der Betroffenen gestützt sei.

Frage A 11): Die Ausübung der Prostitution könne — abstrakt gesehen und nach der Beurteilung jedes einzelnen Staates zu verschiedenen Zeitpunkten — zumindest in bestimmten Erscheinungsformen als ein für die Gesellschaft gefährliches Phänomen angesehen werden, das eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellen könne, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre, auch wenn man es aus gesellschaftspolitischer Sicht für nicht opportun halten könne, generell repressive Maßnahmen gegen diese Tätigkeit zu ergreifen. Im übrigen sei die Prostitution — konkret gesehen — eine in allen Mitgliedstaaten allgemein vorhandene und geduldete Erscheinung, und es falle recht schwer, die unter Umständen sogar zurückhaltende und unaufdringliche Ausübung dieser Tätigkeit im Einzelfalle als schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung anzusehen. Im Rahmen dieser Überlegungen sei zu betonen, daß die Anwendung von zu starren Kriterien allzu leicht zu Mißbräuchen führen könne, wenn man die außerordentliche Schwierigkeit berücksichtige, einen Gradmesser für die Sittlichkeit zu finden.

Frage A 12): Die von Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Bonsignore verwendeten Formulierungen — „weiterer Verbleib ... [kann] nicht mehr geduldet werden" und „Ausweisung ... unumgänglich" — zeigten zwar das Ausmaß der Schwere der Gefahr für die öffentliche Ordnung an, seien aber immer an eine nationale Beurteilung der öffentlichen Ordnung gebunden.

Frage A 13): Die Beschränkung, die Artikel 48 Absatz 3 zulasse, müsse durch Gründe der (Spezial-)Prävention und nicht der Bekämpfung von Straftaten gerechtfertigt sein: Sobald die Gefahr für die öffentliche Ordnung wegfalle, gebe es keinerlei Grund mehr, eine der Freizügigkeit entgegenstehende Beschränkung aufrechtzuerhalten oder zu verlängern, und die Lage des Betroffenen müsse mit Sicherheit erneut geprüft werden.

Frage A 14): Die einschränkenden Maßnahmen seien sicher zu begründen, wobei es sich um eine wirkliche und nicht um eine Scheinbegründung handeln müsse. Dagegen sei es nicht erforderlich, die Begründung in der Muttersprache des Betroffenen abzufassen, soweit dies in der Tat nicht unbedingt notwendig sei, damit der Betroffene selbst von den

erlassenen Maßnahmen „Kenntnis" nehmen könne.

Frage B 1): Was Artikel 9 der Richtlinie angehe, sei diese Frage analog zu der Antwort in der bereits zitierten Rechtssache Pecastaing zu beantworten. Aus dieser Vorschrift gehe bereits hervor, daß die Garantien sowohl aus der Möglichkeit eines gerichtlichen Rechtsbehelfs, der nicht auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit beschränkt sein dürfe und der aufschiebende Wirkung haben müsse, bestünden als auch in der Stellungnahme einer zuständigen Stelle des Aufnahmelandes, vor der der Betroffene sich wirksam verteidigen könne (eine Stelle, die auch zur Verwaltung gehören könne, solange es sich um eine andere Stelle handele als diejenige, die die Maßnahme erlassen habe, und solange sie von dieser Stelle unabhängig sei, wie der Gerichtshof in der Rechtssache Santillo klargestellt habe). Es sei wohl nicht möglich, die „verfahrensrechtlichen Garantien", die die Mitgliedstaaten demjenigen bieten müßten, der einen Rechtsbehelf einlege, noch näher zu bestimmen, da es ausreiche, wenn dieser Rechtsbehelf ein gerichtlicher sei, wenn er sich nicht allein auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit beschränke und wenn er aufschiebende Wirkung habe. Die für den Rechtsbehelf geltenden Verfahrensvorschriften könnten nur die nationalen Verfahrensvorschriften sein, die von Staat zu Staat unterschiedlich seien.

Frage B 2): Der Gerichtshof habe diese Frage zum Teil bereits im Urteil Santillo beantwortet. Die „Ernennung" der Mitglieder allein impliziere noch keine Überwachung durch eine vorgesetzte Behörde und beeinträchtige die Unabhängigkeit des ernannten Mitglieds nicht. Dagegen sei in Artikel 9 der Richtlinie von „Rechtsmitteln" die Rede, und nur bei Fehlen derartiger Rechtsmittel schreibe die Richtlinie eine „Stellungnahme" einer anderen Stelle als derjenigen vor, die die angefochtene Entscheidung erlassen habe.

Frage B 3): Es sei normal, daß der Beirat — wie in Italien — seinen Sitz bei der Verwaltung (dem Innenministerium) habe, die sich im allgemeinen mit den in Frage stehenden Problemen befasse, und daß einige seiner Mitglieder aus Gründen der besonderen fachlichen Kompetenz zu derselben Verwaltung gehörten. In einem Rechtsstaat stelle der formelle Akt der Ernennung durch den Innenminister die Unabhängigkeit des Organs gewiß nicht in Frage.

Frage B 4) und 5): Es sei klar, daß die Verfahrensvorschriften die nationalen Vorschriften sein müßten und daß diese die Sachdienlichkeit und Aktualität der Stellungnahme sicherstellen müßten. Es sei außerdem klar, daß die Stellungnahme, gerade weil es sich um eine Stellungnahme handele, mit Gründen versehen sein müsse, auch wenn es wohl nicht erforderlich sei, daß sie „die Unterschrift der Mitglieder dieser Stelle trägt und ihre Identität und berufliche Stellung erkennen läßt".

Frage B 6), 7) und 8): Es sei Sache des nationalen Rechts, das einzuhaltende Verfahren zu regeln, das lediglich die oben genannten Garantien bieten müsse. Von diesen Grundsätzen gehe die italienische Regelung zur Umsetzung der Richtlinie aus. Das Dekret Nr. 1656/1965 des Präsidenten sehe insbesondere vor, daß die Gründe der öffentlichen Ordnung dem Betroffenen zur Kenntnis zu geben seien, es sei denn, die Sicherheit des Staates stehe dem entgegen. Die Entscheidung über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder die Ablehnung der Erteilung müsse innerhalb von sechs

Monaten nach Antragstellung ergehen. Dem Betroffenen sei es erlaubt, vorläufig bis zum Erlaß derjenigen Entscheidung im nationalen Hoheitsgebiet zu verbleiben, durch die ihm die Aufenthaltserlaubnis erteilt oder die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werde. Die den Angehörigen eines Mitgliedstaats eingeräumte Frist zum Verlassen des nationalen Hoheitsgebiets könne nicht kürzer als 14 Tage im Falle der Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis und ein Monat im Falle der Ablehnung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder einer Ausweisung aus dem nationalen Hoheitsgebiet sein, abgesehen von Fällen der Dringlichkeit. Ebenfalls abgesehen von Fällen der Dringlichkeit werde die Entscheidung, durch die die Behörden die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis ablehnten oder eine Person aus dem nationalen Hoheitsgebiet auswiesen, die bereits die Genehmigung habe, sich dort aufzuhalten, nach Stellungnahme des in der Sache zuständigen Ausschusses erlassen, vor dem der Betroffene sich von einer Person seines Vertrauens unterstützen oder vertreten lassen könne. Auf Antrag des Betroffenen werde eine Entscheidung, durch die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abgelehnt oder der Betroffene aus dem nationalen Hoheitsgebiet ausgewiesen werde und die bereits vor der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erfolge, von dem Ausschuß überprüft. In diesem Fall könne es dem Betroffenen gestattet werden, sich persönlich zu verteidigen.

Frage B 9): Diese Frage sei zu verneinen.

Frage B 10): Man dürfe aus der Moral einer Person keine Begründung für den Erlaß von einschränkenden Maßnahmen herleiten, solange kein Verhalten oder — präventiv gesehen — die Gefahr eines konkreten persönlichen Verhaltens vorliege, das eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellen könne.

Frage B 11): Die von der Behörde, die die Maßnahme erlasse, berücksichtigten Dokumente müßten der Stelle, die die Stellungnahme abgebe, in vollem Umfang zugeleitet werden und dem Betroffenen mitgeteilt werden können.

Fragen B 12) und 13): Es sei Sache des nationalen Rechts, das in Artikel 9 der Richtlinie genannte Verfahren so zu regeln, daß diese Regelung es dem Betroffenen ermögliche, sich mit einem Aufwand in geeigneter Weise zu verteidigen, der dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche und sich in den Grenzen dessen halte, was angemessen sei.

Frage B 14): Es sei allenfalls möglich, aus Gründen der Staatssicherheit vor dem Betroffenen den Namen eines Informanten der Polizei geheimzuhalten, während für die Bedeutung eines Dokuments, dessen Richtigkeit bestritten worden sei, die Regelung jedes einzelnen Staates gelten müsse, bis das zuständige Gericht über seine Echtheit entschieden habe.

E — Erklärungen der niederländischen Regierung

Nach Auffassung der niederländischen Regierung werfen die unter A gestellten Fragen vier eng miteinander zusammenhängende Probleme auf, die für die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft von grundsätzlicher Bedeutung seien.

Die Tragweite des Vorbehalts der öffentlichen Ordnung in den Artikeln 48 Absatz 3 und 56 Absatz 1

Es sei nicht möglich, eine allumfassende Definition des Begriffs der öffentlichen Ordnung zu geben, da dieser sich wandelnde Interessen abdecke, die der Staat

oder die die öffentliche Gewalt ausübenden Organe als die grundlegenden öffentlichen Interessen betrachteten, die sie von Amts wegen zu schützen hätten. Der Gerichtshof habe den den Mitgliedstaaten eingeräumten Beurteilungsspielraum mit Einschränkungen versehen, von denen sich eine wichtige systematische Einschränkung, die sich auf den Inhalt der Definition beziehe, unmittelbar aus Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 64/221 ergebe: Der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung könne nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden. Eine andere Einschränkung, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebe, sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der unter anderem in den Rechtssachen Rutili, Sagulo (8/77, Slg. 1977, 1435) und Bouchereau angewandt worden sei. Eine letzte Einschränkung ergebe sich aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung; die einzige Ausnahme bestehe darin, daß gegenüber den Angehörigen von anderen Mitgliedstaaten die Ausweisung ausgesprochen oder die Einreise verweigert werden könne. Diese in sich schlüssige Ausnahme sei jedoch an bestimmte genaue Vorschriften gebunden, die eng auszulegen seien.

Die unter den Begriff „öffentliche Ordnung" fallenden öffentlichen Belange im nationalen Recht

Die Belange, die die nationalen Behörden als schutzwürdig ansähen, müßten in den Rechtsvorschriften bezeichnet sein, von denen die Rechtsbürger Kenntnis nehmen könnten, so daß die Gerichte beurteilen könnten, ob die Berufung auf den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung anderen Belange diene als denen, die unter diese Vorschriften fielen. Daraus dürfe man nicht den Schluß ziehen, daß die Vorschriften des nationalen Rechts, die die Belange der Gesellschaft schützten, immer mit einer strafrechtlichen Sanktion verbunden sein müßten, da grundlegende öffentliche Belange genausogut durch eine verwaltungsrechtliche oder privatrechtliche Sanktion geschützt sein könnten. Um zu beurteilen, ob ein „persönliches Verhalten" vorliege, das „eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt", könne die gesetzliche Definition der Belange, die unter den Begriff der öffentlichen Ordnung fielen, das erste Kriterium abgeben. Außerdem sei das tatsächliche Verhalten zu berücksichtigen, das die öffentliche Ordnung beeinträchtige. Eine strafbare Handlung, die als solche nicht schwerwiegend sei, könne aufgrund der besonderen Umstände, in denen sie begangen werde (zum Beispiel bei einer Rückfalltat), eine Beeinträchtigung der wesentlichen Belange der Gesellschaft darstellen, die vernünftigerweise nicht geduldet werden dürfe. Es sei im übrigen nicht richtig, unter einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung nur Verhaltensweisen zu verstehen, die zu öffentlichen Störungen führen könnten. Auch im Privatleben könnten Belange, die der Staat als öffentliche Belange ansehe, schwer beeinträchtigt werden. Das Kriterium, daß das in Frage stehende Verhalten sich „in der Öffentlichkeit" bemerkbar machen müsse, sei daher nicht angebracht.

Die Auswirkungen des Vorbehalts der öffentlichen Ordnung

Die Ausweisung oder die Verweigerung der Einreise sei nicht als eine Sanktion, sondern als eine Verwaltungsmaßnahme zum Schutz der öffentlichen Belange anzusehen. Da die nationalen Behörden aufgrund der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts dazu befugt seien, eine solche Maßnahme zu ergreifen, sei es

Sache dieser Behörden zu entscheiden, ob sie tatsächlich eine solche Maßnahme ergreifen wollten oder nicht. Bei der Frage, ob sie in diesem Fall die persönlichen Umstände des Betroffenen zu berücksichtigen hätten, handele es sich um ein Problem, das grundsätzlich durch das nationale Recht geregelt werde. Dies sei die Aussage des Urteils in der Rechtssache Royer. Diese Befugnis bestehe jedoch nicht mehr, wenn die Gründe dafür wegfielen. Wenn der Angehörige eines Staates der Gemeinschaft keine unmittelbare und drohende Gefahr für die Grundinteressen der Gesellschaft mehr darstelle, müsse er wieder in die Lage versetzt werden, sein Recht auf Freizügigkeit auszuüben. Es sei wohl kaum möglich, in allgemeiner Form zu bestimmen, in welchen Fällen die nationalen Behörden einräumen müßten, daß in einem bestimmten konkreten Fall keine triftigen Gründe mehr dafür bestünden, dieses Recht zu beschränken. Im übrigen sei es ein in den Niederlanden allgemein anerkannter Grundsatz ordnungsgemäßer Verwaltung, daß der Betroffene in der Lage sein müsse, von den Gründen einer gegen ihn ergriffenen einschränkenden Maßnahme in angemessener Form Kenntnis zu nehmen. Dies könne unter bestimmten Umständen bedeuten, daß diese Gründe ihm in seiner Muttersprache mitgeteilt werden müßten, es sei denn, er beherrsche die an seinem Wohnort gebräuchliche Sprache.

Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung

Aus dem Urteil Bonsignore sei abzuleiten, daß die Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles erfolgen müßten. Es sei nicht zulässig, das Aufenthaltsrecht aus Gründen zu nehmen oder zu verweigern, die zwar mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung in Zusammenhang gebracht werden könnten, die aber mit dem Verhalten desjenigen, gegenüber dem eine solche Maßnahme ergriffen werde, nicht unmittelbar in Verbindung gebracht werden könnten. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gelte nicht nur für Fälle der formellen Ungleichheit. Auch eine materielle Ungleichbehandlung impliziere einen auf die Staatsangehörigkeit gegründeten selektiven Schutz der öffentlichen Ordnung und stelle daher eine verbotene Diskriminierung dar.

F — Erklärungen des Vereinigten Königreichs

Der Begriff der öffentlichen Ordnung: Auch die Regierung des Vereinigten Königreichs ist der Auffassung, es sei weder erforderlich noch auch nur möglich oder praktikabel, eine Definition der öffentlichen Ordnung als solche festzulegen. Der Begriff könne nur nach den Umständen des Einzelfalls ausgelegt werden. Man könne auch nicht bestimmte Verhaltensweisen allein deshalb von seinem Anwendungsbereich ausnehmen, weil sie keine strafbaren Handlungen darstellen könnten (vgl. Rechtssachen Van Duyn) und Rutili). Das Verfahren nach Artikel 177 und die vom Gerichtshof bisher erlassenen Urteile in Verbindung mit anderen im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Garantien ermöglichten es, an den Begriff in einer ganz und gar zufriedenstellenden Weise heranzugehen. Diese Gesichtspunkte erlaubten es, mit Umsicht ein Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen und Zielen jedes einzelnen Mitgliedstaats, der seine legitimen Interessen (und die der Einzelpersonen) innerhalb seiner Grenzen zu schützen suche, einerseits und den Bedürfnissen der Gemeinschaft und der Angehörigen der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft andererseits zu verwirklichen.

Verfahrensrechtliche Garantien: Was die Frage von allgemeiner Bedeutung nach dem Wesen der Garantien, die die Mitgliedstaaten vorsehen müßten, angehe, finde sich die Antwort in den Bestimmungen der Richtlinie 64/221 und den Urteilen, die der Gerichtshof auf dieser Grundlage erlassen habe. Die detaillierten Fragen des vorlegenden Gerichts sollten wohl die Auffassung begründen, daß die in Artikel 9 der Richtlinie genannte Stellungnahme unparteiisch abgegeben werden müsse. Die Gerichte der Mitgliedstaaten seien in der Lage, die Stichhaltigkeit der in einem Einzelfall abgegebenen Stellungnahme zu beurteilen, ohne daß diese Fragen im einzelnen beantwortet werden müßten. Da die Frage der Unparteilichkeit des Verfahrens sich nur im Lichte der Umstände jedes Einzelfalls in seiner Gesamtheit beurteilen lasse und da das Wesen der zuständigen Stelle und das vor ihr durchzuführende Verfahren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich seien, sei es im übrigen nicht angebracht, daß der Gerichtshof genaue allgemeine Verfahrensregeln aufstelle, die über das hinausgingen, was die Richtlinie vorsehe.

G — Erklärungen der Kommission

Der Begriff der öffentlichen Ordnung und seine Schranken (Fragen A 1) und 2)): Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe sich bemüht, keine allgemeine Definition der öffentlichen Ordnung zu geben, sondern einen Rahmen für das Verhalten der nationalen Behörden durch die Festlegung von bestimmten, im wesentlichen negativen Kriterien aufzustellen. Die Befugnis, den Begriff der öffentlichen Ordnung nicht abstrakt zu definieren, sondern ihm bei seiner Anwendung einen konkreten Inhalt zu geben, sei den Mitgliedstaaten belassen worden. Daraus ergebe sich eine wichtige Folgerung, was das Tätigwerden des Gerichtshofes im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens angehe: Er könne nicht dazu aufgerufen sein, in einem bestimmten praktischen Fall, in dem von den Behörden eines Mitgliedstaats eine Maßnahme der öffentlichen Ordnung ergriffen worden sei, ein Urteil abzugeben. Es sei nämlich Sache der nationalen Gerichte, zu prüfen, ob Einzelfallentscheidungen mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts im Einklang stünden (vgl. Urteil Rutili).

Anstatt zu versuchen, eine erschöpfende Aufzählung der gemeinschaftsrechtlichen Schranken zu geben, die für Maßnahmen der öffentlichen Ordnung der nationalen Behörden bestünden, sei es besser, die rechtlichen Grundlagen zu nennen, die diesen Schranken zugrunde lägen. Sie ließen sich in vier Kategorien einteilen. Zunächst gebe es Schranken, die sich aus der Natur der Maßnahmen der öffentlichen Ordnung im Rahmen der Gemeinschaft ergäben und die eng ausgelegt werden müßten (vgl. Rechtssache Van Duyn). Dann gebe es Schranken, die mit der Beachtung der Grundprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung und vor allem mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Zusammenhang stünden. Es sei ein Ausgleich zu finden zwischen der Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, dessen Vorbedingung natürlich bleibe, daß es sich um objektiv vergleichbare Situationen handele, und der den Mitgliedstaaten eingeräumten Befugnis, Maßnahmen der öffentlichen Ordnung zu ergreifen, die die Freizügigkeit einschränkten und daher besonders für Angehörige von Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Geltung hätten. Für die in Anwendung der Artikel 48 Absatz 3 und 56 EWG-Vertrag ergriffenen Maßnahmen gelte jedoch das zweite Grundprinzip der Gemeinschaftsrechtsordnung, das der Verhältnismäßigkeit. Es müsse nämlich nicht

nur geprüft werden, ob die Maßnahme wirklich zum Schutz der öffentlichen Ordnung erforderlich sei, was darauf hinauslaufe, daß die Ausnahme eng auszulegen sei, sondern es handele sich außerdem auch darum zu prüfen, ob die Gefahr schwerwiegend genug sei, um die beabsichtigte Maßnahme zu rechtfertigen. Mit anderen Worten erstrecke sich die Prüfung nicht nur darauf, ob die Maßnahme als solche gerechtfertigt sei (Urteil Rutili), sondern es würden auch die beiden beteiligten Interessen, der Schutz der nationalen öffentlichen Ordnung einerseits und die Freizügigkeit andererseits, unter Berücksichtigung der fundamentalen Bedeutung des Grundsatzes der Freizügigkeit gegenübergestellt, die der Gerichtshof insbesondere in den Rechtssachen Royer (a.a.O.), Watson (118/75, Slg. 1976, 1185) und Sagulo (a.a.O.) erneut bekräftigt habe. In allgemeinerer Form habe der Gerichtshof im Urteil Bouchereau ausgeführt, daß die Berufung einer nationalen Stelle auf den Begriff der öffentlichen Ordnung in jedem Fall außer der Störung der sozialen Ordnung, die jede Gesetzesübertretung darstelle, das Vorliegen einer tatsächlich und hinreichend schweren Gefährdung voraussetze, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre. Schließlich die letzte Schranke des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem Rückgriff auf nationale Maßnahmen der öffentlichen Ordnung: Der Betroffene müsse über angemessene verfahrensrechtliche Garantien verfügen, um sich verteidigen zu können. Dies sei im Urteil Royer ausgeführt worden und Gegenstand der Urteile Rutili, Bouchereau, Pecastaing und Santillo gewesen.

Die Tragweite des Diskriminierungsverbots (Frage A 3): Dieser Grundsatz greife nicht ein, wenn die Fallgestaltungen oder die beabsichtigten Maßnahmen nicht vergleichbar seien. Er gelte im übrigen nur vorbehaltlich der besonderen im Vertrag vorgesehenen Bestimmungen und der für seine Anwendung erlassenen Verordnungen und Richtlinien (Urteil Sagulo).

Die Tragweite des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Fragen A 7) und 8)): Die Prüfung der Maßnahme der öffentlichen Ordnung im Hinblick auf die Beachtung dieses Grundsatzes erstrecke sich in erster Linie auf die Beeinträchtigung des Grundsatzes der Freizügigkeit, die sich aus der beabsichtigten Maßnahme ergebe. In den Urteilen Watson und Belmann sei die Auffassung vertreten worden, daß von den mit der Nichtbeachtung der vorgeschriebenen Meldeformalitäten verbundenen Sanktionen die Ausweisung von durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Personen sicherlich unvereinbar mit den Bestimmungen des Vertrages sei, da eine solche Maßnahme die Verweigerung des durch den Vertrag eingeräumten und garantierten Rechts selbst bedeute. Dies schließe natürlich nicht aus, daß die Ausweisung, die eine besonders schwerwiegende Sanktion darstelle, im konkreten Fall je nach den Umständen im übrigen erhebliche persönliche Auswirkungen für den Betroffenen haben könne.

Auslegung des Begriffes „hinreichend schwere Gefährdung" (Frage A 12)): Generalanwalt Mayras habe in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Bonsignore die vom Gerichtshof formulierte Forderung nur mit anderen Worten ausgedrückt, daß nämlich einerseits die Ausnahme eng auszulegen und daher „eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung ..., die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt", erforderlich sei (Urteil Bouchereau) und daß andererseits die beabsichtigte Maßnahme zum Schutz des in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig Angesehenen erforderlich sein müsse (Urteil Rutili).

Muß das persönliche Verhalten, mit dem die Maßnahme begründet wird, mit Strafe bedroht sein? (Fragen A 4), 5) und 6)): Die Urteile Van Duyn, Watson und Belmann, Sagulo und Bouchereau zeigten eindeutig, daß es zwischen der Tatsache, daß die von einem Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft ausgehende Gefährdung für die öffentliche Ordnung eine strafbare Handlung sei, und dem Erfordernis, daß diese Gefährdung hinreichend schwer sei, keinen zwingenden Zusammenhang gebe. Im Rahmen eines Verhaltens, das nicht mit Strafe bedroht sei, sei angesichts des den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Inhalts des Begriffes der öffentlichen Ordnung eingeräumten Beurteilungsspielraums die erforderliche Kontrolle durch die Organe der Gemeinschaft nur möglich, wenn der betroffene Mitgliedstaat in der einen oder in der anderen Form in klarer und unzweideutiger Weise angezeigt habe, daß er das betreffende Verhalten oder die betreffende Tätigkeit als schädlich ansehe und daß er die Absicht habe, Maßnahmen gegenüber ausländischen Staatsangehörigen zu ergreifen. Hier bestehe zumindest analog zu Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte das allgemeine Erfordernis, daß ein Verhalten nicht Gegenstand von Zwangsmaßnahmen sein könne, wenn diese nicht von vornherein bekannt gewesen seien.

Auslegung des Begriffs „generalpräventive Maßnahme" (Frage A 10)): Die unter den beschriebenen Umständen ergriffenen Maßnahmen gehörten nicht zur Generalprävention, wie sie im Urteil Bonsignore angesprochen werde. Der Umstand, daß eine Maßnahme mit der Zugehörigkeit einer Einzelperson zu einer Kategorie oder einer Gruppe begründet werde, deren Tätigkeit als Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung angesehen werde, gebe dieser Maßnahme keinen generalpräventiven Charakter, da in jedem einzelnen Fall, in dem sie angewendet werde, dies ausschließlich geschehe, weil die Auffassung vertreten werde, daß die Einzelperson, die zu dieser Gruppe gehöre, durch ihre Anwesenheit oder ihre Tätigkeit, selbst in der Vergangenheit (vgl. Urteil Bouchereau), eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstelle, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre. Generalprävention liege vor, wenn es nebenbei oder ausschließlich das Ziel der Zwangsmaßnahme gewesen sei, bei der Kategorie der betroffenen Personen einen Abschreckungseffekt zu erzielen. Sobald die Maßnahme ausschließlich gerechtfertigt sei, „weil entweder die öffentliche Ordnung durch die begangenen Straftaten schwerwiegend gestört wurde oder weil eine Wiederholung sozialschädlicher Handlungen seitens der Betroffenen befürchtet werden muß" (Schlußanträge des Generalanwalts Mayras in der Rechtssache Bonsignore), liege keine Generalprävention vor.

Auslegung des Begriffs des persönlichen Verhaltens (Frage A 11)): Wenn die Maßnahme damit begründet werde, daß diejenigen, die den „Beruf" einer Prostituierten ausübten, in bestimmten Ländern einen Rückhalt für das Verbrechertum darstellten, so bedeute dies, daß das Erfordernis der Feststellung eines persönlichen Verhaltens nicht erfüllt sei, wenn nicht geprüft werde, ob solche Verbindungen gerade im Fall der Betroffenen nachgewiesen würden oder nachgewiesen worden seien.

Darf das private Verhalten berücksichtigt werden? (Frage A 9)): Es sei nicht möglich, einen zutreffenden allgemeinen Grundsatz für die Beurteilung einer Maßnahme der öffentlichen Ordnung im

Gemeinschaftsrecht aufzustellen, der für die Frage gelte, ob bestimmte Verhaltensweisen „privat" oder „öffentlich" seien. Sobald eine nationale Behörde der Meinung sei, daß ein zum Privatleben gehörendes Verhalten Auswirkungen außerhalb des Privatlebens habe, könne der betreffende Mitgliedstaat nach den vom Gerichtshof herausgearbeiteten Grundsätzen die Auffassung vertreten, daß der Schutz der öffentlichen Ordnung sein Eingreifen erforderlich mache. Dies gelte insbesondere auf dem Gebiet der Sittlichkeit: Es gebe eine Reihe von Verhaltensweisen sexueller und anderer Art, die rein privat seien und von einem Mitgliedstaat zum anderen und selbst innerhalb desselben Mitgliedstaats zu verschiedenen Zeiten sehr unterschiedlich beurteilt würden.

Kann die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet endgültig sein? (Frage A 13)): Eine endgültige Entfernung aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats stelle unstreitig eine außerordentlich schwerwiegende Maßnahme dar, da ein Recht des Angehörigen eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft, das er unmittelbar aus dem Vertrag herleite, damit für alle Zeiten zunichte gemacht werde (Urteil Watson und Belmann). Jede Maßnahme der öffentlichen Ordnung, die gegenüber einem Angehörigen eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft ergriffen werde, müsse durch eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung gerechtfertigt sein, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre (Urteil Bouchereau). Die damit verbundene Beurteilung hänge notwendigerweise von einer Gesamtheit besonderer Umstände ab, die sich naturgemäß von einer Epoche zur anderen ändern könnten (Urteil Van Duyn). Das Verhalten des Betroffenen in der Vergangenheit könne ein Eingreifen der Behörden rechtfertigen, soweit eine gegenwärtige Gefährdung bestehe (Urteil Bouchereau). Eine endgültige Entfernung aus dem Hoheitsgebiet verstoße daher — auf welches Verhalten sie auch immer gestützt sei — gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und lasse den Grundsatz der einschränkenden Auslegung der Ausnahme des Artikels 48 Absatz 3 EWG-Vertrag außer acht. Es sei dagegen nicht ausgeschlossen, daß das Verbot der Einreise bei jedem neuen Antrag wiederholt werde, soweit die nationale Behörde nachweisen könne, daß bei jeder Ablehnung die oben angegebenen Schranken des Gemeinschaftsrechts beachtet würden.

Begründungspflicht (Frage A 14)): Das Erfordernis der Begründung, das in den Urteilen Rutili und Royer hervorgehoben worden sei, impliziere insbesondere, daß der betreffende Staat eine „genaue und vollständige" Begründung der Entscheidung mitteile, damit der Betroffene in die Lage versetzt werde, sich zweckentsprechend zu verteidigen. Daraus ergebe sich, daß eine allgemeine Begründungsformel, die nicht unmittelbar und genau an das Verhalten des betroffenen Angehörigen eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft anknüpfe, diesem Erfordernis nicht entspreche. Was die verwendete Sprache angehe, könne nur mit Sicherheit garantiert werden, daß der durch die Begründungspflicht gewährte Schutz auch tatsächlich geboten werde, wenn die Begründung in der Landessprache der Betroffenen oder — bei Angehörigen von mehrsprachigen Mitgliedstaaten — in der Sprache ihrer Landessprachen, die sie sprächen, mitgeteilt werde.

Minimum an verfahrensrechtlichen Garantien (Frage B 1)): Ein ungenügender Schutz liege bei drei Fallgestaltungen vor: beim Fehlen von Rechtsmitteln gegen die in Artikel 8 der Richtlinie be-

zeichneten Entscheidungen; wenn es diese Rechtsmittel zwar gebe, sie aber nur die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Entscheidung zuließen und die Überprüfung in der Sache ausschlössen und wenn diese Rechtsmittel, selbst wenn sie sich auf die sachliche Überprüfung erstreckten, keine aufschiebende Wirkung hätten (vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache Pecastaing und das Urteil Santillo).

Fragen B 2) und 3): Das Erfordernis der Anhörung einer anderen Stelle habe mit Blick auf die Sicherung der Beachtung eines Minimums an Verfahrensvorschriften nur Sinn, wenn es darauf abziele, die Unabhängigkeit der Mitglieder dieser Stelle gegenüber der entscheidungsbefugten Stelle sicherzustellen. Die Kommission schließt sich der Auffassung des Generalanwalts Capotorti an und fordert — damit es sich um eine wirkliche Unabhängigkeit handele —, „daß die Person oder die Personen, welche die beratende Behörde bilden, völlig frei von irgendwelchen Bindungen gegenüber der entscheidungsbefugten Stelle sind" (Rechtssache Pecastaing). Es sei festzustellen, wie der Gerichtshof es im Urteil Santillo getan habe, daß „die Richtlinie ... den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum für die Bestimmung der ‚zuständigen Stelle' [überläßt]. Eine solche Stelle kann jede Behörde sein, die von der Verwaltungsbehörde unabhängig ist, welche für den Erlaß der in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zuständig ist; diese Stelle muß so verfaßt sein, daß der Betroffene das Recht hat, sich vor ihr vertreten zu lassen und zu verteidigen." Die Kommission hebt hervor, ihrer Kenntnis nach gebe es unter den Mitgliedstaaten des Beirats für Ausländerfragen, die an der Entscheidung beteiligt seien, niemals Beamte des Justizministeriums. Die Tatsache, daß das Sekretariat des Beirats von einem Beamten dieses Ministeriums geleitet werde, könne die Unparteilichkeit des Beirats nicht gefährden, da das Sekretariat nur die Aufgaben eines Ausführungs- und nicht eines Entscheidungsorgans habe. Es treffe zu, daß Artikel 10 des Gesetzes vom 28. März 1952 die Möglichkeit nicht ausschließe, daß ein Staatsanwalt Mitglied des Beirats sei. Eine solche Fallgestaltung könne die Unparteilichkeit des Beirats in Frage stellen, da die Staatsanwaltschaft bei Strafverfolgungsmaßnahmen vor der Konsultation des Beirats zum Eingreifen berufen sein könne. Der Umstand, daß die Stelle, die die Entscheidung treffe, die Stelle sei, die die Mitglieder des Beirats besolde, stelle dagegen wohl dessen Unparteilichkeit nicht in Frage, weil das gleiche auch auf die Richter der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zutreffe. Was schließlich das Verfahren vor dem Beirat angehe, nehme der Administrateur de la sûreté publique [Leiter der Sicherheitsbehörden] oder sein Bevollmächtigter an der Verhandlung und nicht an der Beratung teil.

Fragen zum Verfahren vor dem Beirat (Fragen B 4), 5), 6), 7), 12), 13), 14) und 15)): Nach Artikel 9 Absatz 1 des belgischen Gesetzes müsse der Betroffene bei einer zwingend vorgeschriebenen Stellungnahme des Beirats sich entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen können. In Artikel 9 Absatz 2, in dem es um die Anrufung der unabhängigen Stelle auf Antrag des Betroffenen gehe, fehle eine solche Angabe. Wenn somit in Fällen, in denen es um Interessen gehe, die vergleichsweise wichtiger seien (Ablehnung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder Entscheidung über die Entfernung des Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis aus dem Hoheitsgebiet), ausdrücklich auf die nationalen Verfahrensvorschriften Bezug genommen

worden sei, müsse derselbe Grundsatz auch für den Fall gelten, daß das Tätigwerden des Beirats sich auf Interessen beziehe, die von relativ geringerer Bedeutung seien (Ablehnung der Erteilung einer ersten Aufenthaltserlaubnis). Da eine Richtlinie den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sei, nur im Hinblick auf das zu erreichende Ziel binde, müsse dieser daher das Ziel des Artikels 9 Absatz 2, nämlich die Anhörung einer unabhängigen Stelle auf Antrag des Betroffenen, verwirklichen, er bleibe aber frei, was die Festlegung der Verfahrensvorschriften für diese Anhörung angehe. Dieser Grundsatz sei in einem allgemeineren Zusammenhang durch die Urteile in den Rechtssachen 33/76 (Rewe, Slg. 1976, 1989) und 45/76 (Comet, Slg. 1976, 2043) bestätigt worden, aus denen sich ergebe, daß „mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet ... deshalb die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten" seien. Diese beiden Urteile hätten allerdings in zwei für die vorliegenden Rechtssachen wichtigen Punkten eine nähere Klärung gebracht: Die nationalen Verfahrensmodalitäten dürften nicht ungünstiger sein als die für ähnliche innerstaatliche Rechtsbehelfe geltenden Modalitäten (vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache Pecastaing), und die Anwendung der nationalen Verfahrensvorschriften dürfe nicht dazu führen, die Ausübung von Rechten, zu deren Schutz die nationalen Gerichte verpflichtet seien, praktisch unmöglich zu machen. Die Fragen seien daher nur insoweit zu beantworten, als die Anwendung von einschränkenden Vorschriften die in Artikel 9 Absatz 2 vorgesehene Anhörung und die Verteidigung praktisch unmöglich mache. Dies gelte insbesondere für die Frage B 6), da die genannte Bestimmung in bestimmten Fällen dazu verwendet werden könne, um ein Recht, das der Betroffene unmittelbar aus einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts herleite, einzuschränken. Das gleiche gelte für die Frage B 7), bei der es folgerichtig sei zu bejahen, daß dann, wenn Artikel 9 Absatz 2 es dem Betroffenen ermögliche, sich zu verteidigen, die Folge daraus notwendigerweise sei, daß die angerufene unabhängige Stelle dieses Verteidigungsvorbringen prüfen und auf es eingehen müsse. Das gleiche gelte schließlich auch für die die Übermittlung der Akten betreffenden Fragen B 11), 12 und 13). Die Kommission verweist auf die Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache Pecastaing. Daß der Betroffene — unmittelbar oder über seinen Rechtsanwalt — Zugang zu den Verfahrensakten habe, stelle einen wesentlichen Aspekt der Verteidigung dar. Eine Beschränkung des Zugangs zu den Akten komme nur in Betracht, wenn „Gründe der Sicherheit des Staates" vorlägen; in diesem Fall müsse die Verwaltung des Vorliegen solcher Gründe der unabhängigen Stelle gegenüber nachweisen. Das Verfahren der Einsichtnahme in die Akten müsse es dem Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft in angemessener Weise ermöglichen, seine Verteidigung wahrzunehmen, und zwar sowohl, was die Frist für die Akteneinsicht als auch was die Kosten eventueller Reisen angehe. Die Antwort auf die Frage B 15) gehe in die gleiche Richtung.

In der Rechtssache 116/81 fügt die Kommission hinzu, die Anrufung des Beirats auf Betreiben des Ausländeramts, während der Betroffene noch keine Aufenthaltserlaubnis erhalten habe, gehe

über Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie hinaus. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, diese Bestimmung solle ein Minimum an verfahrensrechtlichen Garantien für den Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft sicherstellen, und das Gemeinschaftsrecht könne nicht verbieten, daß ein Mitgliedstaat diesem eine weiter gehende Garantie biete, indem er den Beirat von Amts wegen selbst bei Maßnahmen konsultiere, die gegenüber Personen beabsichtigt seien, die noch keine Aufenthaltserlaubnis besäßen. Eine solche Praxis könnte — würde sie sich allgemein verbreiten — die Angehörigen von Staaten der Gemeinschaft dazu verleiten, die in Artikel 4 des arrêté royal vom 22. Dezember 1969 festgelegte Frist nicht mehr zu beachten, und würde damit eine Beeinträchtigung ihrer Rechte darstellen, soweit ihnen diese Ausschlußfrist später entgegengehalten würde.

Verfahrensfragen, die sich auf die Beweislast beziehen (Fragen B 8), 9) und 10)): Wenn die Richtlinie in Artikel 9 Absatz 2 zugunsten des Angehörigen eines Staates der Gemeinschaft die Möglichkeit vorsehe, eine unabhängige Stelle anzurufen, so geschehe dies, damit eine Kontrolle, die sich nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit der beabsichtigten Maßnahme erstrecke, stattfinden könne, bevor die Entscheidung endgültig erlassen werde (Urteil Pecastaing). Die logische Folgerung daraus sei, daß die Stelle, die die Entscheidung treffe, der unabhängigen Stelle Unterlagen vorlege, durch die die Art des zur Last gelegten Sachverhalts, die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen und deren Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die geltend gemachte Gefährdung vollständig und unbestreitbar nachgewiesen würden (Urteil Santillo). Aus dem Urteil Royer ergebe sich, daß die Behörde die Beweislast trage, da der Angehörige eines Staates der Gemeinschaft, der Arbeitnehmer oder Selbständiger sei, ein Recht auf die Einreise und den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat habe. Die Frage der Bestimmung des Beweiswertes von früheren strafrechtlichen Verurteilungen müsse durch das nationale Recht geregelt werden. Aus dem Urteil Bouchereau ergebe sich, daß das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Ordnung bei im Herkunftsland strafbaren Verhaltensweisen selbst bei Fehlen einer strafrechtlichen Verurteilung festgestellt werden könne. Schließlich könne ein von der örtlichen Polizei am Wohnort des Betroffenen erstellter „sittenpolizeilicher Bericht", der aufgrund allgemeiner Informationen eine Reihe von Erkenntnissen über das Verhalten usw. enthalte, allein nicht ausreichend sein, um das Vorliegen einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre, zuverlässig nachzuweisen.

III — Mündliche Verhandlung

Die Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt L. Misson, Lüttich, die belgische Regierung, vertreten durch die Rechtsanwälte J.-P. Soumagne und E. E. Jeunehomme, Lüttich, die französische Regierung, vertreten durch Bernard Botte als Bevollmächtigten, die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello stato O. Fiumara, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsanwalt Francis Herbert, Brüssel, haben in der Sitzung vom 13. Januar 1982 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 16. Februar 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Präsident des Tribunal de première instance Lüttich hat in einem Verfahren wegen einstweiliger Verfügung dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Reihe von Fragen nach der Auslegung der Artikel 7, 48 Absatz 3, 56 Absatz 1 und 66 EWG-Vertrag und der Richtlinie 64/221 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, S. 850), insbesondere der Artikel 3, 6, 8 und 9 dieser Richtlinie, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen dem belgischen Staat und den Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren, die die französische Staatsangehörigkeit besitzen, aus Anlaß der Ablehnung einer Aufenthaltserlaubnis für das belgische Hoheitsgebiet durch die Verwaltungsbehörde. Diese Ablehnung war mit dem Verhalten der Betroffenen begründet worden, das gegen die öffentliche Ordnung verstoße, weil sie Serviererinnen in einer in sittlicher Hinsicht bedenklichen Bar seien.

3 Das belgische Gesetz vom 21. August 1948, durch das die amtliche Reglementierung der Prostitution beseitigt worden ist, verbietet die Straßenprostitution, die Verleitung zur Unzucht, die Ausnutzung der Prostitution, das Betreiben eines Bordells und die Zuhälterei. Das Gesetz sieht vor, daß die Gemeinderäte ergänzende Verordnungen erlassen können, wenn diese das Ziel haben, die öffentliche Moral oder die öffentliche Ruhe sicherzustellen. Die Polizeiverordnung der Stadt Lüttich vom 25. März 1957 und die darauffolgenden Verordnungen bestimmen, daß es Personen, die der Prostitution nachgehen, verboten ist, sich den Passanten zur Schau zu stellen, daß am Ort ihrer Tätigkeit die Türen und Fenster geschlossen und so ausgestattet sein müssen, daß man nicht ins Innere sehen kann, und daß diese Personen sich nicht in der Nähe des Ortes, an dem sie sich niedergelassen haben, auf der Straße aufhalten dürfen.

4 Das vorlegende Gericht hat seine Fragen, die in den beiden Rechtssachen praktisch denselben Wortlaut haben, in zwei Gruppen aufgeteilt, die die Überschrift „Zum Begriff der öffentlichen Ordnung" und „Zu den verfahrensrechtlichen Garantien" tragen. In Anbetracht der Tatsache, daß die Fra-

gen in den beiden Rechtssachen nahezu identisch sind, sind die Rechtssachen für die Zwecke des Urteils zu verbinden.

I — Zum Begriff der öffentlichen Ordnung

Zu den Fragen 1 bis 9, 11 und 12

5 Die Fragen 1 bis 9, 11 und 12 betreffen im wesentlichen das Problem, ob ein Mitgliedstaat aufgrund der in den Artikeln 48 und 56 EWG-Vertrag enthaltenen Vorbehalte einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats aus seinem Hoheitsgebiet entfernen oder ihm die Einreise in sein Hoheitsgebiet wegen einer Tätigkeit verweigern darf, die bei seinen eigenen Staatsangehörigen keine Veranlassung zu Zwangsmaßnahmen gibt.

6 Diese Fragen haben ihren Grund darin, daß die Prostitution als solche nach den belgischen Rechtsvorschriften nicht verboten ist, daß aber bestimmte damit verbundene Tätigkeiten, die besonders sozialschädlich sind, wie die Ausnutzung der Prostitution durch Dritte und verschiedene Formen der Verleitung zur Unzucht, vom Gesetz erfaßt werden.

7 Die in den Artikeln 48 und 56 EWG-Vertrag enthaltenen Vorbehalte erlauben es den Mitgliedstaaten, gegenüber den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten aus den in diesen Bestimmungen genannten Gründen, unter anderem aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Maßnahmen zu ergreifen, die sie bei ihren eigenen Staatsangehörigen insoweit nicht anwenden könnten, als sie nicht die Befugnis haben, diese aus dem nationalen Hoheitsgebiet zu entfernen oder ihnen die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet zu untersagen. Auch wenn dieser Unterschied in der Behandlung, der mit dem Wesen der zu ergreifenden Maßnahmen zusammenhängt, somit hingenommen werden muß, so ist doch zu unterstreichen, daß die für den Erlaß dieser Maßnahmen zuständige Stelle eines Mitgliedstaats die Ausübung ihrer Befugnisse nicht auf eine Beurteilung bestimmter Verhaltensweisen stützen darf, die zur Folge hätte, daß gegenüber Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ein willkürlicher Unterschied gemacht wird.

8 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Rückgriff einer nationalen Stelle auf den Begriff der öffentlichen Ordnung voraussetzt, daß „eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung [besteht], die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt", wie der Gerichtshof in seinem Ur-

teil vom 27. Oktober 1977 (Bouchereau, 30/77, Slg. 1977, 1999) ausgeführt hat. Auch wenn das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beurteilung von Verhaltensweisen, die als im Widerspruch zur öffentlichen Ordnung stehend angesehen werden können, keine einheitliche Wertskala vorschreibt, so ist doch festzustellen, daß ein Verhalten nicht als hinreichend schwerwiegend betrachtet werden kann, um im Gebiet eines Mitgliedstaats Beschränkungen der Einreise oder des Aufenthalts eines Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats zu rechtfertigen, wenn der erstgenannte Staat gegenüber dem gleichen Verhalten, das von eigenen Staatsangehörigen ausgeht, keine Zwangsmaßnahmen oder andere tatsächliche und effektive Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Verhaltens ergreift.

9 Die Fragen 1 bis 9, 11 und 12 sind demnach dahin zu beantworten, daß ein Mitgliedstaat nicht aufgrund des in den Artikeln 48 und 56 EWG-Vertrag enthaltenen Vorbehalts der öffentlichen Ordnung Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats aus seinem Hoheitsgebiet entfernen oder ihnen die Einreise in sein Hoheitsgebiet verweigern darf wegen eines Verhaltens, das bei den Angehörigen des erstgenannten Mitgliedstaats keine Veranlassung zu Zwangsmaßnahmen oder zu anderen tatsächlichen und effektiven Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Verhaltens gibt.

Zu Frage 10

10 Mit der 10. Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Tätigkeit eines Mitgliedstaats, der Prostituierte aus einem bestimmten Land aus seinem Hoheitsgebiet entfernen möchte, weil sie das Verbrechertum unterstützen könnten, und diese Absicht systematisch verwirklicht, indem er erklärt, daß der Beruf als Prostituierte eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, ohne sich die Mühe zu machen nachzuprüfen, ob die Betroffenen verdächtigt werden können, Beziehungen zum „Milieu" zu unterhalten, eine generalpräventive Maßnahme im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie 64/221 darstellt.

11 Es ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein darf. Es braucht hierbei nur auf das Urteil vom 26. Februar 1975 (Bonsignore, 67/74, Slg. 1975, 297) verwiesen zu werden, in dem der Gerichtshof festgestellt hat: „Gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft [dürfen] bei Maßnahmen zur Aufrechterhaltung

der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom Einzelfall losgelöste Erwägungen nicht entscheidend ins Gewicht fallen ...: Dies ist namentlich dem Erfordernis des ersten Absatzes zu entnehmen, wonach ‚ausschließlich das persönliche Verhalten' der Betroffenen ausschlaggebend sein darf."

Zu Frage 13

12 Was die Möglichkeit für jemanden, der aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausgewiesen worden ist, angeht, erneut in das Hoheitsgebiet des betreffenden Staates einzureisen und dort eine neue Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, so ist zu unterstreichen, daß jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit suchen möchte, erneut eine Aufenthaltserlaubnis beantragen kann. Wird ein solcher Antrag nach einer angemessenen Frist gestellt, so ist er von der zuständigen Verwaltungsbehörde des Aufnahmestaats zu prüfen, die insbesondere das Vorbringen des Betroffenen berücksichtigen muß, mit dem eine materielle Änderung der Umstände, die die erste Ausweisung gerechtfertigt hatten, nachgewiesen werden soll. Ist ihm gegenüber jedoch eine gemeinschaftsrechtlich wirksame Ausweisungsverfügung erlassen worden, die noch immer in der Weise Rechtsfolgen hat, daß dem Betroffenen das Betreten des Hoheitsgebiets des betreffenden Staates verboten ist, sieht das Gemeinschaftsrecht zugunsten des Betroffenen kein Recht auf Zugang zu diesem Hoheitsgebiet während der Prüfung seines neuen Antrags vor.

Zu Frage 14

13 Nach Artikel 6 der Richtlinie 64/221 sind dem Betroffenen die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die der ihn betreffenden Entscheidung zugrunde liegen, bekanntzugeben, es sei denn, daß Gründe der Sicherheit des Staates dieser Bekanntgabe entgegenstehen. Aus der Zielsetzung der Richtlinie ergibt sich, daß die Mitteilung der Gründe hinreichend detailliert und genau sein muß, um es dem Betroffenen zu ermöglichen, seine Interessen wahrzunehmen. Was die zu verwendende Sprache angeht, so geht aus den Akten hervor, daß die Antragstellerinnen der Ausgangsverfahren die französische Staatsangehörigkeit besitzen und daß die ihnen gegenüber erlassenen Entscheidungen in französischer Sprache abgefaßt worden sind, so daß nicht ersichtlich ist, inwieweit die Frage erheblich sein kann. Es genügt auf jeden Fall, wenn die Mitteilung unter Voraussetzungen erfolgt, die es dem Betroffenen erlauben, ihren Inhalt und ihre Auswirkungen zu erfassen.

II — Zu den die verfahrensrechtlichen Garantien betreffenden Fragen

14 Diese Fragen betreffen im wesentlichen die Zusammensetzung der in Artikel 9 der Richtlinie 64/221 genannten „zuständigen Stelle", die Qualifikation und die Dauer des Mandats ihrer Mitglieder, die möglicherweise bestehende Verbindung zwischen diesen Mitgliedern und der Stelle, die sie besoldet, die Art und Weise der Anrufung der Stelle und das Verfahren vor dieser Stelle.

15 Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie soll den von einer Ausweisungsverfügung betroffenen Personen eine verfahrensrechtliche Mindestgarantie sichern. Falls die Rechtsmittel gegen die Verwaltungsakte nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen, soll das Eingreifen der zuständigen Stelle eine Prüfung der Tatsachen und Umstände einschließlich der Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte, die die beabsichtigte Maßnahme rechtfertigen, ermöglichen, bevor die Entscheidung endgültig erlassen wird. Der Betroffene muß sich vor dieser Stelle entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen können. Artikel 9 Absatz 2 sieht vor, daß die Personen, gegen die die Entscheidungen über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis sowie die Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis ergangen sind, die Prüfung dieser Entscheidungen durch die zuständige Stelle verlangen können.

16 Die Richtlinie gibt nicht näher an, wie die in Artikel 9 genannte zuständige Stelle bestimmt wird. Sie schreibt nicht vor, daß diese Stelle ein Gericht sein oder aus Richtern bestehen muß. Sie verlangt auch nicht, daß die Mitglieder der zuständigen Stelle für eine bestimmte Zeit ernannt werden. Die Hauptsache ist, daß eindeutig feststeht, daß die Stelle ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnimmt und daß sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht — unmittelbar oder mittelbar — von der Stelle kontrolliert wird, die für den Erlaß der in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zuständig ist. Wenn dieses Erfordernis erfüllt ist, verbieten es weder die Bestimmungen der Richtlinie noch deren Zielsetzung, daß die Mitglieder der Stelle aus dem Haushalt der Verwaltung, zu der die für den Erlaß etwaiger Entscheidungen zuständige Stelle gehört, besoldet werden oder daß das Sekretariat der zuständigen Stelle von einem zu derselben Verwaltung gehörenden Beamten geleitet wird.

17 Was die Anrufung der zuständigen Stelle in dem in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie genannten Fall angeht, so enthält die Richtlinie keine zwingende Vorschrift über die Modalitäten dieser Anrufung. Zwar schließt sie die unmittelbare Anrufung der Stelle durch den Betroffenen nicht aus; sie schreibt diese aber auch nicht vor und läßt den Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht die Wahl, sofern eine Anrufung gewährleistet ist, wenn der Betroffene sie beantragt hat.

18 Was die Form der Stellungnahme der zuständigen Stelle betrifft, so ergibt sich aus den Zielen des durch die Richtlinie vorgesehenen Systems, daß diese Stellungnahme dem Betroffenen ordnungsgemäß mitgeteilt werden muß; die Richtlinie verlangt aber nicht, daß in der Stellungnahme die Namen der Mitglieder der Stelle oder ihre Stellung bezeichnet sind.

19 Zu den Fragen in bezug auf den Ablauf des Verfahrens vor der zuständigen Stelle einschließlich der Verfahrensvorschriften und Beweisregeln braucht nur — wie oben angegeben — daran erinnert zu werden, daß die Richtlinie 64/221 in Artikel 9 Absatz 1 ausdrücklich vorschreibt, daß der Betroffene die Möglichkeit haben muß, sich vor der zuständigen Stelle unter den in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahrensvoraussetzungen zu verteidigen, unterstützen oder vertreten zu lassen. Diese Voraussetzungen dürfen für den Betroffenen nicht ungünstiger sein als die vor anderen gleichartigen nationalen Stellen geltenden Voraussetzungen.

Kosten

20 Die Auslagen der belgischen Regierung, der französischen Regierung, der italienischen Regierung, der niederländischen Regierung, der britischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in den vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Präsidenten des Tribunal de première instance Lüttich im Verfahren wegen einstweiliger Verfügung durch Beschlüsse vom 8. Mai 1981 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Ein Mitgliedstaat darf nicht aufgrund des in den Artikeln 48 und 56 EWG-Vertrag enthaltenen Vorbehalts der öffentlichen Ordnung Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats aus seinem Hoheitsgebiet entfernen oder ihnen die Einreise in sein Hoheitsgebiet verweigern wegen eines Verhaltens, das bei den eigenen Angehörigen des erstgenannten Staates keine Veranlassung zu Zwangsmaßnahmen oder zu anderen tatsächlichen und effektiven Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Verhaltens gibt.**

2. **Gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft dürfen bei Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom Einzelfall losgelöste Erwägungen nicht entscheidend ins Gewicht fallen.**

3. **Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit suchen möchte, kann, wenn er vorher aus dem Hoheitsgebiet dieses Staates ausgewiesen worden ist, erneut eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Wird ein solcher Antrag nach einer angemessenen Frist gestellt, so ist er von der zuständigen Verwaltungsbehörde des Aufnahmestaats zu prüfen, die insbesondere das Vorbringen des Betroffenen berücksichtigen muß, mit dem eine materielle Änderung der Umstände, die die erste Ausweisung gerechtfertigt hatten, nachgewiesen werden soll.**

4. **Die Mitteilung der zur Rechtfertigung einer Ausweisung oder der Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis geltend gemachten Gründe muß hinreichend detailliert und genau sein, um es dem Betroffenen zu ermöglichen, seine Interessen wahrzunehmen.**

5. Das Gemeinschaftsrecht schreibt weder vor, daß die in Artikel 9 der Richtlinie 64/221 genannte zuständige Stelle ein Gericht sein oder aus Richtern bestehen muß, noch, daß ihre Mitglieder für eine bestimmte Zeit ernannt werden müssen. Das Gemeinschaftsrecht verbietet nicht, daß die Mitglieder der Stelle aus dem Haushalt der Verwaltung, zu der die für den Erlaß etwaiger Entscheidungen zuständige Stelle gehört, besoldet werden oder daß das Sekretariat der zuständigen Stelle von einem zu derselben Verwaltung gehörenden Beamten geleitet wird.

6. Zwar schließt die Richtlinie 64/221 die unmittelbare Anrufung der zuständigen Stelle durch den Betroffenen nicht aus; sie schreibt diese aber auch nicht vor und läßt den Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht die Wahl, sofern eine Anrufung gewährleistet ist, wenn der Betroffene sie beantragt hat.

7. Die Stellungnahme der zuständigen Stelle muß dem Betroffenen ordnungsgemäß mitgeteilt werden.

8. Der Betroffene muß sich vor der zuständigen Stelle unter den in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahrensvoraussetzungen verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen können. Diese Voraussetzungen dürfen für den Betroffenen nicht ungünstiger sein als die vor anderen gleichartigen nationalen Stellen geltenden Voraussetzungen.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Mai 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars