URTEIL DES GERICHTSHOFES
17. Juni 1997 *

In den verbundenen Rechtssachen C-65/95 und C-111/95

betreffend dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom High Court of Justice, Queen's Bench Division (Vereinigtes Königreich), in den dort anhängigen Rechtsstreitigkeiten

The Queen

gegen

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Mann Singh Shingara** (C-65/95),

und

The Queen

gegen

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abbas Radiom** (C-111/95)

* Verfahrenssprache: Englisch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, 56, S. 850),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. L. Murray und L. Sevón (Berichterstatter) sowie der Richter C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch und M. Wathelet,

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Klägers Shingara, vertreten durch Ian Macdonald, QC, und Barrister Raza Husain im Auftrag des Solicitors Michael Ellman,

— des Klägers Radiom, vertreten durch Nicholas Blake, QC, und Barrister Duran Seddon im Auftrag des Solicitors Christopher Randall,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Lindsey Nicoll vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigte im Beistand der Barrister Stephen Richards und Ian Burnett,

— der französischen Regierung, vertreten durch Catherine de Salins, Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Anne de Bourgoing, Chargé de mission in dieser Direktion, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Christopher Docksey und Pieter van Nuffel, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Kläger Shingara und Radiom sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission in der Sitzung vom 8. Oktober 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 26. November 1996,

folgendes

Urteil

1 Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat mit Beschlüssen vom 3. Februar 1995, beim Gerichtshof eingegangen am 13. März 1995 (C-65/95) bzw. am 3. April 1995 (C-111/95), gemäß Artikel 177 EG-Vertrag fünf Fragen zur Auslegung der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, 56, S. 850; Richtlinie), zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Vor dem nationalen Gericht hatten die Kläger, denen die Einreise in das Vereinigte Königreich verwehrt worden war, insbesondere beantragt, ihnen gemäß Artikel 8 der Richtlinie einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidungen zuzusprechen, die der Innenminister aus Gründen der öffentlichen Ordnung gegen sie erlassen hatte, oder ihnen ein Recht auf Prüfung ihrer Lage durch eine unabhängige Stelle gemäß Artikel 9 der Richtlinie zuzuerkennen.

3 Artikel 8 der Richtlinie lautet wie folgt:

„Der Betroffene muß gegen die Entscheidung, durch welche die Einreise, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, oder gegen die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet die Rechtsbehelfe einlegen können, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen."

4 Artikel 9 der Richtlinie lautet wie folgt:

„(1) Sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben, trifft die Verwaltungsbehörde die Entscheidung über die Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung eines Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis aus dem Hoheitsgebiet außer in dringenden Fällen erst nach Erhalt der Stellungnahme einer zuständigen Stelle des Aufnahmelandes, vor der sich der Betroffene entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen kann.

Diese Stelle muß eine andere sein als diejenige, welche für die Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet zuständig ist.

(2) Die Entscheidungen über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis sowie die Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis werden der Stelle, deren vorherige Stellungnahme in Absatz (1) vorgesehen ist, auf Antrag des Betroffenen zur Prüfung vorgelegt. Dieser ist dann berechtigt, persönlich seine Verteidigung wahrzunehmen, außer wenn Gründe der Sicherheit des Staates dem entgegenstehen."

5 Die Rechtsbehelfe gegen ein Verbot der Einreise in das Vereinigte Königreich sind in Section 13 des Immigration Act 1971 geregelt, dessen einschlägige Bestimmungen wie folgt lauten:

„13 (1) Vorbehaltlich der Vorschriften dieses Teils des Gesetzes kann jemand, dem die Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich aufgrund des Gesetzes verweigert wird, bei einem ‚Adjudicator' einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung, daß er eine Erlaubnis benötigt, oder gegen die Verweigerung der Erlaubnis einlegen.

13 (2) Vorbehaltlich der Vorschriften dieses Teils des Gesetzes kann jemand, dem auf einen ordnungsgemäß gestellten Antrag hin ein ‚Certificate of entitlement' oder eine ‚Entry clearance' verweigert wird, bei einem Adjudicator einen Rechtsbehelf gegen die ablehnende Entscheidung einlegen.

...

13 (5) Kein Rechtsbehelf gegen die Verweigerung einer Einreiseerlaubnis oder einer Entry clearance ist für den Betroffenen gegeben, wenn der Minister bescheinigt, daß er (und nicht eine von ihm ermächtigte Person) mit der Begründung die Anweisung erteilt hat, dem Betroffenen die Einreise in das Vereinigte Königreich nicht zu gestatten, daß seine Abweisung dem öffentlichen Wohl dient, oder wenn die Einreiseerlaubnis oder die Entry clearance gemäß einer solchen Anweisung verweigert wurde."

6 Diese Verwaltungsrechtsbehelfe und die Klage (Application for Judicial Review), aufgrund deren die ordentlichen Gerichte — in England, Wales und Nordirland der High Court of Justice, in Schottland der Court of Session — Verwaltungsentscheidungen überprüfen können, müssen im Vereinigten Königreich auseinandergehalten werden.

7 Der Kläger Shingara, ein französischer Staatsangehöriger, versuchte am 29. März 1991 in das Vereinigte Königreich einzureisen, ihm wurde aber die Einreise verweigert. In dem Bescheid über die Verweigerung der Einreiseerlaubnis heißt es zum einen, der Innenminister habe persönlich die Anweisung erteilt, daß es der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit zuwiderliefe, den Kläger in das Vereinigte Königreich einreisen zu lassen, und zum anderen, daß ihm gegen diesen Bescheid kein Verwaltungsrechtsbehelf zustehe. Aus dem Vorlagebeschluß ergibt sich, daß das Innenministerium zur Rechtfertigung dieser Entscheidung Verbindungen des Klägers mit dem Sikh-Extremismus anführte.

8 Mehrere Jahre später, nämlich am 15. Juli 1993, kam der Kläger im Hafen von Dover an; auf Vorlage seines französischen Personalausweises wurde ihm die Einreise gestattet. Am 22. Juli 1993 wurde er in Birmingham verhaftet und als illegal eingereiste Person in Untersuchungshaft genommen. Am 30. Juli 1993 wurde die Klage gegen die Inhaftierung zugelassen; der Kläger wurde aus der Haft entlassen und kehrte nach Frankreich zurück.

9 Vor dem High Court klagt der Kläger gegen den Bescheid des Innenministers vom 22. Juli 1993, ihn als illegal eingereiste Person zu betrachten, ihn in Haft zu nehmen, ihn aus dem Vereinigten Königreich auszuweisen und ihm die Einreise und den Aufenthalt dort zu verbieten. Er begehrt die Aufhebung dieses Bescheids und beantragt die Feststellung, daß ihm ein Verwaltungsrechtsbehelf gegen seine Ausweisung zusteht oder daß er Anspruch darauf hat, daß sein Fall einer unabhängigen Stelle zur Prüfung vorgelegt wird.

10 Der Kläger Radiom hat die iranische und die irische Staatsangehörigkeit; er wohnt in Irland.

11 Im Mai 1983 wurde ihm die unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis für das Vereinigte Königreich erteilt. Aus einem Schreiben des Innenministeriums ergibt sich, daß ihm diese Aufenthaltserlaubnis als Angehörigen eines Drittlands erteilt wurde.

12 Der Kläger arbeitete im Vereinigten Königreich seit 1983 im iranischen Konsulardienst. Im Anschluß an den Abbruch der diplomatischen Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur Islamischen Republik Iran informierte ihn das Innenministerium am 9. März 1989, wenn er das Vereinigte Königreich nicht innerhalb von sieben Tagen verlasse, werde er in Haft genommen und abgeschoben. Dieser Verfügung ist der Kläger nachgekommen.

13 Am 2. Juli 1992 bat der Kläger um Auskünfte über seine Lage und wies insbesondere darauf hin, daß er Gemeinschaftsangehöriger sei. Das Innenministerium antwortete am 24. September 1992, seine Entscheidung sei dem öffentlichen Wohl förderlich. Es fügte hinzu, wenn der Kläger in das Vereinigte Königreich einzureisen versuche, werde ihm die Einreise mit der gleichen Begründung verweigert werden; sollte er gleichwohl einreisen, so würden Maßnahmen zu seiner Abschiebung in Gang gesetzt. Ein Verwaltungsrechtsbehelf stehe dem Kläger nicht zu.

14 Am 13. Oktober 1992 beantragte der Kläger die Erteilung einer Gemeinschaftsaufenthaltserlaubnis.

15 Dieser Antrag wurde mit Schreiben vom 23. November 1992 abgelehnt, in dem es auch hieß, daß ihm trotz seiner Gemeinschaftsangehörigkeit kein Verwaltungsrechtsbehelf zustehe.

16 Nach dem Vorlagebeschluß hat das Innenministerium seine Entscheidung mit den Verbindungen zwischen dem Kläger und dem iranischen Regime begründet. Aus dem Vorlagebeschluß geht auch hervor, daß der Innenminister persönlich das Verbot der Einreise des Klägers in das Vereinigte Königreich unter dem Aspekt der Klage überprüft habe und zu dem Ergebnis gekommen sei, es liege nicht im Interesse der Sicherheit des Königreichs, den Bescheid aufzuheben.

17 Der Kläger hat vor dem High Court Klage auf Aufhebung des Bescheids vom 23. April 1992 erhoben, mit dem sein Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abgelehnt worden war.

18 Nach Auffassung des High Court werfen die Rechtsstreitigkeiten Fragen nach der Auslegung der Richtlinie auf. Er hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen vorgelegt:

1) (1) Sind in Artikel 8 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 mit den Worten „die Rechtsbehelfe ..., die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen", a) die besonderen Rechtsbehelfe gemeint, die in bezug auf Entscheidungen über die Einreise von Staatsangehörigen des betreffenden Staates gegeben sind (im vorliegenden Fall ein bei einem „immigration adjudicator" einzulegender Rechtsbehelf), oder b) sind damit nur die Rechtsbehelfe gemeint, die in bezug auf Verwaltungsakte im allgemeinen gegeben sind (im vorliegenden Fall die Klage [judicial review])?

(2) Sind, wenn Frage 1 im Sinne von a zu beantworten ist, mit den zitierten Worten des Artikels 8 der Richtlinie 64/221 nur die Rechtsbehelfe gemeint, die Staatsangehörigen des betreffenden Staates unter den gleichen Umständen zustehen (im vorliegenden Fall Verweigerung einer Einreiseerlaubnis aus Gründen der nationalen Sicherheit), oder sind damit auch die spezifischen Rechtsbehelfe gemeint, die Staatsangehörigen des betreffenden Staates unter ähnlichen oder gleichen Umständen zustehen, und wenn ja, wie gleichartig oder ähnlich müssen die Umstände sein?

2) Muß ein Gemeinschaftsangehöriger, dem die Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich aus Gründen der nationalen Sicherheit verweigert wird, nach Maßgabe des Artikels 8 der Richtlinie 64/221 im Lichte der Antwort auf Frage 1 ein Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs bei einem „immigration adjudicator" haben, wenn ein britischer Staatsangehöriger, dem die Einreise in das Vereinigte Königreich aus Gründen der nationalen Sicherheit verwehrt wird, bei richtiger Auslegung der einschlägigen Vorschriften des nationalen Rechts ein Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs hat, damit er nachweisen kann, daß er ein britischer Staatsangehöriger und daher berechtigt ist, in das Vereinigte Königreich unabhängig davon einzureisen, ob seine Anwesenheit im Vereinigten Königreich aus Gründen der nationalen Sicherheit unerwünscht ist?

3) Gelten die einleitenden Worte des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 („sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben") auch für Artikel 9 Absatz 2?

4) Hat ein Gemeinschaftsangehöriger, wenn eine Entscheidung erlassen worden ist, durch die ihm die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als seines eigenen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit verboten worden ist, und er das Hoheitsgebiet dieses Staates verlassen hat, ohne daß ein Rechtsbehelf eingelegt oder eine Vorlage zur Stellungnahme an eine unabhängige zuständige Stelle nach Artikel 8 oder 9 der Richtlinie 64/221 erfolgt wäre, ein Recht auf Vorlage zur Prüfung an eine unabhängige zuständige Stelle nach Artikel 9 Absatz 2, wenn er später in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats zurückkehrt oder zurückzukehren sucht und es entweder um

a) die Ablehnung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder

b) die Ablehnung eines Antrags auf Erteilung einer Einreiseerlaubnis oder

c) eine Ausweisungsentscheidung

geht?

5) Hängen die Antworten auf Frage 4 davon ab, ob

a) der Antragsteller in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats eingereist ist, bevor er einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gestellt hatte;

b) der Antragsteller aus dem Mitgliedstaat ausgewiesen worden ist, bevor er einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gestellt hatte, oder ohne jemals eine Aufenthaltserlaubnis beantragt zu haben;

c) die frühere Ausreise aufgrund einer Ausweisungsentscheidung oder wegen der Androhung der Festnahme oder der Ausweisung erfolgte und nach der Ausreise eine Entscheidung über ein Einreiseverbot erging?

19 Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 8. Mai 1995 sind die Rechtssachen C-65/95 und C-111/95 zu gemeinsamem Verfahren und gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

Die erste und die zweite Frage

20 Der erste Teil der ersten Frage geht dahin, ob ein Mitgliedstaat, dessen Recht einen Rechtsbehelf gegen Verwaltungsakte im allgemeinen und einen anderen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen über die Einreise von Angehörigen dieses Mitgliedstaats vorsieht, seiner Verpflichtung aus Artikel 8 der Richtlinie gerecht wird, wenn die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten den Rechtsbehelf ergreifen können, der im fraglichen Mitgliedstaat gegen Verwaltungsakte im allgemeinen gegeben ist.

21 Die Kläger verweisen u. a. auf das Urteil vom 5. März 1980 in der Rechtssache 98/79 (Pecastaing, Slg. 1980, 691), wonach sich Artikel 8 der Richtlinie auf alle Rechtsbehelfe beziehe, die im Rahmen der Gerichtsverfassung des betreffenden Mitgliedstaats gegen Verwaltungsakte gegeben seien. Stehe den Angehörigen eines Mitgliedstaats gegen jede Verweigerung der Anerkennung ihres Einreiserechts eine besondere Klage zu, so müsse einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats im Fall einer ähnlichen Verweigerung dasselbe Klagerecht zustehen, selbst wenn die Gründe für die Verweigerung andere seien. Daß beide Fallgestaltungen die Einreise ins Staatsgebiet beträfen, begründe eine derartige Ähnlichkeit, daß Klagemöglichkeiten vorgesehen sein müßten.

22 Die Kommission teilt diese Auffassung; nach Artikel 8 der Richtlinie müßten die Stellen eines Mitgliedstaats den Gemeinschaftsangehörigen die Klagemöglichkeiten eröffnen, über die die Angehörigen des betreffenden Staates unter vergleichbaren Umständen verfügten.

23 Das Vereinigte Königreich hält dem entgegen, Artikel 8 der Richtlinie betreffe Rechtsbehelfe im allgemeinen; diese Bestimmung verlange nur eine Klagemöglichkeit. Sie verlange keinen Vergleich zwischen der Stellung eines Angehörigen eines Mitgliedstaats, dem die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat verweigert werde, und der hypothetischen und unwahrscheinlichen Stellung des Angehörigen eines Mitgliedstaats, dem aus Gründen der Staatssicherheit die Einreise in den Staat verweigert werde, dessen Angehöriger er sei.

24 Artikel 8 der Richtlinie regelt nicht, in welcher Weise, namentlich in welchem Rechtsweg die Rechtsbehelfe eingelegt werden können, da dies sich nach der Gerichtsverfassung des jeweiligen Mitgliedstaats bestimmt (in diesem Sinne Urteil Pecastaing, Randnr. 11).

25 Daß der Betroffene gegen die Entscheidung, durch die die Einreise, die Erteilung oder die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, oder gegen die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet die Rechtsbehelfe einlegen können muß, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen, bedeutet jedoch, daß kein Mitgliedstaat, will er nicht gegen die Verpflichtung aus Artikel 8 der Richtlinie verstoßen, für die durch die Richtlinie geschützten Personen Rechtsbehelfe vorsehen darf, für die besondere Verfahrensvorschriften gelten, die geringere Garantien bieten als die Rechtsbehelfe, die Inländer gegen Verwaltungsakte einlegen (Urteile Pecastaing, Randnr. 10, und vom 18. Oktober 1990 in den Rechtssachen C-297/88 und C-197/89, Dzodzi, Slg. 1990, I-3763, Randnr. 58).

26 Sieht das nationale Recht hingegen für die von der Richtlinie geschützten Personen auf dem Gebiet der Verweigerung der Einreise oder der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet keine besonderen Rechtsbehelfe vor, so ist die Verpflichtung des Mitgliedstaats aus Artikel 8 der Richtlinie beachtet, wenn die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten über die Rechtsbehelfsmöglichkeiten verfügen, die in diesem Mitgliedstaat im allgemeinen gegen Verwaltungsakte gegeben sind (siehe Urteil Pecastaing, Randnr. 11).

27 In den vorliegenden Rechtssachen sieht das nationale Recht einen Rechtsbehelf gegen Verwaltungsakte im allgemeinen und einen anderen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen über die Einreise der Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats vor. Nach dem Vorlagebeschluß steht der letztgenannte Rechtsbehelf bei Fragen der Einreise auch Ausländern zur Verfügung, soweit die Verweigerung der Einreise nicht mit dem öffentlichen Wohl begründet wird. Zu entscheiden ist daher, ob der den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 8 der Richtlinie eröffnete Rechtsbehelf dieser letztere Rechtsbehelf oder jener ist, der gegen Verwaltungsakte im allgemeinen gegeben ist. Hierzu ist zu prüfen, ob die Fälle, in denen die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats über diesen Rechtsbehelf verfügen, mit den in Artikel 8 der Richtlinie vorgesehenen Fällen hinreichend vergleichbar sind.

28 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 18. Mai 1982 in den Rechtssachen 115/81 und 116/81 (Adoui und Cornuaille, Slg. 1982, 1665, Randnr. 7) ausgeführt hat, erlauben

die in den Artikeln 48 und 56 EG-Vertrag enthaltenen Vorbehalte es den Mitgliedstaaten, gegenüber den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten aus den in diesen Bestimmungen genannten Gründen, u. a. 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.

29 Hieraus folgt, daß der den Angehörigen der Mitgliedstaaten in den unter die Richtlinie fallenden Fällen — also bei Entscheidungen über die Einreise in das Hoheitsgebiet, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit — eröffnete Rechtsbehelf nicht derjenige sein kann, der den eigenen Staatsangehörigen in bezug auf ihr Einreiserecht zusteht.

30 Die beiden Fallgestaltungen sind nämlich nicht vergleichbar. Für die eigenen Staatsangehörigen ist das Einreiserecht eine Folge ihrer Stellung als Staatsangehörige, so daß es nicht im Ermessen des Staates steht, die Ausübung dieses Rechts einzuschränken. Hingegen können die besonderen Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung gegenüber den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein, so daß insoweit den zuständigen innerstaatlichen Behörden ein Ermessen zuzubilligen ist (siehe Urteil vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 18).

31 Auf den ersten Teil der ersten Frage ist daher zu antworten, daß ein Mitgliedstaat, in dessen Recht ein Rechtsbehelf gegen Verwaltungsakte im allgemeinen und ein anderer Rechtsbehelf gegen Entscheidungen über die Einreise der Staatsangehörigen dieses Staates vorgesehen sind, seine Verpflichtung aus Artikel 8 der Richtlinie erfüllt, wenn die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten über den Rechtsbehelf verfügen, der in diesem Mitgliedstaat gegen die Verwaltungsakte im allgemeinen eröffnet ist.

32 Damit bedürfen der zweite Teil der ersten Frage und die zweite Frage keiner Antwort.

Die dritte Frage

33 Die dritte Frage des nationalen Gerichts geht dahin, ob die in Artikel 9 Absatz 1 angesprochenen drei Fälle (sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben) auch im Rahmen des Artikels 9 Absatz 2 Anwendung finden, wenn also eine Entscheidung über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis angefochten wird.

34 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, ergänzt Artikel 9 der Richtlinie Artikel 8. Er soll den von einer der in den drei Fällen des Artikels 9 Absatz 1 ins Auge gefaßten Maßnahmen Betroffenen eine verfahrensrechtliche Mindestgarantie sichern. Falls die Rechtsmittel gegen die Verwaltungsakte nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen, soll das Eingreifen der „zuständigen Stelle" nach Artikel 9 Absatz 1 eine erschöpfende Prüfung der Tatsachen und Umstände einschließlich der Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte, die die beabsichtigte Maßnahme rechtfertigen, ermöglichen, bevor die Entscheidung endgültig erlassen wird (siehe Urteile vom 22. Mai 1980 in der Rechtssache 131/79, Santillo, Slg. 1980, 1585, Randnr. 12; Adoui und Cornuaille, Randnr. 12; und vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-175/94, Gallagher, Slg. 1995, I-4253, Randnr. 17).

35 Hätte der Adressat einer Entscheidung über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor der Erteilung einer solchen Erlaubnis nach Artikel 9 Absatz 2 das Recht, die Stellungnahme der in Artikel 9 Absatz 1 genannten „unabhängigen Stelle" auch in den dort nicht genannten Fällen zu erhalten, so hätte er dieses Recht selbst dann, wenn sich

die Rechtsbehelfe auf die Sachverhaltsfeststellungen erstreckten und eine erschöpfende Prüfung des gesamten Sachverhalts umfaßten. Das widerspräche dem Zweck dieser Bestimmungen, da das in Artikel 9 vorgesehene Verfahren zur Prüfung und Stellungnahme als Ausgleich für die Unzulänglichkeiten der von Artikel 8 erfaßten Rechtsbehelfe gedacht ist (siehe Urteil Pecastaing, Randnr. 20).

36 Im übrigen benachteiligte die abgelehnte Auslegung im Falle einer Entfernungsentscheidung in ungerechtfertigter Weise denjenigen, der sich bereits rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhält und der daher unter Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie fällt, gegenüber demjenigen, gegen den eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Sinne des Artikels 9 Absatz 2 ergeht. Der letztere hätte nämlich stets die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu erhalten, der erstere aber nur in den in Artikel 9 Absatz 1 genannten Fällen.

37 Auf die dritte Frage ist somit zu antworten, daß die in Artikel 9 Absatz 1 genannten drei Fälle (sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben) auch im Rahmen des Artikels 9 Absatz 2 anwendbar sind, wenn also eine Entscheidung über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis angefochten wird.

Die vierte und die fünfte Frage

38 Die vierte und die fünfte Frage gehen dahin, ob ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, gegen den eine Entscheidung ergangen ist, die ihm die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aus Gründen der öffentlichen Ordnung

oder Sicherheit verwehrt, gegen Maßnahmen, die später erlassen wurden, um seine Einreise in diesen Staat zu verhindern, selbst dann über einen Rechtsbehelf nach Artikel 8 der Richtlinie und gegebenenfalls über ein Recht auf Vorlage zur Prüfung an eine unabhängige zuständige Stelle nach Artikel 9 der Richtlinie verfügt, wenn gegen die erste Entscheidung kein Rechtsbehelf eingelegt und diese nicht der unabhängigen Stelle zur Stellungnahme vorgelegt wurde.

39 Aus den Grundsätzen, die der Gerichtshof in Randnummer 12 des Urteils Adoui und Cornuaille entwickelt hat, ergibt sich, daß ein Gemeinschaftsangehöriger, der aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats entfernt worden ist, erneut eine Aufenthaltserlaubnis beantragen kann und daß dieser Antrag, wenn er nach einer angemessenen Frist gestellt wird, von der zuständigen Behörde des Aufnahmestaats zu prüfen ist, die insbesondere das Vorbringen des Betroffenen berücksichtigen muß, mit dem eine materielle Änderung der Umstände, die die erste Entfernung gerechtfertigt hatten, nachgewiesen werden soll.

40 Entscheidungen, mit denen dem Angehörigen eines Mitgliedstaats die Einreise in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats verboten wird, stellen nämlich Ausnahmen vom Grundprinzip der Freizügigkeit dar. Daher kann eine solche Entscheidung nicht auf unbegrenzte Zeit gelten. Ein Gemeinschaftsangehöriger, gegen den ein solches Verbot ergangen ist, hat daher das Recht, eine erneute Prüfung seines Falles zu verlangen, wenn die Umstände, die das Einreiseverbot gerechtfertigt hatten, seines Erachtens entfallen sind.

41 Diese Überprüfung muß nach Maßgabe der Sachlage im Zeitpunkt der Einreichung des Antrags erfolgen. Daß ein Gemeinschaftsangehöriger im Rahmen einer früheren Entscheidung keinen Rechtsbehelf nach Artikel 8 der Richtlinie eingelegt oder daß die zuständige unabhängige Stelle keine Stellungnahme nach Artikel 9 der Richtlinie abgegeben hat, steht einer Überprüfung des neuen Antrags dieses Angehörigen nicht entgegen.

42 Dieser hat vielmehr, wenn er nach Ablauf einer angemessenen Frist seit der früheren Entscheidung einen neuen Antrag auf Einreisebewilligung oder auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis stellt, Anspruch auf eine neue Entscheidung, gegen die er nach Artikel 8 und gegebenenfalls nach Artikel 9 der Richtlinie einen Rechtsbehelf einlegen kann.

43 Das Recht auf eine Stellungnahme einer unabhängigen Stelle besteht in allen Fällen, die das vorlegende Gericht in seiner fünften Frage anspricht. Nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie können nämlich Maßnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind, nur auf das persönliche Verhalten des Betroffenen gestützt werden. Es ist daher nicht erforderlich, die in der fünften Frage angeführten Fallgestaltungen näher zu untersuchen.

44 Auf die vierte und die fünfte Frage ist daher zu antworten, daß ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, gegen den eine erste Entscheidung ergangen ist, die ihm die Einreise in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verwehrt, gegen eine neue Entscheidung, die die Behörde auf einen Antrag hin erlassen hat, den der Betroffene nach Ablauf einer angemessenen Frist seit der letzten Entscheidung, mit der ihm die Einreise verwehrt wurde, gestellt hat, über einen Rechtsbehelf nach Artikel 8 der Richtlinie und gegebenenfalls über das Recht verfügt, eine Stellungnahme der unabhängigen zuständigen Stelle nach Artikel 9 der Richtlinie zu erlangen.

Kosten

45 Die Auslagen der französischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, mit Beschlüssen vom 3. Februar 1995 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) **Ein Mitgliedstaat, in dessen Recht ein Rechtsbehelf gegen Verwaltungsakte im allgemeinen und ein anderer Rechtsbehelf gegen Entscheidungen über die Einreise der Staatsangehörigen dieses Staates vorgesehen sind, erfüllt seine Verpflichtung aus Artikel 8 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, wenn die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten über den Rechtsbehelf verfügen, der in diesem Mitgliedstaat gegen die Verwaltungsakte im allgemeinen eröffnet ist.**

2) **Die in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 genannten drei Fälle (sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben) sind auch im Rahmen des Artikels 9 Absatz 2 anwendbar, wenn also eine Entscheidung über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis angefochten wird.**

3) **Ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, gegen den eine erste Entscheidung ergangen ist, die ihm die Einreise in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats**

aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verwehrt, verfügt gegen eine neue Entscheidung, die die Behörde auf einen Antrag hin erlassen hat, den der Betroffene nach Ablauf einer angemessenen Frist seit der letzten Entscheidung, mit der ihm die Einreise verwehrt wurde, gestellt hat, über einen Rechtsbehelf nach Artikel 8 der Richtlinie 64/221 und gegebenenfalls über das Recht, eine Stellungnahme der unabhängigen zuständigen Stelle nach Artikel 9 dieser Richtlinie zu erlangen.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Juni 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias