schränkungen der Freizügigkeit, die Artikel 48 des Vertrages aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zuläßt, nicht begründen können, ist dahin auszulegen, daß frühere strafrechtliche Verurteilungen nur insoweit berücksichtigt werden dürfen, als die ihnen zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt.

4. Die Berufung einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung setzt, wenn er gewisse Beschränkungen der Freizügigkeit von dem Gemeinschaftsrecht unterliegenden Personen rechtfertigen soll, jedenfalls voraus, daß außer der Störung der öffentlichen Ordung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

In der Rechtssache 30/77

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von dem Marlborough Street Magistrates' Court, London, in dem vor diesem Gericht anhängigen Strafverfahren gegen

PIERRE BOUCHEREAU

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 3 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates 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. Nr. 54 vom 4. April 1964, S. 850),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Am 9. Juni 1976 wurde ein Arbeitnehmer französischer Staatsangehörigkeit vor dem Marlborough Street Magistrates' Court wegen unerlaubten Besitzes von Betäubungsmitteln angeklagt. Am 7. Januar 1976 hatte ihn ein anderes Londoner Gericht erstmals einer gleichen Tat für schuldig befunden.

Nachdem sich Bouchereau schuldig bekannt hatte, beabsichtigte das Gericht, dem Minister gemäß seinen Befugnissen nach Section 6 (1) des Immigration Act 1971 die Ausweisung zu empfehlen. Eine solche Empfehlung (recommendation for deportation) bindet den Minister zwar nicht, sie stellt jedoch eine Vorbedingung dar, auf deren Grundlage der Minister eine Ausweisung aussprechen kann. Tatsächlich werden die meisten Empfehlungen der Gerichte befolgt. Nach englischem Recht ist dem Angeklagten jedoch, bevor eine Ausweisungsempfehlung ausgesprochen werden kann, eine Mitteilung zuzustellen, die ihn über die mit dem Status eines „patrial" (Staatsangehöriger mit Wohnsitzrecht und unbeschränkter Ein- und Ausreisemöglichkeit) verbundenen Rechte unterrichtet. Am Ende des dieser Mitteilung folgenden Verfahrens warfen die Parteien des Ausgangsverfahrens bestimmte Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts auf, die den Marlborough Street Court veranlaßt haben, den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die folgenden Fragen zu ersuchen:

1. Stellt eine Ausweisungsempfehlung, die ein Gericht eines Mitgliedstaats an die vollziehende Gewalt dieses Staates richtet — die Empfehlung ist für die vollziehende Gewalt nicht bindend — eine „Maßnahme" im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG dar?
2. Bedeutet Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG, wonach strafrechtliche Verurteilungen „allein" Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nicht „ohne weiteres" begründen, daß frühere strafrechtliche Verurteilungen lediglich insoweit von Bedeutung sind, als sie eine gegenwärtige oder künftige Neigung offenbaren, in einer gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verstoßenden Weise zu handeln? Hilfsweise: Was bedeuten die Ausdrücke „allein" und „ohne weiteres" in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG?
3. Ist der in Artikel 48 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinchaft enthaltene Begriff der „public policy" („öffentlichen Ordnung"), aus deren Gründen Beschränkungen der in Artikel 48 verankerten Rechte gerechtfertigt sein können, dahin auszulegen,
   a) daß er reasons of state (staatliche Gründe) umfaßt, auch wenn kein breach of the public peace or order (Verletzung des öffentlichen Friedens oder der öffentlichen Ordnung) droht, oder
   b) in einem engeren Sinne, der die Vorstellung des threatened breach of public peace, order or security (Gefährdung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit) umfaßt, oder
   c) in einem anderen weiteren Sinne?

Da das Gericht sich nicht für befugt hielt, für das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof in Luxemburg Armenrecht zu gewähren, hat der Angeklagte gegen den Vorlagebeschluß vom 20. November 1976 Rechtsmittel eingelegt.

Auf das Rechtsmittel hin hat der Divisional Court am 17. Januar 1977 entschieden, daß die Befugnis, Armenrecht zu gewähren, sich auch auf Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof erstrecke.

Der Vorlagebeschluß ist am 28. Februar 1977 abgesandt und am 2. März 1977 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

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

II — Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte Erklärungen

A — Erklärungen der Kommission

Die Kommission führt zunächst die Vorschriften auf, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts das Ermessen der Mitgliedstaaten hinsichtlich von Maßnahmen beschränken, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Dabei handle es sich um Artikel 48 Absatz 3 des EWG-Vertrags, um die Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 (ABl. Nr. 56 vom 4. April 1964, S. 850) sowie um die Richtlinie Nr. 72/194/EWG des Rates vom 18. Mai 1972 über die Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie vom 25. Februar 1964 auf die Arbeitnehmer, die von dem Recht, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbleiben zu können, Gebrauch machen (ABl. L 121 vom 26. Mai 1972, S. 32).

Die Kommission untersucht dann den Ausdruck „public policy", der im englischen Text der oben erwähnten Rechtsvorschriften den Ausdrücken „ordre public", „ordine pubblico", „öffentliche Ordnung", „openbare orde", „offentlig orden" in den übrigen Fassungen dieser Vorschriften entspricht; sie gelangt zu der Auffassung, daß dieser Begriff in Artikel 48 des EWG-Vertrags in öffentlich-rechtlichem Zusammenhang gebraucht wird und deshalb nicht dahin gehend ausgelegt werden dürfe, daß er ein nahezu unbeschränktes Ermessen einräume. Eine solche Auslegung sei auch weder mit den Artikeln 8, 9, 10 und 11 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet worden sei, noch mit Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zu dieser Konvention, das am 16. September 1963 in Straßburg unterzeichnet worden sei, vereinbar, die vorschrieben, daß die Ausübung der in den erwähnten Artikeln gewährleisteten Rechte keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden dürfe als denjenigen, die „in einer demokratischen Gesellschaft" im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit „notwendig sind". Ebenso ergebe die Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß der Begriff der öffentlichen Ordnung im Zusammenhang der fraglichen Bestimmungen genauer bestimmt sei, als es sich auf den ersten Blick aus dem englischen Ausdruck „public policy" ergebe (Urteile vom 4. Dezember 1974 — *Van Duyn/Home Office,* Rechtssache 41/74 — Slg. 1974, 1337; 26. Februar 1975 — *Bonsignore/Oberstadtdirektor der Stadt Köln,* Rechtssache 67/74 — Slg. 1975, 297; 28. Oktober 1975 — *Rutili/Minister des Innern,* Rechtssache 36/75 — Slg. 1975, 1219 und 8. April 1976 — *Royer,* Rechtssache 48/75 — Slg. 1976, 507).

Zur ersten Frage

Nach Ansicht der Kommission verbietet die enge Auslegung von Ausnahmen, durch die Rechte eingeschränkt werden,

welche einer beliebigen Person durch den EWG-Vertrag oder durch hierzu ergangene Ausführungsvorschriften eingeräumt worden sind, einerseits eine weite Auslegung des Begriffs „öffentliche Ordnung", die die Rechte der einzelnen erheblich beschränken würde, und andererseits eine enge und allzu wörtliche Auslegung des Ausdruckes „Maßnahmen", die einschränkendes einzelstaatliches Handeln, das die Freizügigkeit beschränken könnte, außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie ließe. Eine vergleichende teleologische Auslegung des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG bestätige, daß der Ausdruck „Maßnahmen" weit ausgelegt werden müsse. Aus Artikel 2 Absatz 1, insbesondere aber aus der Präambel der Richtlinie und aus Artikel 56 des EWG-Vertrags ergebe sich, daß man unter „Vorschriften" (Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie) oder unter „Maßnahmen" (Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie) alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verstehen habe; darüber hinaus habe der Gerichtshof im Urteil *Rutili* ausgesprochen, daß diese Begriffe auch „in Anwendung solcher Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassene Einzelentscheidungen" umfaßten. Der Ausdruck „Ausweisungsmaßnahme" umfasse somit nicht nur die Befugnis der Verwaltung, Angehörige eines anderen Mitgliedstaats auszuweisen, sondern ebenso alle Schritte bei der Ausübung dieser Befugnis, insbesondere eine gerichtliche Empfehlung, soweit eine solche Empfehlung eine Vorbedingung für die Ausübung dieser Befugnis ist und nur auf Rechtsmittel hin aufgehoben werden kann.

In Beantwortung der ersten Frage ist die Kommission deshalb der Auffassung, daß eine Ausweisungsempfehlung, die ein Gericht eines Mitgliedstaats an die vollziehende Gewalt dieses Staates richtet, eine „Maßnahme" im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG darstelle, wenn diese Empfehlung die vollziehende Gewalt zwar nicht bindet, aber eine Vorbedingung für deren Einschreiten ist.

Zur zweiten Frage

Die Kommission trägt vor, sowohl das Urteil *Bonsignore* (67/74) als auch die Schlußanträge des Generalanwalts in der Rechtssache *Royer* (48/75, Slg. 1976, 526) legten Nachdruck darauf, daß gegen Ausländer aufgrund der öffentlichen Ordnung ergriffene Maßnahmen auf das persönliche Verhalten des betroffenen einzelnen gestützt werden müßten. Sie folgert daraus, daß frühere strafrechtliche Verurteilungen nur insoweit von Bedeutung sein könnten, als sie einen zusätzlichen Beweis dafür erbrächten, daß das persönliche Verhalten des einzelnen eine schwere gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstelle, mit anderen Worten, daß ein solches Verhalten eine gegenwärtige oder künftige Neigung offenbare, in einer gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verstoßenden Weise zu handeln.

Zur dritten Frage

Zum Begriff der öffentlichen Ordnung bemerkt die Kommission zunächst, daß jeder Mitgliedstaat seine eigene Auffassung von der öffentlichen Ordnung habe und daß es bisher nicht möglich gewesen sei, eine Definition im Rahmen der Gemeinschaft auszuarbeiten.

Unter Bezugnahme auf die Richtlinie Nr. 64/221/EWG, die den Begriff der öffentlichen Ordnung umschreibe, bemerkt die Kommission, daß Drogenabhängigkeit unter die abschließende Liste derjenigen Krankheiten falle, die nach Artikel 4 der Richtlinie die Verweigerung der Einreise oder der ersten Aufenthaltserlaubnis rechtfertigten (Artikel 4 Absatz 1), weil sie „Krankheiten und Gebrechen, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden können" (Teil B des Anhangs), seien. Sie hebt hervor, daß nach Artikel 4 Absatz 2 das Auftreten von Krankheiten oder Gebrechen nach der Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis ... die Verweigerung einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet nicht rechtfertigen

[kann]". Nach Auffassung der Kommission wäre es mit dem Sinn, dem Aufbau und dem Wortlaut der Richtlinie nicht zu vereinbaren, wenn beispielsweise im vorliegenden Fall Artikel 4 Absatz 2 durch Artikel 3 verdrängt werden könnte. Weiterhin ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus den vorerwähnten Urteilen *Van Duyn* und *Rutili,* sowie aus den Schlußanträgen des Generalanwalts in der Rechtssache *Bonsignore,* daß der Begriff der öffentlichen Ordnung in den Artikeln 48 und 56 des EWG-Vertrags eng auszulegen sei; er schließe diejenigen Bereiche der öffentlichen Ordnung aus, in denen das Ermessen der Mitgliedstaaten durch besondere Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen sei, nicht offengelegte staatliche Gründe (reasons of state) ebenso wie diejenigen Bereiche, in denen die öffentliche Ordnung durch das gleiche strafrechtliche Vorgehen gegen die eigenen Staatsangehörigen und gegen diejenigen der anderen Mitgliedstaaten angemessen geschützt werden könne. Andererseits umfasse der Begriff alle gesetzlich vorgesehenen oder sonst eindeutig umschriebenen Maßnahmen, die in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig seien, soweit das sozialschädliche Verhalten einer bestimmten Einzelperson die öffentliche Ordnung wesentlich und gegenwärtig gefährde.

Somit sei auf die dritte Frage zu antworten, daß der Ausdruck „öffentliche Ordnung" in Artikel 48 Absatz 3 des EWG-Vertrags in dem engeren Sinne auszulegen sei, der die Vorstellung umfasse, daß das persönliche Verhalten der betroffenen Einzelperson eine ernstliche „Gefährdung" des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstelle.

B — Erklärungen der Metropolitan Police

Der Solicitor der Metropolitan Police legt dar, in England und Wales würden Anklagen zwar im Namen des Souveräns als des Vertreters der Allgemeinheit erhoben, Einleitung und Durchführung des Verfahrens lägen jedoch im allgemeinen bei der Polizei. So habe im vorliegenden Fall der Commissioner of the Metropolitan Police das Verfahren eingeleitet.

Zur ersten Frage

Eine Ausweisungsempfehlung, die ein Gericht des Vereinigten Königreichs an den Minister richte, stelle keine „Vorschrift" im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 und keine „Maßnahme" im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG dar. Diese Empfehlung sei nur eine Mitteilung an den Minister, daß ein fremder Staatsangehöriger, der ausgewiesen werden könne, eines Vergehens für schuldig befunden worden sei, für das eine Freiheitsstrafe verhängt werden könne. Daß der Ausweisungsempfehlung in der Mehrzahl der Fälle Folge geleistet werde, sei von keiner größeren Bedeutung als die Tatsache, daß in einer Vielzahl der Fälle keine Ausweisungsverfügung ergehe.

Zur zweiten Frage

Der Solicitor ist der Ansicht, keine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts stütze die Auffassung, daß frühere strafrechtliche Verurteilungen nur insoweit von Bedeutung seien, als sie eine gegenwärtige oder künftige Neigung offenbarten, in einer gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verstoßenden Weise zu handeln. Es sei Zweck des Artikels 3 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG, sicherzustellen, daß die der Verurteilung zugrunde liegenden Tatsachen oder Handlungen geprüft würden und daß jede spätere Entscheidung, durch die die Freizügigkeit des Betroffenen beschränkt werde, ausschließlich auf das der Verurteilung zugrunde liegende Verhalten gestützt werde. Die Ansicht, ein solches persönliches Verhalten sei nur insoweit von Bedeutung, als es eine Neigung offenbare, in Zukunft in einer gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ver-

stoßenden Weise zu handeln, würde zu dem Ergebnis führen, daß ein Mitgliedstaat einen Arbeitnehmer, der Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, auch dann nicht ausweisen könne, wenn dieser wegen einer überaus schwerwiegenden Verletzung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verurteilt sei, solange nicht nachgewiesen sei, daß der Betroffene vermutlich auch in Zukunft die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verletzten werde. Diese Ansicht sei um so weniger annehmbar, als eine Person, die noch nicht strafrechtlich verurteilt worden sei, deren persönliches Verhalten aber gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verstoße, ausgewiesen werden könne, ohne daß in diesem Falle die zukünftige Gefahr berücksichtigt werden müsse, die von ihr ausgehe.

Zur dritten Frage

Der in Artikel 48 Absatz 3 gebrauchte Begriff „öffentliche Ordnung" (public policy) sei weiter als der der öffentlichen Sicherheit. Anderenfalls wäre es nicht nötig gewesen, ihn ausdrücklich zu erwähnen. Wenn auch die Mitgliedstaaten den Anwendungsbereich der öffentlichen Ordnung nicht einseitig ohne Kontrolle der Organe der Gemeinschaft festlegen könnten (Urteil vom 4. Dezember 1974 — *Van Duyn/Home Office,* Rechtssache 41/74 — Slg. 1974, 1337), seien sie doch nicht gehalten, ihn auf den Begriff der öffentlichen Sicherheit oder auf das Strafrecht zu beschränken; sie könnten ihm vielmehr eine dem Begriff des öffentlichen Wohls (public good) angenäherte Bedeutung geben.

C — Erklärungen der Regierung des Vereinigten Königreichs

Zur ersten Frage

Die erste Frage habe zwei Aspekte:

a) Kann eine gerichtliche Entscheidung eine „Maßnahme" im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG darstellen?

b) Stellt eine schlichte „Empfehlung" eines nationalen Gerichts eine solche Maßnahme dar?

Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist der Auffassung,

a) daß eine nationale gerichtliche Entscheidung keine Maßnahme im genannten Sinne darstellen könne und

b) daß jedenfalls eine schlichte Empfehlung eines nationalen Gerichts nicht als eine solche Maßnahme betrachtet werden könne.

Hinsichtlich des ersten Punktes ergebe sich aus der Richtlinie Nr. 64/221/EWG und insbesondere aus ihrer ersten Begründungserwägung, daß der Begriff der „Vorschriften ..., welche die Mitgliedstaaten ... erlassen" (Artikel 2 Absatz 1), die Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffe. Aus der Richtlinie ergebe sich in keiner Weise, daß auch Entscheidungen von Gerichten eines Mitgliedstaats erfaßt seien. Anderenfalls würde die Weigerung eines Gerichts eines Mitgliedstaats, Artikel 3 Absätze 1 und 2 in vollem Umfang anzuwenden, diesen Staat einem Verfahren wegen Vertragsverstoßes nach Artikel 169 des EWG-Vertrags aussetzen; dies würde die von allen Mitgliedstaaten als lebenswichtig betrachtete Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt in Frage stellen.

Hinsichtlich des zweiten Punktes müsse unterschieden werden zwischen der vollziehenden Funktion der Regierung des Vereinigten Königreichs und der ausschließlich beratenden Funktion der Gerichte des Vereinigten Königreichs, soweit diese die Ausweisung empfehlen.

Dazu führt die Regierung des Vereinigten Königreichs folgendes aus:

— Der Minister treffe die abschließende Entscheidung nach freiem Ermessen; eine schlichte gerichtliche Ausweisungsempfehlung beende das Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich nicht.

— Bei seiner abschließenden Entscheidung müsse der Minister die

vom Gemeinschaftsrecht errichteten Schranken berücksichtigen; wenn sich ergebe, daß die Ausweisung dem Gemeinschaftsrecht widerspreche, werde sie der Minister nicht anordnen. Jedenfalls unterliege seine Entscheidung der Kontrolle durch die Gerichte des Vereinigten Königreichs.

— Der Minister ziehe unter Umständen Gesichtspunkte in Betracht, die sich aus Umständen ergäben, die dem empfehlenden Gericht nicht bekannt gewesen seien, insbesondere jede Änderung in den Verhältnissen des Betroffenen, die sich nach Erlaß der Empfehlung ergebe. In dieser Hinsicht verfüge der Minister über weitergehende Ermittlungsbefugnisse als die Gerichte.

— Der Minister könne ferner auf diplomatischem Wege Auskünfte im Heimatland des Betroffenen einholen.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hebt des weiteren hervor, die richterliche Empfehlung sei keine notwendige Vorbedingung für eine Ausweisung, da der Minister die Ausweisung von Amts wegen anordnen könne, wenn er das für im öffentlichen Interesse liegend halte; die schlichte richterliche Ausweisungsempfehlung bringe nur zum Ausdruck, daß das Gericht die Ausweisung für wünschenswert halte. Sie stelle nur einen derjenigen Gesichtspunkte dar, die der Minister bei seiner abschließenden Entscheidung in Rechnung stelle, wenn auch einen wichtigen.

Mangels bindender Wirkung könne eine solche Empfehlung keine „Maßnahme" im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG darstellen. Das bedeute jedoch nicht, daß ein nationales Gericht Artikel 3 Absätze 1 und 2 mißachten dürfe. Aus den vorerwähnten Urteilen *Van Duyn* und *Bonsignore* ergebe sich klar, daß dieser Artikel unmittelbar anwendbar sei und den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten Rechte einräume, die die nationalen Gerichte schützen müßten.

Zur zweiten Frage

Die Bezugnahme auf „strafrechtliche Verurteilungen allein" in Artikel 3 Absatz 2 bedeutet nach Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs, daß ein Mitgliedstaat einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats nicht allein deswegen ausweisen könne, weil dieser strafrechtlich verurteilt worden sei. Was das in Artikel 3 Absatz 1 erwähnte „persönliche Verhalten" betreffe, so hätten die Urteile *Rutili* und *Bonsignore* hervorgehoben, daß eine Ausweisung nur dann gerechtfertigt sei, wenn die Anwesenheit oder das Verhalten des Betroffenen eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit darstelle. Jedoch sei der Umstand, daß der Betroffene eines Vergehens für schuldig befunden worden sei, nicht ohne Bedeutung für die Würdigung seines persönlichen Verhaltens. Die Art und die Schwere des Vergehens, die Umstände, unter denen es begangen wurde, und die seitdem verstrichene Zeit könnten Hinweise auf das zukünftige Verhalten des Betroffenen geben, insbesondere auf die Wahrscheinlichkeit der Begehung neuer strafbarer Handlungen. Wenn auch zutreffe, was der Gerichtshof in den Urteilen *Royer* und *Watson* (Urteile vom 8. April 1976 — Rechtssache 48/75 — Slg. 1976, 497, und 7. Juli 1976 — Rechtssache 118/75 — Slg. 1976, 1185) entschieden habe, daß nämlich unbedeutende Delikte eine Ausweisung nicht rechtfertigten, so sei es doch auch richtig, daß der betreffende Mitgliedstaat eine Person ausweisen könne, wenn diese eines schweren Vergehens für schuldig befunden worden sei und die Umstände befürchten ließen, daß sie rückfällig werde.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs bemerkt, der Gerichtshof habe im Urteil *Bonsignore* (67/74) entschieden, „daß eine Ausweisungsmaßnahme nur auf Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abstellen darf [breaches of the peace and public order], die von der betroffenen Einzelperson ausge-

hen könnten"; sie legt deshalb folgendes dar:

— Im Vereinigten Königreich seien ausschließlich strafbare Handlungen „breaches of the peace"; hingegen ergebe sich aus der Rechtssache *Van Duyn,* daß ein Verhalten gegen die öffentliche Ordnung (public policy) verstoßen könne, ohne deshalb eine strafbare Handlung zu sein.

— Es könne Fälle geben, in denen die Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nicht von dem Betroffenen herbeigeführt, sondern durch seine Anwesenheit in dem betreffenden Mitgliedstaat verursacht oder veranlaßt werde.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs schlägt vor, den folgenden Satz aus dem Urteil *Rutili* anzuwenden: „... das Recht der Angehörigen der Mitgliedstaaten, ins Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen, sich dort aufzuhalten und frei zu bewegen, [darf] nur beschränkt werden, wenn ihre Anwesenheit oder ihr Verhalten eine tatsächliche und hinreichend schwerwiegende Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt". Der Ausdruck „strafrechtliche Verurteilung allein" in Artikel 3 Absatz 1 zeige an, daß sich eine Ausweisung nicht allein darauf stützen könne, daß der Betroffene strafrechtlich verurteilt worden sei; aus dem Begriff des „persönlichen Verhaltens" in Artikel 3 Absatz 1 folge vielmehr, daß eine Ausweisung nur dann gerechtfertigt sei, wenn die Anwesenheit oder das Verhalten des Betroffenen eine tatsächliche und hinreichend schwer wiegende Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstelle.

Zur dritten Frage

Unter Bezugnahme auf das Urteil *Van Duyn* (Rechtssache 41/74, Slg. 1974, 1337) macht die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, daß auf dem Gebiete der Betäubungsmittel „die besonderen Umstände ... von Land zu Land ... verschieden sein [können]" mit dem Ergebnis, daß eine Handlung, die in einem Mitgliedstaat ein schweres Vergehen darstelle, in einem anderen Mitgliedstaat möglicherweise nur als geringes Vergehen angesehen werde. Die Mitgliedstaaten hätten in dieser Hinsicht beim Rückgriff auf den Begriff der öffentlichen Ordnung einen Beurteilungsspielraum.

Desgleichen zeige das Urteil *Van Duyn* an, daß die „öffentliche Ordnung" (public policy) im weiteren Sinne verstanden werden müsse; sie umfasse auch Maßnahmen gegen Tätigkeiten, die nur sozialschädlich seien, ohne eine tatsächliche Verletzung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darzustellen.

Nach Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs rechtfertigt es diese Auffassung jedoch nicht, aus jedem beliebigen staatlichen Grund (reason of state) auf den Begriff der öffentlichen Ordnung zurückzugreifen. Die Organe der Gemeinschaft achteten darauf, Maßnahmen zu kontrollieren, die ein Mitgliedstaat aus wirtschaftlichen Gründen ergreife. Eine genauere Definition des Begriffes der öffentlichen Ordnung sei weder möglich noch nötig, da immer die Umstände des Einzelfalls maßgebend seien.

D — Erklärungen von Herrn Bouchereau

Zur ersten Frage

Die Ausweisungsempfehlung stelle eine „Maßnahme" im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG dar. Der Gerichtshof habe im Urteil *Rutili* (vom 28. Oktober 1975, Slg. 1975, 1219) entschieden, daß die Wendung „vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung ... gerechtfertigten Beschränkungen" in Artikel 48 auch „in Anwendung solcher Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassene Einzelentscheidungen" betreffe.

Die Ausweisungsempfehlung stelle einen formellen gerichtlichen Schritt dar, ohne den im vorliegenden Fall die vollziehende Gewalt den Angeklagten nicht

ausweisen könne. Es handele sich somit sehr wohl um eine „Maßnahme".

Zur zweiten Frage

Frühere strafrechtliche Verurteilungen seien nur insoweit beachtlich, als sie eine gegenwärtige oder künftige Neigung offenbarten, in einer gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verstoßenden Weise zu handeln. Strafbares Tun einer Einzelperson stelle selbstverständlich einen Aspekt des persönlichen Verhaltens im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG dar; wenn jedoch eine strafrechtliche Verurteilung zur Rechtfertigung der Ausweisung genüge, ohne daß im geringsten mit einer gegenwärtigen oder künftigen Neigung, erneut eine Straftat zu begehen, zu rechnen sei, dann ergebe sich, daß die öffentliche Ordnung eher der Ahndung von Straftaten als dem Schutz des Staates diene.

Der Angeklagte des Ausgangsverfahrens zitiert die Schlußanträge des Generalanwalts in der Rechtssache *Bonsignore* (Slg. 1975, 297) und schließt sich der Auffassung an, „daß die innerstaatlichen Behörden ... die Ausweisung nur dann verfügen können, wenn das persönliche Verhalten des Gemeinschaftsangehörigen, der eine Straftat begangen hat, eine derartige Bedrohung für die innerstaatliche öffentliche Ordnung darstellt oder in Zukunft darzustellen droht, daß ein weiterer Verbleib auf dem Hoheitsgebiet des Gastlandes nicht mehr geduldet werden kann". Darüber hinaus sei eine Ausweisung, selbst wenn man von früheren Straftaten auf das zukünftige Verhalten sollte schließen können, nur in dem Maße zulässig, in dem eine solche äußerste Maßnahme im Hinblick auf die Schwere der zu erwartenden Verfehlung verhältnismäßig sei.

Zur dritten Frage

Nach Ansicht des Angeklagten des Ausgangsverfahrens muß der in Artikel 48 Absatz 3 gebrauchte Begriff der öffentlichen Ordnung (public policy) in einem engen Sinne ausgelegt werden, der die Vorstellung der Gefährdung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit (breaches of public peace, order or security) umfasse. Das ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Beschränkungen des Grundsatzes der Freizügigkeit eng auszulegen seien.

Der Angeklagte, vertreten durch Rechtsanwalt Alan Newman, London, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Peter Gibson, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Anthony McClellan haben in der Sitzung vom 5. Juli 1977 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 28. September 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 20. November 1976, eingegangen beim Gerichtshof am 2. April 1977, hat der Marlborough Street Magistrates' Court, London, dem Gerichtshof drei Fragen zur Auslegung des Artikels 48 des Vertrages und einiger Vorschriften der Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. vom 4. April 1964, 850), vorgelegt.

2/5 Diese Fragen haben sich in einem Strafverfahren gegen einen französischen Staatsangehörigen ergeben, der seit Mai 1950 im Vereinigten Königreich beschäftigt war und sich im Juni 1976 des rechtswidrigen Besitzes von Betäubungsmitteln, einer Straftat nach dem Misuse of Drugs Act 1971, für schuldig bekannte. Am 7. Januar 1976 hatte sich der Angeklagte vor einem anderen Gericht einer gleichen Tat für schuldig bekannt; er war deswegen für die Dauer von zwölf Monaten bedingt freigesprochen worden (conditionally discharged). Der Marlborough Street Magistrates' Court beabsichtigt, kraft seiner Befugnisse nach Section 6 (1) des Immigration Act 1971 dem Minister die Ausweisung zu empfehlen, und hat dies dem Angeklagten mitgeteilt; dieser hat jedoch geltend gemacht, Artikel 48 des EWG-Vertrags und die Richtlinie Nr. 64/221/EWG verhinderten, daß eine solche Empfehlung im vorliegenden Falle ausgesprochen werden könne. Da das nationale Gericht der Auffassung ist, daß das Verfahren Fragen der Auslegung von Gemeinschaftsrecht aufwerfe, hat es die Sache nach Artikel 177 des Vertrages dem Gerichtshof vorgelegt.

Zur ersten Frage

6/7 Zunächst wird gefragt, ob „eine Ausweisungsempfehlung, die ein Gericht eines Mitgliedstaats an die vollziehende Gewalt dieses Staates richtet — die Empfehlung ist für die vollziehende Gewalt nicht bindend — eine ‚Maßnahme' im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG dar[stellt]". Mit dieser Frage wird die Feststellung begehrt, ob ein Gericht, das nach den nationalen Rechtsvorschriften zuständig ist, der Verwaltung die Ausweisung eines Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats zu empfehlen, ohne daß diese Empfehlung für die Verwaltung bindend wäre, schon in diesem Stadium die Beschränkungen berücksichtigen muß, die sich aus dem Vertrag und aus der Richtlinie Nr. 64/221 für die Ausübung der auf diesem Gebiet den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnisse ergeben.

8 Nach den vom Vereinigten Königreich gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG vorgelegten Erklärungen wirft diese Frage zwei unterschiedliche Probleme auf: Ob eine gerichtliche Entscheidung als Maßnahme im Sinne der Richtlinie aufgefaßt werden und, falls dies bejaht werden sollte, ob eine schlichte Empfehlung eines Gerichtes eine Maßnahme im Sinne dieser Richtlinie darstellen kann.

a) Zum ersten Punkt

9/10 Artikel 2 der Richtlinie Nr. 64/221 betrifft die „Vorschriften" (measures, dispositions, provvedimenti, bestemmelser, voorschriften) für die Einreise, die Er-

teilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, welche die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erlassen. Nach Artikel 3 Absätze 1 und 2 derselben Richtlinie darf bei „Maßnahmen" (measures, mesures, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sein; strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Maßnahme nicht begründen.

11/12 Zwar erklärt die Regierung des Vereinigten Königreichs, sie gestehe ohne Vorbehalt zu, daß Artikel 3 Absätze 1 und 2 unmittelbare Wirkung habe und Rechte für Einzelpersonen begründe, welche die nationalen Gerichte beachten müßten, so daß „ein Gericht eines Mitgliedstaats die Vorschriften der Richtlinie nicht mißachten darf, wenn es mit einer Angelegenheit befaßt ist, für die diese einschlägig sind", sie trägt jedoch vor, eine Entscheidung eines nationalen Gerichts könne keine „Maßnahme" (measure) im Sinne dieses Artikel 3 darstellen. In diesem Zusammenhang macht sie geltend, die Identität des englischen Ausdrucks „measures", der sowohl in Artikel 2 als auch in Artikel 3 verwendet werde, zeige, daß dieser Ausdruck in beiden Fällen die gleiche Bedeutung haben müsse; aus der ersten Begründungserwägung zur Richtlinie ergebe sich, daß er in Artikel 2 lediglich Rechts- und Verwaltungsvorschriften, nicht aber gerichtliche Entscheidungen betreffe.

13/14 Ein Vergleich der verschiedenen sprachlichen Fassungen der genannten Bestimmungen zeigt, daß die anderen Fassungen mit Ausnahme der italienischen in den beiden Artikeln verschiedene Ausdrücke verwenden, so daß man aus der verwendeten Terminologie keine rechtlichen Folgerungen ziehen kann. Die verschiedenen sprachlichen Fassungen einer Gemeinschaftsvorschrift müssen einheitlich ausgelegt werden; falls die Fassungen voneinander abweichen, muß die Vorschrift daher nach dem allgemeinen Aufbau und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört.

15/18 Die Richtlinie Nr. 64/221 koordiniert das nationale Ausländerrecht, soweit es Angehörige anderer Mitgliedstaaten betrifft, und will so diese Personen dagegen schützen, daß die Befugnisse, die aus den ausnahmsweise aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen folgen, in einer Weise ausgeübt werden, die über die Erfordernisse hinausgeht, welche die Rechtfertigung für eine Ausnahme von dem fundamentalen Grundsatz der Freizügigkeit sind. Dabei ist es wesentlich, daß dieser Schutz in den verschiedenen Abschnitten des Verfahrens, das zu einer Ausweisung führen kann, von den Gerichten gewährt wird, wenn diese mit

dem Erlaß einer solchen Entscheidung befaßt sind. Daraus folgt, daß der Begriff „Maßnahme" die Entscheidung eines Gerichts umfaßt, das kraft Gesetzes in gewissen Fällen die Ausweisung eines Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats zu empfehlen hat. Folglich muß dieses Gericht, wenn es eine solche Empfehlung ausspricht, die Richtlinie exakt anwenden und die Beschränkungen beachten, die sie dem Handeln der Behörden der Mitgliedstaaten auferlegt.

19 Diese Feststellung entspricht im übrigen der Äußerung der Regierung des Vereinigten Königreichs, daß sie nicht vortrage, „daß ein Gericht eines Mitgliedstaats Artikel 3 Absätze 1 und 2 mißachten dürfte, wenn es mit einer Angelegenheit befaßt ist, für die diese Bestimmungen einschlägig sind", daß sie im Gegenteil zugestehe, „daß diese Vorschriften unmittelbar anwendbar sind und den Angehörigen der Mitgliedstaaten Rechte einräumen, die die nationalen Gerichte schützen müssen".

b) Zum zweiten Punkt

20 Zum zweiten Punkt der ersten Frage macht das Vereinigte Königreich geltend, daß eine schlichte Empfehlung keine „Maßnahme" im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221 darstellen könne, da nur die folgende Entscheidung des Ministers als solche angesehen werden könne.

21/23 Eine „Maßnahme" im Sinne der Richtlinie ist jede Handlung, die das Recht der unter Artikel 48 fallenden Personen berührt, unter den gleichen Bedingungen wie die Angehörigen des Mitgliedstaats der Aufnahme in die Mitgliedstaaten frei einzureisen und sich dort frei aufzuhalten. Die Empfehlung, auf die sich die Frage des nationalen Gerichts bezieht, ist in dem Verfahren nach Section 3 (6) des Immigration Act 1971 ein notwendiger Schritt in Richtung auf eine etwaige Ausweisung und eine notwendige Vorbedingung dieser Entscheidung. Sie hat außerdem in diesem Verfahren die Wirkung, daß der Betroffene in Haft genommen werden kann, und ist jedenfalls ein Gesichtspunkt für die Rechtfertigung der späteren Ausweisung durch die Verwaltungsbehörde.

24 Somit berührt eine solche Empfehlung das Recht der Freizügigkeit und stellt eine Maßnahme im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie dar.

Zur zweiten Frage

25/26 Die zweite Frage lautet wie folgt: „Bedeutet Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG, wonach strafrechtlich Verurteilungen ‚allein' Maßnahmen

der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nicht ‚ohne weiteres' begründen, daß frühere strafrechtliche Verurteilungen lediglich insoweit von Bedeutung sind, als sie eine gegenwärtige oder künftige Neigung offenbaren, in einer gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verstoßenden Weise zu handeln? Hilfsweise: Was bedeuten die Ausdrücke ‚allein' und ‚ohne weiteres' in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG?" Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, soll mit dieser Frage geklärt werden, ob, wie es der Angeklagte vor dem nationalen Gericht vortrug, „frühere strafrechtliche Verurteilungen nur insoweit beachtlich sind, als sie eine gegenwärtige oder künftige Neigung offenbaren, in einer gegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verstoßenden Weise zu handeln" oder ob im Gegenteil, wie es die Anklage vortrug, „das Gericht zwar eine Ausweisungsempfehlung nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, die ausschließlich auf einer früheren Verurteilung beruhen, aussprechen kann, es jedoch befugt ist, das der strafrechtlichen Verurteilung zugrunde liegende frühere Verhalten des Angeklagten zu berücksichtigen".

27/28 Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie, wonach „strafrechtliche Verurteilungen allein ... ohne weiteres diese Maßnahme nicht begründen [können]", ist dahin auszulegen, daß er von den nationalen Behörden eine spezifische Prüfung unter dem Blickwinkel der dem Schutz der öffentlichen Ordnung innewohnenden Interessen verlangt, die nicht notwendigerweise mit den Beurteilungen übereinstimmen muß, auf denen die strafrechtliche Verurteilung beruht. Somit darf eine frühere strafrechtliche Verurteilung nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihr zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwäßtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt.

29/30 Wenn auch in der Regel die Feststellung einer derartigen Gefährdung eine Neigung des Betroffenen nahelegt, dieses Verhalten in Zukunft beizubehalten, so ist es doch auch möglich, daß schon allein das vergangene Verhalten den Tatbestand einer solchen Gefährdung der öffentlichen Ordnung erfüllt. Es obliegt den nationalen Behörden und gegebenenfalls den nationalen Gerichten, diese Frage in jedem Einzelfall zu beurteilen, wobei sie die besondere Rechtstellung der dem Gemeinschaftsrecht unterliegenden Personen und die entscheidende Bedeutung des Grundsatzes der Freizügigkeit zu berücksichtigen haben.

Zur dritten Frage

31/32 Die dritte Frage geht dahin, ob der in Artikel 48 Absatz 3 enthaltene Begriff der public policy (öffentlichen Ordnung) dahin auszulegen ist, daß er reasons of state (staatliche Gründe) umfaßt, auch wenn kein breach of the public

peace or order (Verletzung des öffentlichen Friedens oder der öffentlichen Ordnung) droht, oder in einem engeren Sinne, der die Vorstellung des threatened breach of the public peace, order or security (Gefährdung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit) umfaßt, oder in einem anderen weiteren Sinne. Von ihren terminologischen Gesichtspunkten entkleidet, zielt diese Frage auf eine Verdeutlichung der Auslegung des Begriffs der „öffentlichen Ordnung", auf den sich Artikel 48 bezieht.

33/35 In seinem Urteil vom 4. Dezember 1974 (Rechtssache 41/74, *Van Duyn,* Slg. 1974, 1337, 1350) hat der Gerichtshof hervorgehoben, daß der Begriff der öffentlichen Ordnung im Gemeinschaftsrecht eng zu verstehen ist, namentlich, wenn er eine Ausnahme von dem wesentlichen Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer rechtfertigt; daher darf seine Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden. Im gleichen Urteil wird jedoch festgestellt, daß die besonderen Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein können, so daß insoweit den zuständigen innerstaatlichen Behörden ein Beurteilungsspielraum innerhalb der durch den Vertrag und die zu seiner Anwendung erlassenen Vorschriften gesetzten Grenzen zuzubilligen ist. Die Berufung einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung setzt, wenn er gewisse Beschränkungen der Freizügigkeit von dem Gemeinschaftsrecht unterliegenden Personen rechtfertigen soll, jedenfalls voraus, daß außer der Störung der öffentlichen Ordnung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

Kosten

36/37 Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Marlborough Street Magistrates' Court mit Beschluß vom 20. November 1976 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Eine Maßnahme im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221 ist jede Handlung, die das Recht der unter Artikel 48 des Vertrages fallenden Personen berührt, unter den gleichen Bedingungen wie die Angehörigen des Mitgliedstaats der Aufnahme in die Mitgliedstaaten frei einzureisen und sich dort frei aufzuhalten. Dieser Begriff umfaßt die Entscheidung eines Gerichts, das kraft Gesetzes in gewissen Fällen die Ausweisung eines Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats zu empfehlen hat, wenn diese Empfehlung eine notwendige Vorbedingung der Ausweisung darstellt.**

2. **Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 64/221, wonach strafrechtliche Verurteilungen allein ohne weiteres Beschränkungen der Freizügigkeit, die Artikel 48 des Vertrages aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zuläßt, nicht begründen können, ist dahin auszulegen, daß frühere strafrechtliche Verurteilungen nur insoweit berücksichtigt werden dürfen, als die ihnen zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt.**

3. **Die Berufung einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung setzt, wenn er gewisse Beschränkungen der Freizügigkeit von dem Gemeinschaftsrecht unterliegenden Personen rechtfertigen soll, jedenfalls voraus, daß außer der Störung der öffentlichen Ordnung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Oktober 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher