Artikel 9 zu dem Zweck angewandt hat, einen Ausgleich dafür zu schaffen, daß die gegebenen gerichtlichen Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, würde dieser Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit genommen, wenn die Vollziehung der fraglichen Maßnahmen zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet — außer in dringenden Fällen — nicht solange aufgeschoben würde, bis diese Stelle sich geäußert hat.

Somit kann nach Artikel 9 die Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vollzogen werden, sobald die fragliche Stellungnahme abgegeben und dem Betroffenen mitgeteilt worden ist; dies gilt jedoch nur insoweit, als das Recht des Betroffenen beachtet wird, sich so lange im Hoheitsgebiet aufzuhalten, wie es für die Einlegung des nach Artikel 8 der Richtlinie gegebenen Rechtsbehelfs erforderlich ist.

5. Aus Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 64/221 ergibt sich, daß die Beurteilung der Frage der Dringlichkeit in begründeten Fällen Sache der Verwaltung ist und der Betroffene in diesem Fall sogar schon aus dem Hoheitsgebiet entfernt werden darf, bevor die „zuständige Stelle" zur Abgabe ihrer Stellungnahme in der Lage war.

6. Durch das in Artikel 9 der Richtlinie 64/221 vorgesehene Verfahren zur Prüfung und Stellungnahme, das als Ausgleich für die Unzulänglichkeiten der von Artikel 8 erfaßten Rechtsbehelfe gedacht ist, soll den Gerichten weder eine zusätzliche Befugnis, die Vollziehung der unter die Richtlinie fallenden Maßnahmen auszusetzen, noch das Recht zur Prüfung der Dringlichkeit einer Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet verliehen werden.

   Für die Ausübung derartiger Befugnisse durch die einzelstaatlichen Gerichte gilt Artikel 8 der Richtlinie.

   Die Tragweite dieser Vorschrift darf jedoch nicht durch die Maßnahmen beschränkt werden, die ein Mitgliedstaat nach Artikel 9 der Richtlinie getroffen hat.

In der Rechtssache 98/79

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Präsidenten des Tribunal de première instance Lüttich in dem vor diesem anhängigen Verfahren wegen einstweiliger Verfügung

JOSETTE PECASTAING, Serviererin und Gastwirtin, Lüttich,

gegen

BELGISCHEN STAAT, vertreten durch den Justizminister,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Aus-

ländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind,

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die französische Staatsangehörige Josette Pecastaing reiste am 8. Oktober 1977 ordnungsgemäß nach Belgien ein, um im Raum Lüttich einer Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmerin nachzugehen. Sie nahm ihren Wohnsitz in Awans und meldete sich dort bei der Gemeindeverwaltung an, die sie in das Melderegister eintrug.

Am 8. November 1977 beantragte Frau Pecastaing, die im Besitz einer für drei Monate gültigen Meldebescheinigung war, eine Aufenthaltserlaubnis, um in Belgien als Serviererin in einer Bar oder einem Café zu arbeiten.

Am 3. Mai 1978 versagte ihr das Ausländeramt der Behörde für öffentliche Sicherheit die Aufenthaltserlaubnis mit einem Bescheid, der auf Artikel 2 Buchstabe A des Ausländergesetzes vom 28. März 1952 in der Fassung des Gesetzes vom 30. April 1964 gestützt war. Diese Vorschrift lautet:

Ein Ausländer darf nur nach Belgien einreisen oder sich in Belgien aufhalten, wenn ihm dies vom Justizminister in der durch Arrêté royal vorgeschriebenen

Form genehmigt worden ist oder wenn er bestimmte Voraussetzungen erfüllt, die durch völkerrechtliche Verträge, auf deren Grundlage erlassene Verordnungen, Gesetz oder Arrêté royal festgelegt sind.

In dem Bescheid wurde die Versagung der Aufenthaltserlaubnis wie folgt begründet:

Persönliches Verhalten, das ihren Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung als unerwünscht erscheinen läßt. Hat in Belgien in einer in sittlicher Hinsicht fragwürdigen Bar gearbeitet. Verfügt seit Mitte Januar 1978 nicht mehr über die notwendigen Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes; bei der vorgelegten Bescheinigung des Arbeitgebers dürfte es sich um ein Gefälligkeitsattest handeln. Ist in Frankreich und in Deutschland wegen Prostitution registriert.

Der Bescheid enthielt die Aufforderung, das belgische Hoheitsgebiet innerhalb von 15 Tagen nach seiner Bekanntgabe zu verlassen.

Diese Bekanntgabe wurde am 16. Mai 1978 durch einen Beauftragten des Bürgermeisters von Ans, einem bei Lüttich gelegenen Ort, in dem Frau Pecastaing sich am 24. Februar 1978 niedergelassen hat, bewirkt.

Am 24. Mai 1978 beantragte Frau Pecastaing gemäß Artikel 3a des Gesetzes vom 28. März 1952 in der Fassung des Gesetzes vom 1. April 1969 eine Stellungnahme des in Artikel 10 des Gesetzes vom 28. März 1952 vorgesehenen Beirats für Ausländerfragen. Die jeweiligen Vorschriften lauten:

Artikel 10 des Gesetzes von 1952

Es wird ein Beirat für Ausländerfragen geschaffen, der gegenüber dem Justizminister in den durch die Artikel ... dieses Gesetzes vorgesehenen Fällen eine Stellungnahme abzugeben hat.

Artikel 3a des Gesetzes von 1969

Entscheidungen, durch die einem Ausländer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der EWG ist, die Aufenthaltserlaubnis versagt wird oder durch die seine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet angeordnet wird, bevor eine solche Erlaubnis erteilt worden ist, sind auf Antrag des Betroffenen dem ... Beirat zur Prüfung vorzulegen.

Frau Pecastaing erschien am 14. Dezember 1978 vor dem Beirat für Ausländerfragen. Dieser erklärte in einer Stellungnahme vom gleichen Tag die Versagung der Aufenthaltserlaubnis für gerechtfertigt. Die Stellungnahme enthält folgende Begründung:

Persönliches Verhalten, das für die öffentliche Ordnung schädlich ist. Hat in einer in sittlicher Hinsicht fragwürdigen Bar gearbeitet. Hat ein Gefälligkeitsattest des Arbeitgebers vorgelegt. Ist in Frankreich und Deutschland 1977 wegen Prostitution registriert gewesen.

Durch Schreiben vom 12. Januar 1979 forderte das Ausländeramt der Behörde für die öffentliche Sicherheit den Bürgermeister von Ans auf, Frau Pecastaing bekanntzugeben, daß die Versagung der Aufenthaltserlaubnis aufrechterhalten werde; zugleich wurde er in dem Schreiben aufgefordert, die im Besitz von Frau Pecastaing befindliche Ausweisungsverfügung einzuziehen und durch „eine neue und letzte Ausweisungsverfügung mit einer Frist von 15 Tagen" zu ersetzen.

Der Bescheid, durch den die Aufenthaltserlaubnis erneut versagt wurde, wurde Frau Pecastaing am 23. Januar 1979 bekanntgegeben.

Am 9. März 1979 ließ Frau Pecastaing dem Belgischen Staat zwei Ladungen und zwar zum einen vor die Abteilung für Zivilsachen des Tribunal de première instance Lüttich, zum anderen wegen

einstweiliger Verfügung vor den Präsidenten dieses Gerichts zustellen.

Im Verfahren vor dem Tribunal de première instance erstrebt Frau Pecastaing die Rücknahme der mit einer Ausweisungsverfügung verbundenen Versagung der Aufenthaltserlaubnis wegen Rechtswidrigkeit und Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht sowie die Verurteilung des Belgischen Staats zur Leistung von Schadenersatz.

Mit der zum Präsidenten des Tribunal de première instance Lüttich erhobenen Klage wegen einstweiliger Verfügung beantragte Frau Pecastaing, zur Kenntnis zu nehmen, daß sie die Rechtmäßigkeit des fraglichen Bescheids bestreitet, und dem Belgischen Staat zu untersagen, die mit einer Ausweisungsverfügung verbundene Versagung der Aufenthaltserlaubnis zu vollziehen, solange noch nicht endgültig über die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme entschieden ist.

Nachdem er die Parteien in den Sitzungen vom 8. Mai, 28. Mai und 13. Juni 1979 gehört hatte, setzte der Präsident des Tribunal de première instance Lüttich das Verfahren wegen einstweiliger Verfügung durch Beschluß vom 18. Juni 1979 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag bis zu dem Zeitpunkt aus, in dem der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über folgende Fragen entschieden hat:

In Auslegung der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221 hat der Gerichtshof in Nr. 4 des Tenors seines Urteils vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75, Royer, gestützt auf die Randnummern 52 bis 62 der Entscheidungsgründe, für Recht erkannt:

„Eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ist — außer im Falle nachweislicher Dringlichkeit — gegenüber einer vom Gemeinschaftsrecht geschützten Person nicht vollziehbar, bevor nicht der Betroffene die ihm in den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie 64/221 garantierten Rechtsbehelfsverfahren auszuschöpfen in der Lage war."

Erster Fragenkomplex:

A — Zu den in dem Urteil genannten Rechtsbehelfsverfahren gehören diejenigen, die in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 64/221 vorgesehen und in Artikel 1 des belgischen Gesetzes vom 1. April 1969, der den neuen Artikel 3a des Ausländergesetzes vom 28. März 1952 bildet, ausgestaltet sind, nämlich die Revisionsklagen (demandes en révision) gegen Entscheidungen über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis sowie gegen Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis (belgischer Conseil d'État: Urteil 17.722 vom 18. Juni 1976 und Urteil 18.609 vom 2. Dezember 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'État 1977, S. 1381).

Zu den in Artikel 8 der Richtlinie garantierten Rechtsbehelfsverfahren mit aufschiebender Wirkung gehören wohl auch die nach den nationalen Rechtsvorschriften gegen Handlungen der Verwaltung gegebenen Aufhebungsklagen (recours en annulation). Gehört zu diesen Rechtsbehelfsverfahren mit aufschiebender Wirkung darüber hinaus ein Verfahren gegen den Urheber einer Ausweisung wegen zivilrechtlichen Schadenersatzes für schuldhaftes Verhalten?

Ist die aufschiebende Wirkung mit anderen Worten eine Verfahrensregel, die ausschließlich für die Rechtsverfolgung durch direkte Rechtsbehelfe gilt, oder ist sie eine den durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Personen zugute kommende Ausgestaltung des jedermann zustehenden Grundrechts auf einen fairen Zivilprozeß?

B — Allgemeiner gefragt: Folgt in einem Rechtsstreit zwischen dem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft und der Behörde eines anderen Mitgliedstaats, der das Gemeinschaftsrecht berührende Rechte und Pflichten des Zivilrechts (im Sinne des Artikels 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte) betrifft, aus dem Recht auf einen fairen Prozeß, daß diesem Staatsangehörigen der persönliche Zugang zu den Gerichten des betreffenden Staats effektiv ermöglicht wird?

Läßt sich bejahendenfalls aus dem Ineinandergreifen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und des Gemeinschaftsrechts ableiten, daß dieser Staatsangehörige ein Recht darauf hat, sich während der Dauer des Verfahrens — außer im Falle nachweislicher Dringlichkeit — ungeachtet irgendwelcher behördlicher Maßnahmen zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet im Hoheitsgebiet des beklagten Staats aufzuhalten?

Zweiter Fragenkomplex:

Im Falle nachweislicher Dringlichkeit ist die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ungeachtet jeglichen Rechtsbehelfs vollziehbar.

Ist die Bejahung dieser Dringlichkeit wesentlicher Bestandteil der Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, so daß für sie ausschließlich die Verwaltungsbehörde zuständig ist, die diese Entscheidung getroffen hat?

Oder aber ist die Frage der Dringlichkeit mit der gerichtlichen Rechtsverfolgung verknüpft, so daß sie, wenn hierüber Streit besteht, von dem angerufenen Gericht zu prüfen ist.?

Der Beschluß des Präsidenten des Tribunal de première instance Lüttich ist am 21. Juni 1979 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG sind schriftliche Erklärungen eingereicht worden: am 2. August 1979 von Frau Pecastaing, der Klägerin im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Jacques Levaux, Lüttich, am 8. August 1979 von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Hauptrechtsberater Paul Leleux als Bevollmächtigten, am 10. September 1979 von der Regierung des Königreichs Belgien, vertreten durch Rechtsanwalt Dominique Drion, Lüttich, am 11. September 1979 von der Regierung der Französischen Republik, vertreten durch den Generalsekretär des Interministeriellen Ausschusses für die Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa, Herrn Marc Dandelot, als Bevollmächtigten, am 14. September 1979 von der Regierung des Königreichs Dänemark, vertreten durch den Berater im Außenministerium Per Lachmann als Bevollmächtigten.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Regierung des Königreichs Belgien aufgefordert, schriftlich mehrere Fragen zu beantworten; das Königreich Belgien ist dieser Aufforderung innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Frau Josette Pecastaing, die Klägerin im Ausgangsverfahren, weist darauf hin, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes das Recht auf Aufenthalt den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EWG unmittelbar aufgrund des Vertrages zustehe und sie sich auf dieses

Recht vor den Gerichten des Aufnahmelandes berufen könnten, die es zu schützen hätten.

Die Mitgliedstaaten dürften seine Ausübung nur durch Entscheidungen behindern, die mit Gründen versehen und durch Gründe der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Sicherheit gerechtfertigt sowie unter Beachtung bestimmter Verfahrensvorschriften erlassen worden seien.

a) Eine Ausnahme vom Recht auf Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung sei nur unter Beachtung der folgenden sechs Kriterien zulässig: Sie müsse auf das persönliche Verhalten des Betroffenen gestützt sein; der Begriff der öffentlichen Ordnung sei eng zu verstehen und seine Tragweite dürfe nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig bestimmt werden; die Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung müsse besonders schwerwiegend sein; die Ausnahme setze eine materielle und objektive Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung voraus, so daß die öffentliche Ordnung nicht in einem immateriellen Sinn verstanden werden könne; die Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit müsse im Hoheitsgebiet des Landes vorliegen, das den Aufenthalt verwehre; die Ausnahme aus Gründen der öffentlichen Ordnung müsse sich auf eine Störung beziehen, die in der Zukunft eintrete. Gemessen an diesen Anforderungen entbehre die Entscheidung des Belgischen Staates, der Klägerin im Ausgangsverfahren die Aufenthaltserlaubnis zu versagen, ganz offensichtlich einer ernsthaften Begründung und sei rechtswidrig.

b) Nach belgischem Recht habe ein Staatsangehöriger der EWG, dem ein die Aufenthaltserlaubnis versagender Bescheid bekanntgegeben werde, drei verschiedene Rechtsbehelfe: Er könne innerhalb von acht Tagen nach Bekanntgabe den Beirat für Ausländerfragen anrufen, dessen einzige Befugnis in der Abgabe einer Stellungnahme gegenüber dem Justizminister bestehe; er könne nach Anrufung des Beirats für Ausländerfragen und innerhalb von zwei Monaten nach der auf dessen Stellungnahme hin ergangenen Entscheidung Klage zum Conseil d'État als Verwaltungsgericht erheben; er könne schließlich die ordentlichen Gerichte anrufen, um ihnen die Frage der Rechtmäßigkeit eines bestimmten Verwaltungshandelns vorzulegen, indem er die zivilrechtliche Haftung der öffentlichen Gewalt geltend mache und sich auf Artikel 92 der belgischen Verfassung berufe, nach der für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten ausschließlich diese Gerichte zuständig seien.

c) Die in der vorliegenden Sache gestellten Fragen ließen sich wie folgt zusammenfassen:

Angesichts des Tenors des Urteils des Gerichtshofes vom 8. April 1976 (Rechtssache 48/75, Royer; Slg. 1976, 497) stehe wohl fest, daß der gerichtliche Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung habe. Die Frage sei, ob die Schadensersatzklage der Klägerin im Ausgangsverfahren einen Rechtsbehelf im Sinne der Artikel 8 und 9 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), darstelle, ob es möglich sei, daß ein Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung habe, und wer über die Frage der Dringlichkeit zu entscheiden habe.

Die Klage im Ausgangsverfahren, die auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des strittigen Bescheids und auf Anordnung seiner Rücknahme gerichtet sei, stelle

sehr wohl einen Rechtsbehelf gegen den Bescheid dar. Die Vorlagefrage gehe also letztlich allein dahin, ob die gerichtlichen Rechtsbehelfe gegen eine die Aufenthaltserlaubnis versagende Entscheidung aufschiebende Wirkung hätte.

d) Diese Frage stelle sich hinsichtlich des Rechtsbehelfs der Anrufung des Beirats für Ausländerfragen nicht, denn ihre Bejahung ergebe sich eindeutig aus der Richtlinie 64/221.

Sie stelle sich hingegen bei den Rechtsbehelfen, für die der Conseil d'État und die ordentlichen Gerichte zuständig seien. Diese Rechtsbehelfe hätten aufschiebende Wirkung; der Beweis dafür sei durch mehrere Erwägungen zu erbringen.

— Die Anerkennung einer aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs entspreche der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere den Urteilen Royer und Rutili (Urteil vom 28. Oktober 1975, Rechtssache 36/75; Slg. 1975, 1219).

— Die Unzulänglichkeiten des Rechtsbehelfs der Anrufung des Beirats für Ausländerfragen machten es erforderlich, andere Rechtsbehelfe mit aufschiebender Wirkung, für die wirkliche Gerichte zuständig seien, vorzusehen.

Der Beirat könne lediglich eine Stellungnahme abgeben; wenn nur diesem Rechtsbehelf eine aufschiebende Wirkung zugeschrieben werden sollte, so müsse daraus logischerweise der Schluß gezogen werden, daß die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der EWG über keinerlei Handhabe verfügten, einen anderen Staat zur Beachtung ihres Niederlassungsrechts zu zwingen. Der Beirat für Ausländerfragen sei wegen seiner Zusammensetzung Richter und Partei in einem; das Erfordernis, daß es eine andere zuständige Stelle geben müsse, als diejenige, welche die Entscheidung treffe, sei nur scheinbar erfüllt. Die Frist für die Anrufung des Beirats betrage nur acht Tage ab Bekanntgabe des die Aufenthaltserlaubnis versagenden Bescheids; der Bescheid enthalte keinen Hinweis auf diese Frist. Daher werde die Frist in der Mehrzahl der Fälle nicht genutzt. Das Verfahren vor dem Beirat biete keinerlei Gewähr für die Beachtung der Rechte des Rechtschutzsuchenden.

— Es gelte der Grundsatz, daß es keinerlei Beeinträchtigung einer Grundfreiheit des Menschen geben dürfe, die der Überprüfung durch die Gerichte entzogen sei. Der Grundsatz der richterlichen Kontrolle im Bereich der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sei die zwangsläufige Folge des Grundsatzes, daß die erste Entscheidung der Verwaltung vorbehalten sei. Das Recht auf Aufenthalt dürfe nicht ohne Überprüfung durch die Rechtsprechung behindert werden.

— Die Mitgliedstaaten als Adressaten des Gemeinschaftsrechts dürften nicht die Wahl zwischen der Beachtung des Rechts auf Aufenthalt und der Leistung von Schadenersatz bei seiner Verletzung haben. Der Staat müsse gezwungen werden können, das Recht zu beachten.

— Die Klägerin im Ausgangsverfahren habe das unbestreitbare Recht, vor Gericht aufzutreten; ihr Recht auf einen fairen Prozeß sei in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert.

Das Recht zum Auftreten vor Gericht würde völlig ausgehöhlt, wenn die Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet schon vor der Entscheidung über ihre Rechtmäßigkeit vollzogen werden.

könnte. Im Aufenthaltsrecht liege es besonders auf der Hand, daß die Klage nach Vollziehung der Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet nur noch von theoretischem Interesse sei, weil eine Wiedergutmachung für die Rechtsverletzung praktisch nicht möglich sei. Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sei dahin auszulegen, daß dadurch das Recht des einzelnen auf persönlichen Zugang zu den Gerichten als verbindlich anerkannt werden solle. Ein Ausländer, der einen Prozeß gegen eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet führe, müsse persönlich an den Terminen in diesem Verfahren teilnehmen können und daher berechtigt sein, das Hoheitsgebiet, in dem das Verfahren ablaufe, zu betreten. Werde er vor Beendigung des Verfahrens aus dem Hoheitsgebiet entfernt, so werde dieses Recht in einer nicht mehr wiedergutzumachenden Weise beeinträchtigt.

— Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei es nicht vorstellbar, das Recht auf Aufenthalt ohne den Schutz auszuüben, den die einzelstaatlichen Gerichte ihm angedeihen lassen müßten.

— Der gesunde Menschenverstand zwinge zu der Annahme, daß es kein Recht auf Aufenthalt gebe, wenn es nicht möglich sei, es anerkennen und bestätigen zu lassen und die Mitgliedstaaten zu seiner Beachtung zu zwingen. Die Erforderlichkeit eines wirklichen gerichtlichen Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung liege klar auf der Hand.

— Der Rechtsbehelf der Anrufung des Conseil d'État sei nicht ausreichend. Wenn der Ausländer nicht innerhalb von acht Tagen nach der Entscheidung über die Versagung der Aufenthaltserlaubnis den Beirat für Ausländerfragen angerufen habe, verliere er das Recht, sich an den Conseil d'État zu wenden; die Kürze dieser Frist verhindere in der Praxis sehr oft die Anrufung des Beirats und damit in der Mehrzahl der Fälle des Conseil d'État. Es sei deshalb von wesentlicher Bedeutung, daß die Klage zu den ordentlichen Gerichten als echter Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung angesehen werde.

e) Zwar bestehe in bestimmten Fällen eine besondere Dringlichkeit, die es rechtfertige, daß die Entfernung eines Ausländers aus dem Hoheitsgebiet nicht durch ein Verfahren mit aufschiebender Wirkung hinausgezögert werden könne. Diese Möglichkeit sei indessen eng auszulegen, damit sie nicht zu Mißbräuchen führen könne. Es sei geboten, die Ausübung dieser Befugnis einer Kontrolle zu unterwerfen; die Verwaltung dürfe nicht allein für die Entscheidung über die Dringlichkeit einer Ausweisung zuständig sein.

Auf die zweite Frage sei daher zu antworten, daß dem einzelnen Mitgliedstaat zwar das Recht verbleibe, einen Staatsangehörigen der EWG bei nachweislicher Dringlichkeit ungeachtet jeglichen Rechtsbehelfs aus dem Hoheitsgebiet zu entfernen, daß er aber verpflichtet sei zu gewährleisten, daß dieser Ausländer die Dringlichkeit in einem gerichtlichen Verfahren, womöglich im Rahmen eines beschleunigten Sonderverfahrens, wie zum Beispiel des Verfahrens wegen einstweiliger Verfügung, bestreiten könne.

Die *Regierung des Königreichs Belgien* legt zunächst die für das Aufenthaltsrecht in Belgien geltenden gemeinschaftsrechtlichen und einzelstaatlichen Vorschriften dar, und verweist insbesondere auf den Arrêté royal vom 21. Dezember 1965 über die Voraussetzungen für die Einreise von Ausländern nach Belgien und für ihren Aufenthalt und

ihre Niederlassung in Belgien und auf das mehrfach geänderte Ausländergesetz vom 28. März 1952. Sie führt sodann aus, welche Rechtsbehelfe den Ausländern in Belgien gegen Maßnahmen zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet offenstehen.

A — Zur Frage der aufschiebenden Wirkung

a) Es sei unstreitig, daß die gemäß Artikel 9 der Richtlinie 64/221 geschaffenen Rechtsbehelfe — außer bei nachweislicher Dringlichkeit — aufschiebende Wirkung hätten. Diese ergebe sich aus dem Wortlaut der Vorschrift, wonach die Mitgliedstaaten ein Verfahren vor einer anderen Stelle, als der zum Erlaß der Entscheidung über die Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet zuständigen Stelle bereitzustellen hätte. Dieses Verfahren müsse geschaffen werden, sofern keine Rechtsmittel gegeben seien oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung beträfen oder keine aufschiebende Wirkung hätten. Der belgische Gesetzgeber habe das einzelstaatliche Recht angepaßt, um es mit dieser Richtlinie in Einklang zu bringen; er habe daher ein besonderes Verfahren geschaffen. Dieses sei in Artikel 3a des Ausländergesetzes vom 28. März 1952 in der Fassung des Gesetzes vom 1. April 1969 geregelt.

b) Aufgrund eines Vergleichs zwischen dem Artikel 9 der Richtlinie 64/221 und dem Rechtsbehelfsverfahren vor dem Beirat für Ausländerfragen lasse sich sagen, daß der belgische Gesetzgeber ein dieser Richtlinie entsprechendes Verfahren geschaffen habe.

Die Unzulänglichkeiten, auf die die Klägerin im Ausgangsverfahren abgestellt habe, seien in keiner Weise erheblich. So rüge die Klägerin in erster Linie, daß der Beirat für Ausländerfragen nur eine Stellungnahme abgebe; dies sei aber ausdrücklich in der Richtlinie vorgesehen. Der Beirat für Ausländerfragen sei eine andere Stelle als diejenige, welche die Entscheidung treffe; der Umstand, daß seine Mitglieder vom Justizminister ernannt würden, tue seiner Unabhängigkeit keinen Abbruch. Der Ausländer könne persönlich erscheinen oder sich durch einen Rechtsanwalt unterstützen lassen. Über den ablehnenden ministeriellen Bescheid müsse im Anschluß an das Verfahren vor dem Beirat für Ausländerfragen erneut entschieden werden; der belgische Gesetzgeber habe mithin ein echtes Rechtsbehelfsverfahren im Sinne der Richtlinie eröffnet. Die Erklärungen des Justizministers, der Vorlagebericht für den Beirat und dessen Stellungnahme würden dem Ausländer mitgeteilt.

Der in Artikel 3a des Gesetzes vom 28. März 1952 vorgesehene Rechtsbehelf stehe demnach mit der Richtlinie 64/221 in Einklang.

c) Lediglich die Anrufung des Beirats für Ausländerfragen und die in Artikel 8 der Richtlinie 64/221 vorgesehenen Rechtsbehelfe, nicht aber die anderen Rechtsbehelfe, hätten aufschiebende Wirkung.

Die Richtlinie diene nicht dem Zweck, mehrere Rechtsbehelfe mit aufschiebender Wirkung zu schaffen, sondern dazu, sicherzustellen, daß der Ausländer seine Sache in einem Rechtsbehelfsverfahren vor einer anderen Stelle als derjenigen, welche die Entscheidung treffe, verbringen könne. Ein solches Verfahren bestehe aber in Belgien; es bringe für die Behörde die Verpflichtung mit sich, nach Ablauf dieses Verfahrens eine neue Entscheidung bekanntzugeben, die beim Conseil d'État angefochten werden könne; der Ausländer verfüge daher im

Rahmen des Verwaltungsverfahrens über einen zweistufigen Rechtsschutz.

Es sei unvernünftig, jedem beliebigen Verfahren aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, da einer Entscheidung auf diese Weise für eine unbestimmte Zeit ihre Wirkungen genommen werden könnten.

d) In Belgien seien die ordentlichen Gerichte bei Rechtsstreitigkeiten, denen eine behördliche Entscheidung zugrunde liege, nur dafür zuständig, über die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung zu verhandeln und eventuell Schadenersatz zuzusprechen, nicht aber dazu, die Entscheidung aufzuheben oder ihre Rücknahme anzuordnen. Es könne nicht zugelassen werden, daß die Vollziehung einer Maßnahme oder einer Entscheidung während eines solchen Verfahrens ausgesetzt werde. Dies gelte erst recht im vorliegenden Fall, weil der Klägerin im Ausgangsverfahren durch die ihr gegenüber getroffene Maßnahme in keiner Weise ihr in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte vorgesehenes Recht zum Auftreten vor Gericht oder ihr Recht auf einen fairen Prozeß abgeschnitten werde.

Der Gerichtshof für Menschenrechte habe in seinem Urteil vom 21. Februar 1975 in der Rechtssache Golder entschieden, daß „das Recht auf Zugang zu den Gerichten nicht uneingeschränkt gilt. Da es sich um ein Recht handelt, für das die Konvention keine Definition im eigentlichen Sinn des Wortes enthält, ist über die Grenzen, die jedem Recht gezogen sind, hinaus Raum für stillschweigend zulässige Beschränkungen". Der Gerichtshof für Menschenrechte habe also angenommen, daß das Recht, in einem Zivilprozeß persönlich vor Gericht zu erscheinen, nicht als solches durch Artikel 6 oder durch irgendeine andere Vorschrift der Konvention gewährleistet sei; jedenfalls könne die Klägerin im Ausgangsverfahren während eines ordnungsgemäßen Aufenthalts in Belgien oder einer Einreise nach Belgien persönlich vor den belgischen Gerichten erscheinen.

e) Durch Artikel 9 der Richtlinie 64/221 und das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Royer habe offensichtlich nicht jedem beliebigen Verfahren aufschiebende Wirkung zuerkannt werden sollen. Diese Wirkung sei im wesentlichen dem besonderen Verwaltungsverfahren zuzuerkennen, das in jedem Staat der Gemeinschaft geschaffen werde, sofern keine gerichtlichen Rechtsbehelfe gegeben seien oder diese nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung beträgen oder keine aufschiebende Wirkung hätten. Das zur Zeit beim Tribunal de première instance Lüttich anhängige Verfahren betreffe unbestreitbar die Rechtmäßigkeit der Entscheidung; dieses Verfahren habe offensichtlich keine aufschiebende Wirkung, da diese nur den auf der Grundlage der Artikel 8 und 9 der Richtlinie geschaffenen oder bereits bestehenden Verfahren zuzuerkennen sei.

Der Belgische Staat habe der Klägerin ganz offenbar die doppelte Garantie eingeräumt, auf die der Gerichtshof in dem Urteil Rutili abgestellt habe: nämlich zum einen die Mitteilung der Gründe der beschränkenden Maßnahme und zum anderen die Eröffnung eines Rechtswegs, der zunächst vor den Beirat für Ausländerfragen und sodann zum Conseil d'État führe.

f) Es sei festzustellen, daß zu den Rechtsbehelfen mit aufschiebender Wirkung nicht die gegen den Urheber der Ausweisungsverfügung gerichtete Klage auf zivilrechtlichen Schadenersatz wegen schuldhaften Verhaltens gehöre.

B — Zur Frage der Dringlichkeit

Die Frage der Dringlichkeit stelle sich in dem Zeitpunkt, in dem die Entscheidung über die Versagung der Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vollzogen werden solle; in jedem Fall stelle sie sich nur, wenn der Ausländer einen Rechtsbehelf eingelegt habe und dieser aufschiebende Wirkung entfalte.

Wenn der Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung habe, so stehe es der Behörde, die den Bescheid erlassen habe, frei, diesen zu vollziehen; auch wenn die Bejahung der Dringlichkeit in diesem Fall formell kein Bestandteil der Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet sei, sei für diese Frage doch die Verwaltungsbehörde ausschließlich zuständig.

Wenn der Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung habe, so müsse der Behörde, die den Bescheid erlassen habe, ein Spielraum für die Beurteilung zustehen, der durch das Verhalten des Ausländers beeinflußt werden könne. Die Frage der Dringlichkeit unterliege zunächst einmal der Beurteilung durch die Behörde, die den Bescheid erlassen habe, sofern der Betroffene sich offenbar weiterhin in dem Milieu aufhalte, von dem in der angegriffenen Entscheidung ausgegangen worden sei.

Es dürfe nicht allen Ausländern, denen eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet bekanntgegeben worden sei, eine Möglichkeit eröffnet werden, mittels eines Verfahrens zur Prüfung des Begriffes der Dringlichkeit die Wirkungen dieser Verfügung während des Verfahrens aufzuheben oder aufzuschieben; dies liefe entgegen der Zielsetzung der Richtlinie 64/221 darauf hinaus, daß jedes bei einem beliebigen Gericht mit dem Ziel eingeleitete Verfahren, die Dringlichkeit prüfen zu lassen, aufschiebende Wirkung hätte.

Die *Regierung des Königreichs Dänemark* legt zu Punkt B letzter Absatz der ersten Gruppe der Vorlagefragen zunächst dar, welche Vorschriften in Dänemark für die Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet gelten und vertritt sodann die Auffassung, aus den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie 64/221 könne nicht abgeleitet werden, daß der ausländische Staatsangehörige sich so lange im Land aufhalten dürfe, wie das ihn betreffende Verfahren anhängig sei, wenn in der Rechtsordnung des betreffenden Staates vorgesehen sei, daß einem Rechtsbehelf in einem früheren Verfahrensstadium aufschiebende Wirkung zukomme. Es sei nicht erforderlich, eine Regel bezüglich des Rechts eines Staatsangehörigen, sich während des gesamten Ablaufs des gerichtlichen Verfahrens im Land aufzuhalten, aufzustellen, da dieses Recht auf weniger interventionistische Weise gesichert werden könne. Auf die Vorlagefrage sei zu antworten, daß das Gemeinschaftsrecht einer Klage gegen eine behördliche Entscheidung keine aufschiebende Wirkung verleihe.

Die *Regierung der Französischen Republik* vertritt die Auffassung, durch die Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221 hätten lediglich die Rechtsbehelfe gegen solche behördliche Maßnahmen erfaßt werden sollen, durch die eine Aufenthaltserlaubnis versagt werde, hingegen nicht die anderen Rechtsbehelfe, insbesondere nicht die Verfahren, die die zivilrechtliche Haftung der Behörde beträfen, die die angegriffene Maßnahme getroffen habe. Dies lasse sich sowohl aus dem Wortlaut von Artikel 8 als auch aus der dritten Begründungserwägung der Richtlinie ableiten. Die Richtlinie erfasse also nur die gegen die strittige Maßnahme gerichteten gerichtlichen Rechtsbehelfe wegen Überschreitung der Befugnisse oder mit uneingeschränkter Ermessensnachprü-

fung (Artikel 8 der Richtlinie) oder, wenn diese Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung hätten oder nicht vorgesehen seien, die außergerichtlichen Rechtsbehelfe vor einer von dem Urheber der Maßnahme unabhängigen Stelle (Artikel 9), im vorliegenden Fall die Anrufung des Beirats für Ausländerfragen.

a) Was das Recht zum vorläufigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates angehe, so seien zwei Möglichkeiten zu unterscheiden:

Artikel 8 der Richtlinie, der sich auf das gemäß Artikel 10 der Richtlinie geänderte nationale Recht der Mitgliedstaaten beziehe, eröffne den Betroffenen die Möglichkeit, einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen. In diesem Fall müsse dem Betroffenen der Zeitraum zur Verfügung stehen, den er zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen den ihn betreffenden Verwaltungsakt benötige; die in Artikel 7 der Richtlinie vorgesehene Mindestfrist von 15 Tagen, die nur bei Dringlichkeit verkürzt werden dürfe, sei hierfür ausreichend.

Artikel 9 der Richtlinie stelle ein absolutes Minimum dar und biete dem Gemeinschaftsrechtsbürger Garantien für den Fall, daß die in Artikel 8 genannten Rechtsbehelfe nicht vorgesehen seien oder keine aufschiebende Wirkung hätten. In diesem Fall müsse die Vollziehung der Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, außer wenn Gründe der Sicherheit des Staates dem entgegenstünden (Artikel 9 Absatz 2), ausgesetzt werden, bis der Betroffene vor der in Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 2 umschriebenen Stelle habe erscheinen und persönlich seine Verteidigung habe wahrnehmen können. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil in der Rechtssache Royer anerkannt, daß die Einlegung eines Rechtsbehelfs im Sinne der Artikel 8 und 9 keine aufschiebende Wirkung habe, sofern der Betroffene das gesamte Verfahren nach Artikel 9 Absatz 1 habe durchlaufen können.

b) Wenn man die Vorlagefrage in einer Formulierung beantwortete, die stillschweigend voraussetze, daß der Betroffene sich während der gesamten Verfahrensdauer im Hoheitsgebiet des Staates aufhalte, so laufe dies darauf hinaus, daß man dem Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung zuschreibe — ein Ergebnis, das sowohl der Richtlinie als auch der Rechtsprechung des Gerichtshofes zuwiderlaufe. Die Rechtsprechung in der Rechtssache Royer, durch die der Schutz der Bürgerrechte in vollem Umfang gewährleistet, zugleich aber den Mitgliedstaaten die wirksame Durchführung einer ordnungsbehördlichen Maßnahme im Interesse der öffentlichen Sicherheit gestattet werde, sei zu bestätigen. Anderenfalls würden sämtliche Ausweisungsmaßnahmen durch der Verzögerung dienende Verfahren blockiert — ein Zustand, durch den die Mitgliedstaaten letztlich ihres Rechtes zur Ausweisung beraubt würden.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß mit den Vorlagefragen Gesichtspunkte des einzelstaatlichen Rechts, des Gemeinschaftsrechts und des internationalen Rechts angesprochen würden, die sich nur schwer voneinander trennen ließen, weil das vorlegende Gericht nach dem Sinn der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221 zum einen im Hinblick auf die im belgischen Recht enthaltene Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen und zivilrechtliche Ansprüche betreffenden Klagen und zum anderen im Hinblick auf den Begriff des fairen Prozesses frage. Soweit es sich um das Gemeinschaftsrecht handele, ließen sich die Fragen wie folgt formulieren:

a) Gelten die in der Richtlinie 64/221 in ihrer Auslegung durch das Urteil

Royer vorgesehenen verfahrensmäßigen Garantien gegenüber jeder behördlichen Entscheidung, durch die das als subjektives Recht des einzelnen anerkannte Recht auf Aufenthalt zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit — hier als Arbeitnehmerin — aus Gründen der öffentlichen Ordnung behindert wird, für jedes Verfahren, durch das die Gültigkeit einer solchen Entscheidung in Frage gestellt wird?

b) Gehören zu den Rechtsbehelfsverfahren, die in den Artikeln 8 und 9 garantiert sind und die ausgeschöpft sein müssen, bevor eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vollzogen werden darf (Urteil Royer), alle Rechtsstreitigkeiten vor einem Gericht zwischen einem Inhaber des Aufenthaltsrechts und den öffentlichen Behörden eines Mitgliedstaats, die dieses Recht verwehren, zum Beispiel eine gegen diesen Staat gerichtete Klage wegen Schadensersatzes für schuldhaftes Verhalten, und zwar auch dann, wenn das in Artikel 9 Absatz 2 vorgesehene Verfahren eingehalten worden ist? Kommt mit anderen Worten jedem Rechtsbehelfsverfahren des einzelstaatlichen Rechts aufschiebende Wirkung zu?

c) Unterliegt die Frage der nachweislichen Dringlichkeit, bei der nach dem Urteil in der Rechtssache Royer die vorläufige Vollziehung einer Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ungeachtet jeglichen Rechtsbehelfs zulässig ist, der Prüfung des Gerichts, dem der Schutz des Aufenthaltsrechts übertragen ist, oder ist die Beurteilung dieser Frage ausschließlich der Verwaltungsbehörde überlassen, die die Entscheidung getroffen hat?

A — Zum ersten Fragenkomplex (erste und zweite Frage)

a) Die verfahrensmäßige Garantien seien von wesentlicher Bedeutung für den Schutz des Aufenthaltsrechts, das denjenigen, denen der freie Personenverkehr zugute komme, unmittelbar aufgrund des Vertrages zustehe. Aus dem Urteil in der Rechtssache Royer ergebe sich, daß eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet — außer im Falle nachweislicher Dringlichkeit — nicht vollziehbar sei, bevor nicht der Betroffene die ihm in den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie garantierten Rechtsbehelfsverfahren auszuschöpfen in der Lage gewesen sei. Unter diesem Blickwinkel könne keine maßgebliche Unterscheidung danach getroffen werden, ob es sich um die mit einer Ausweisung verbundene Versagung der ersten Aufenthaltserlaubnis oder um die Anordnung der Entfernung eines Ausländers aus dem Hoheitsgebiet handele, der bereits Inhaber einer solchen Erlaubnis sei. Deshalb müsse, wenn es um die Frage gehe, ob Gründe zur Rechtfertigung einer solchen Maßnahme vorlägen, das dem Betroffenen vorgeworfene persönliche Verhalten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine tatsächliche und hinreichend schwerwiegende Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellen und ein grundlegendes Interesse der Gesellschaft beeinträchtigen, und müsse, was die verfahrensmäßigen Garantien angehe, die Vollziehung der Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet bis zur Ausschöpfung der dem Betroffenen offenstehenden Rechtsbehelfsverfahren ausgesetzt werden.

b) Was letzteren Gesichtspunkt angehe, so sei in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie der Fall der Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis besonders vorgesehen, um das Fehlen jeglichen gerichtli-

chen Rechtsbefehls mit aufschiebender Wirkung auszugleichen; diese Vorsicht sei dadurch gerechtfertigt, daß über die Entfernung von Ausländern aus dem Hoheitsgebiet, die noch keine Aufenthaltserlaubnis erhalten hätten, im allgemeinen rasch entschieden werde, ohne daß ein wirklicher Schutz hiergegen gegeben sei.

c) Artikel 8 der Richtlinie gelte ohne Unterschied für alle — sowohl vor als auch nach Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis getroffene — Entscheidungen, deren Auswirkung in einer Beeinträchtigung des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit bestehe. Demnach würden durch die Einschaltung der in Artikel 9 Absatz 2 vorgesehenen Stelle — in Belgien: des Beirats für Ausländerfragen — keineswegs die Verfahrensgarantien für die Betroffenen und vor allem nicht die nach dem einzelstaatlichen Recht gegebenen Rechtsbehelfe gegen die nach der Stellungnahme dieses Beirats getroffene Entscheidung ausgeschöpft.

d) Für die gemeinschaftsrechtliche Beurteilung sei es unerheblich. wie die nach dem einzelstaatlichen Recht gegen behördliche Ausweisungsverfügungen gegebenen Rechtsbehelfe zu qualifizieren seien. Eine einheitliche Anwendung von Artikel 8 der Richtlinie wäre wegen der insoweit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede unmöglich, wenn den Besonderheiten jeder einzelnen Rechtsordnung Rechnung getragen werden müßte; die Unterscheidung zwischen den Befugnissen der ordentlichen Gerichte und denen der Verwaltungsgerichte, die man in einigen Mitgliedstaaten nicht kenne, sei ohne Belang.

Wenn es nach belgischem Recht einen in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte fallenden Rechtsbehelfe gebe, durch den die Ausweisung des Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats in Frage gestellt werden könne, so gelte für diesen Rechtsbehelf nicht nur Artikel 8 der Richtlinie, sondern allein wegen des Bestehens dieses Rechtsbehelfs auch der im Urteil Royer aufgestellte Grundsatz, daß die Vollziehung der Maßnahme bis zur Ausschöpfung dieses Rechtsbehelfsverfahrens unzulässig sei.

e) Die Antwort zu dem ersten Fragenkomplex habe demnach wie folgt zu lauten:

Eine vor oder nach Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis ergangene Entscheidung, nach der ein Staatsbürger eines Mitgliedstaats, dem aufgrund des Vertrages das Grundrecht zum Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Staates zusteht, aus dem Hoheitsgebiet entfernt werden soll, darf — außer bei nachweislicher Dringlichkeit — so lange nicht vollzogen werden, wie die Verfahren zur Entscheidung über die Rechtsbehelfe, die der Betroffene gegen die Maßnahme eingelegt hat, nicht vollständig durchgeführt sind; dies gilt unabhängig davon, wie diese Rechtsbehelfe und das angerufene Gericht nach dem internen Recht des Staates zu qualifizieren sind.

B — Zum zweiten Fragenkomplex (dritte Frage)

a) Die Dringlichkeitsklausel, nach der die einzelstaatlichen Behörden eine Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet schon vor Ausschöpfung des Rechtswegs vollziehen dürften, stelle eine für den Schutz der Rechte des einzelnen besonders gefährliche Bestimmung dar. Wenn ihre Anwendung in das ausschließliche Ermessen des Urhebers der Maßnahme gestellt wäre, könnte dieser auf diesem Weg die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewollten und vom Gerichtshof in der Rechtssache Royer

näher dargelegten verfahrensmäßigen Garantien erheblich einschränken, ja sogar ganz ausschalten. Jede Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, die vollzogen worden sei, bringe für den Betroffenen schwerwiegende und oft nicht mehr gutzumachende Folgen mit sich, selbst wenn sie letztlich aufgehoben werde. Wenn die Kontrolle, zu deren Ausübung die zuständigen Gerichte berufen seien, sich nicht auf die geltend gemachte Dringlichkeit und ihren Nachweis erstrecken dürfe, so würde die Wirksamkeit der Kontrolle erheblich eingeschränkt.

b) Die Antwort zum zweiten Fragenkomplex müsse demnach lauten, daß die Dringlichkeit, auf die sich die Verwaltungsbehörde berufe, um eine Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ungeachtet jeglichen Rechtsbehelfs sofort vollziehen zu können, aus denselben Gründen wie die Maßnahme selbst der Kontrolle und der Beurteilung des mit der Klage befaßten Gerichts unterliege.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 10. Januar 1980 haben Frau Pecastaing, die Klägerin im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Luc Misson, Lüttich, die Regierung des Königreichs Belgien, vertreten durch Rechtsanwalt Dominique Drion, Beistand: der Sachverständige J. C. Godfroid, Rechtsberater im Justizministerium, Ausländeramt, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean-Claude Séché, mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofs beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 31. Januar 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Durch Beschluß vom 18. Juni 1979, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Juni 1979, hat der Präsident des Tribunal de première instance Lüttich in einem Verfahren wegen einstweiliger Verfügung gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Reihe von Fragen zur Auslegung der Artikel 8 und 9 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 und Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, S. 850), vorgelegt, um die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs prüfen zu können, den eine französische Staatsangehörige im Rahmen eines Zivilprozesses mit dem Ziel eingelegt hat, die Vollziehung einer gegen sie ergangenen Ausweisungsverfügung der belgischen Ordnungsbehörden aussetzen zu lassen.

Zur Anwendung der Richtlinie 64/221 in Belgien

2 Nach den im Laufe des Verfahrens eingeholten Auskünften hat Belgien keine besonderen gesetzgeberischen Schritte zur Anwendung des Artikels 8 der Richtlinie unternommen. Es ist unstreitig, daß die verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfe, die beim belgischen Conseil d'État einzulegen sind, unabhängig von der Staatsangehörigkeit jedermann zustehen, so daß die in Artikel 1 der Richtlinie genannten Personen die Möglichkeit haben, gegen die ihnen gegenüber getroffenen ordnungsbehördlichen Maßnahmen einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen. Was die Anwendung des Artikels 9 anbelangt, so hat Belgien durch das Gesetz vom 1. April 1969 (Moniteur belge, S. 6182) eine Vorschrift geschaffen, durch die den Personen, für die die Richtlinie gilt, das Recht verliehen werden soll, den durch Artikel 10 des Ausländergesetzes vom 28. März 1952 geschaffenen „Beirat" anzurufen. Nach dem Arrêté royal vom 22. Dezember 1969 (Moniteur belge 1970, S. 1402) können Personen, denen die Aufenthaltserlaubnis versagt oder deren Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis angeordnet worden ist, hiergegen Beschwerde zu dem genannten Beirat erheben, indem sie innerhalb von 8 Tagen nach Kenntnisnahme von der sie betreffenden Entscheidung einen Antrag an den Justizminister richten.

3 Aus den im Laufe des Verfahrens eingeholten Auskünften geht hervor, daß Ausländer, die es versäumt haben, den Beirat innerhalb der vorgeschriebenen Frist anzurufen, nach der einschlägigen Rechtsprechung später der Rechtsweg zum Conseil d'État nicht mehr offensteht. Auf Fragen des Gerichtshofes hat die belgische Regierung außerdem dargelegt, daß es nicht Verwaltungspraxis ist, den von einer ordnungsbehördlichen Maßnahme betroffenen Ausländer gleichzeitig mit der Bekanntgabe der Entscheidung über die Möglichkeit, eine Beschwerde zum Beirat zu erheben, die hierzu einzuhaltende Frist oder die Folgen zu unterrichten, die sich hinsichtlich eines späteren gerichtlichen Vorgehens daraus ergeben können, daß der Beirat nicht angerufen worden ist.

Zur Vorgeschichte des Verfahrens

4 Aus dem Vorlagebeschluß und den Akten ergibt sich, daß die Klägerin am 8. Oktober 1977 ordnungsgemäß nach Belgien eingereist und in der Region Lüttich einer Tätigkeit als Serviererin in verschiedenen Bars nachgegangen ist, die der Polizei als in sittlicher Hinsicht fragwürdig bekannt sind. Am 8. November 1977 beantragte sie, nachdem sie sich inzwischen bei der Gemein-

deverwaltung ihres Wohnortes angemeldet hatte, die Genehmigung, sich als Arbeitnehmerin niederlassen zu dürfen. Die belgische Polizei holte Auskünfte bei der französischen Verwaltung ein und erfuhr so, daß die Klägerin früher in ihrem Herkunftsland und in der Bundesrepublik Deutschland der Prostitution nachgegangen sein soll. Aufgrund dieser Auskünfte erließ das Ausländeramt der zum Justizministerium gehörenden Behörde für öffentliche Sicherheit am 3. Mai 1978 einen Bescheid, durch den es der Betroffenen die Aufenthaltserlaubnis versagte und sie gleichzeitig unter Androhung von Abschiebungshaft aufforderte, das Land innerhalb von 15 Tagen zu verlassen. Dieser Bescheid wurde am 16. Mai 1978 bekanntgegeben. In ihm wird festgestellt, daß der Aufenthalt der Klägerin in Belgien „aus Gründen der öffentlichen Ordnung ... unerwünscht" sei. Die Betroffene erhob unverzüglich Beschwerde zum Beirat für Ausländerfragen. Nachdem dieser in seiner Stellungnahme vom 14. Dezember 1978 die Versagung der Aufenthaltserlaubnis für gerechtfertigt erklärt hatte, verfügte das Ausländeramt mit einer im wesentlichen gleichen Begründung und unter Ankündigung derselben Zwangsmaßnahmen erneut die Ausweisung.

5 Es steht fest, daß die Klägerin gegen diese Entscheidung keine Klage zum Conseil d'État erhoben hat. Sie hat dies damit begründet, daß eine Klage gegen die an sie ergangene Entscheidung nicht statthaft sei, da nach der derzeitigen Rechtsprechung lediglich eine in der Form eines Arrêté ministériel ergangene Ausweisungsverfügung den Rechtsweg zum Conseil d'État eröffne. Sie erhob hingegen beim Tribunal de première instance Lüttich eine Klage gegen den belgischen Staat, um Schadensersatzansprüche wegen der angeblichen Rechtswidrigkeit der an sie ergangenen Entscheidung durchzusetzen. Gleichzeitig beantragte sie den Erlaß einer einstweiligen Verfügung mit dem Ziel, die Vollziehung der Maßnahme über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet bis zur Entscheidung über die Hauptsache aussetzen zu lassen.

6 Im Hinblick auf die Entscheidung über diesen Antrag hat das einzelstaatliche Gericht dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

In Auslegung der Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221 hat der Gerichtshof in Nr. 4 des Tenors seines Urteils vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75, Royer, gestützt auf die Randnummern 52 bis 62 der Entscheidungsgründe, für Recht erkannt:

„Eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ist — außer im Falle nachweislicher Dringlichkeit — gegenüber einer vom Gemein-

schaftsrecht geschützten Person nicht vollziehbar, bevor nicht der Betroffene die ihm in den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie 64/221 garantierten Rechtsbehelfsverfahren auszuschöpfen in der Lage war."

Erster Fragenkomplex:

A — Zu den in dem Urteil genannten Rechtsbehelfsverfahren gehören diejenigen, die in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 64/221 vorgesehen und in Artikel 1 des belgischen Gesetzes vom 1. April 1969, der den neuen Artikel 3a des Ausländergesetzes vom 28. März 1952 bildet, ausgestaltet sind, nämlich die Revisionsklagen (demandes en révision) gegen Entscheidungen über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis sowie gegen Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis (belgischer Conseil d'État: Urteil 17.722 vom 18. Juni 1976 und Urteil 18.609 vom 2. Dezember 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'État 1977, S. 1381).

Zu den in Artikel 8 der Richtlinie garantierten Rechtsbehelfsverfahren mit aufschiebender Wirkung gehören wohl auch die nach den nationalen Rechtsvorschriften gegen Handlungen der Verwaltung gegebenen Aufhebungsklagen (recours en annulation). Gehört zu diesen Rechtsbehelfsverfahren mit aufschiebender Wirkung darüber hinaus ein Verfahren gegen den Urheber einer Ausweisung wegen zivilrechtlichen Schadensersatzes für schuldhaftes Verhalten?

Ist die aufschiebende Wirkung mit anderen Worten eine Verfahrensregel, die ausschließlich für die Rechtsverfolgung durch direkte Rechtsbehelfe gilt, oder ist sie eine den durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Personen zugute kommende Ausgestaltung des jedermann zustehenden Grundrechts auf einen fairen Zivilprozeß?

B — Allgemeiner gefragt: Folgt in einem Rechtsstreit zwischen dem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft und der Behörde eines anderen Mitgliedstaats, der das Gemeinschaftsrecht berührende Rechte und Pflichten des Zivilrechts (im Sinne des Artikels 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte) betrifft, aus dem Recht auf einen fairen Prozeß, daß diesem Staatsangehörigen der persönliche Zugang zu den Gerichten des betreffenden Staats effektiv ermöglicht wird?

Läßt sich bejahendenfalls aus dem Ineinandergreifen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und des Gemeinschaftsrechts ableiten, daß die-

ser Staatsangehörige ein Recht darauf hat, sich während der Dauer des Verfahrens — außer im Falle nachweislicher Dringlichkeit — ungeachtet irgendwelcher behördlicher Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet im Hoheitsgebiet des beklagten Staats aufzuhalten?

Zweiter Fragenkomplex:

Im Falle nachweislicher Dringlichkeit ist die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ungeachtet jeglichen Rechtsbehelfs vollziehbar.

Ist die Bejahung dieser Dringlichkeit wesentlicher Bestandteil der Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, so daß für sie ausschließlich die Verwaltungsbehörde zuständig ist, die diese Entscheidung getroffen hat?

Oder aber ist die Frage der Dringlichkeit mit der gerichtlichen Rechtsverfolgung verknüpft, so daß sie, wenn hierüber Streit besteht, von dem angerufenen Gericht zu prüfen ist?

7 Diese Fragen zielen insgesamt auf eine Klärung der Frage ab, welche Verpflichtungen den Mitgliedstaaten aus den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie 64/221 hinsichtlich der Gewährleistung gerichtlichen Rechtsschutzes für Personen erwachsen, gegen die eine Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet getroffen worden ist. Im einzelnen ersucht das vorlegende Gericht um Erläuterung der Anforderungen, die die Richtlinie hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung der gegen eine solche Maßnahme gegebenen Rechtsbehelfe oder der Möglichkeiten zur Herbeiführung der aufschiebenden Wirkung sowie hinsichtlich der Beurteilung der Dringlichkeit, von der in Artikel 9 der Richtlinie die Rede ist, an die Mitgliedstaaten stellt. In seinem Vorlagebeschluß nimmt das einzelstaatliche Gericht zum einen auf bestimmte Elemente der Rechtsprechung des Gerichtshofes, die sich aus dem Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75 (Royer, Slg. 1976, 497) ergeben, und zum anderen auf den Begriff des „fairen Prozesses" Bezug, der in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten umschrieben ist.

Zur Auslegung des Artikels 8 der Richtlinie

8 Die Vorlagefragen zur Auslegung des Artikels 8 gehen im wesentlichen dahin, ob zu den aufgrund dieser Vorschrift in einem Mitgliedstaat gegebenen

Rechtsbehelfen außer den Rechtsbehelfen des Verwaltungsrechtswegs, die auf die Aufhebung einer ausländerrechtlichen Maßnahme gerichtet sind, auch die Rechtsbehelfe gehören, die in den sonstigen Rechtswegen einzulegen sind, und ob die Einlegung eines solchen Rechtsbehelfs aufschiebende Wirkung in dem Sinne entfaltet, daß der Betroffene berechtigt ist, sich während der Dauer des von ihm angestrengten Verfahrens im Hoheitsgebiet aufzuhalten.

9 Nach Artikel 8 „[muß] der Betroffene ... gegen die Entscheidung, durch welche die Einreise, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, oder gegen die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet die Rechtsbehelfe einlegen können, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen".

10 Nach dieser Vorschrift handelt es sich bei den Entscheidungen, für die die Richtlinie gilt, um „Verwaltungsakte"; sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, es jedem, der von einer solchen Maßnahme betroffen ist, zu ermöglichen, dieselben Rechtsbehelfe wie diejenigen einzulegen, die Inländern gegen Maßnahmen der Verwaltung zustehen. Kein Mitgliedstaat darf daher, will er nicht gegen die Verpflichtung aus Artikel 8 verstoßen, die Zulassung eines Rechtsbehelfs, den eine durch die Richtlinie geschützte Person einlegen will, von der Erfüllung besonderer Form- und Verfahrenserfordernisse abhängig machen, die weniger günstig als in den Fällen sind, in denen Inländer Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen der Verwaltung einlegen. Demnach muß jeder, der unter die Richtlinie fällt, die Möglichkeit haben, gegen jegliche Entscheidung, die zu seiner Entfernung aus dem Hoheitsgebiet führen könnte, vor deren Vollziehung einen Rechtsbehelf einzulegen.

11 Aus Artikel 8 ergibt sich nicht, in welchem Rechtsweg die dort genannten Rechtsbehelfe eingelegt werden müssen. Die Antwort auf diese Frage hängt von der Gerichtsverfassung des jeweiligen Mitgliedstaats ab. Daraus ergibt sich, daß die unter die Richtlinie 64/221 fallenden Personen, wenn in einem Mitgliedstaat Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im ordentlichen Rechtsweg eingelegt werden können, hinsichtlich der in diesem Rechtsweg gegebenen Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Verwaltung ebenso wie Inländer zu behandeln sind. Weiter folgt daraus, daß ein Mitgliedstaat, dessen Verwaltungsgerichte nicht befugt sind, die Vollziehung einer behördlichen Entscheidung auszusetzen, der aber den ordentlichen Gerichten eine solche Befugnis verliehen hat, verpflichtet ist, es den unter die

Richtlinie fallenden Personen zu ermöglichen, bei diesen Gerichten unter denselben Voraussetzungen wie Inländer einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung zu stellen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß diese Möglichkeiten sich im wesentlichen nach der Gerichtsverfassung der verschiedenen Mitgliedstaaten bestimmen, da Artikel 8 die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet, den durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Personen Möglichkeiten zur Einlegung von Rechtsbehelfen einzuräumen, die mindestens ebenso günstig wie jene sind, die ihren eigenen Staatsangehörigen gegenüber Verwaltungsakten zustehen.

12 Artikel 8 begründet hingegen keinerlei besondere Verpflichtung hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung der Rechtsbehelfe, die den unter die Richtlinie fallenden Personen zustehen. Zwar ist, wie der Gerichtshof in dem Urteil Royer (Randnr. 60 der Entscheidungsgründe) ausgeführt hat, aus der Tatsache, daß der Betroffene nach Artikel 8 einen Rechtsbehelf gegen die ihn belastende Maßnahme einlegen können muß, abzuleiten, daß die Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet — außer im Falle nachweislicher Dringlichkeit — nicht vollziehbar sein darf, bevor nicht der Betroffene in der Lage war, die zur Einlegung seines Rechtsbehelfs erforderlichen Formalitäten zu erledigen. Die genannte Vorschrift begründet aber kein Recht des Betroffenen, sich während der gesamten Dauer des von ihm angestrengten Verfahrens im Hoheitsgebiet des betreffenden Staats aufzuhalten. Eine solche Auslegung, durch die es dem Betroffenen letztlich ermöglicht würde, durch Einlegung eines Rechtsbehelfs einseitig die Vollziehung der ihm gegenüber getroffenen Maßnahme auszusetzen, ließe sich nicht mit dem Ziel der Richtlinie vereinbaren, einen Kompromiß zwischen den Erfordernissen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit und dem Schutz zu erzielen, der den von diesen Maßnahmen betroffenen Personen unbedingt zu gewähren ist.

13 Auf die vorgelegten Fragen ist somit zu antworten, daß Artikel 8 sich auf alle Rechtsbehelfe bezieht, die im Rahmen der Gerichtsverfassung des betreffenden Mitgliedstaats gegen Verwaltungsakte gegeben sind. Artikel 8 verpflichtet die Mitgliedstaaten, den unter die Richtlinie fallenden Personen Rechtsschutz — gegebenenfalls einschließlich der Aussetzung der Vollziehung der angegriffenen Maßnahmen — zu gewähren, der mindestens so weit geht wie der Rechtsschutz, den sie ihren eigenen Staatsangehörigen bei Rechtsbehelfen gegen Maßnahmen der Verwaltung gewähren. Aus Artikel 8 der Richtlinie 64/221 ergibt sich dagegen für die Mitgliedstaaten nicht die Verpflichtung, die Anwesenheit eines Ausländers in ihrem Hoheitsgebiet während der

Dauer des Prozesses zu dulden, vorausgesetzt, daß trotzdem ein fairer Prozeß für den Betroffenen gewährleistet ist und er seine Verteidigung uneingeschränkt wahrnehmen kann.

Zur Auslegung des Artikels 9 der Richtlinie 64/221

14 Was die Auslegung des Artikels 9 angeht, so wird der Gerichtshof ersucht, zum einen näher zu bestimmen, welche Möglichkeiten, die Aussetzung der Vollziehung ausländerrechtlicher Maßnahmen zu erreichen, dem Betroffenen einzuräumen sind, damit er von den ihm zustehenden Rechtsbehelfen wirksam Gebrauch machen kann; zum anderen wird gefragt, ob für die Beurteilung der Dringlichkeit im Sinne des Artikels 9 ausschließlich die Verwaltung zuständig ist oder ob diese Frage, wenn hierüber Streit besteht, von den Gerichten geprüft werden darf.

15 Artikel 9 der Richtlinie 64/221 ergänzt deren Artikel 8. Durch ihn soll den Personen, die durch eine der in der Richtlinie genannten Maßnahmen betroffen sind, ein Minimum an verfahrensmäßigem Schutz gewährleistet werden, wenn einer der drei besonderen Fälle vorliegt, die Artikel 9 Absatz 1 mit den Worten „sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben" umschreibt. Im ersten Fall soll die Möglichkeit der Anrufung einer „zuständigen Stelle", die eine andere als die für die Entscheidung zuständige Behörde sein muß, das Fehlen jeglichen gerichtlichen Rechtsbehelfs ausgleichen. Im zweiten Fall soll die Einschaltung der zuständigen Stelle eine umfassende Prüfung der Situation des Betroffenen, einschließlich der Zweckmäßigkeit der fraglichen Maßnahme, ermöglichen, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird. Im dritten Fall soll dieses Verfahren es dem Betroffenen ermöglichen, zu beantragen und gegebenenfalls zu erwirken, daß die Vollziehung der geplanten Maßnahme ausgesetzt wird, und ihm so einen Ausgleich dafür bieten, daß es nicht möglich ist, die Vollziehung durch die Gerichte aussetzen zu lassen.

16 Daraus folgt, daß kein Mitgliedstaat Artikel 9 der Richtlinie so anwenden darf, daß sich dies für die unter die Richtlinie fallenden Personen praktisch als eine Beschränkung oder Ausschaltung der nach Artikel 8 gegebenen Rechtsschutzmöglichkeiten auswirkt.

17 Was die Auslegung des für sich betrachteten Artikels 9 angeht, so ist daran zu erinnern, daß das in dieser Vorschrift vorgesehene Rechtsbehelfsverfahren vor einer „zuständigen Stelle", wie der Gerichtshof bereits in dem Urteil *Royer* (Randnr. 59) festgestellt hat, außer in dringenden Fällen der Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vorausgehen muß. Vor allem dann, wenn ein Mitgliedstaat Artikel 9 zu dem Zweck angewandt hat, einen Ausgleich dafür zu schaffen, daß die gegebenen gerichtlichen Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, würde dieser Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit genommen, wenn die Vollziehung der fraglichen Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet — außer in dringenden Fällen — nicht so lange aufgeschoben würde, bis diese Stelle sich geäußert hat (Urteil *Royer*, Randnr. 61).

18 Somit kann nach Artikel 9 die Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vollzogen werden, sobald die fragliche Stellungnahme abgegeben und dem Betroffenen mitgeteilt worden ist; dies gilt jedoch nur insoweit, als das Recht des Betroffenen beachtet wird, sich so lange im Hoheitsgebiet aufzuhalten, wie es für die Einlegung des nach Artikel 8 der Richtlinie gegebenen Rechtsbehelfs erforderlich ist.

19 Was schließlich die Frage der Dringlichkeit angeht, so ergibt sich aus Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1, daß ihre Beurteilung in begründeten Fällen Sache der Verwaltung ist und der Betroffene in diesem Fall sogar schon aus dem Hoheitsgebiet entfernt werden darf, bevor die „zuständige Stelle" zur Abgabe ihrer Stellungnahme in der Lage war.

20 Auf die Vorlagefragen ist somit zu antworten, daß durch das in Artikel 9 vorgesehene Verfahren zur Prüfung und Stellungnahme, das als Ausgleich für die Unzulänglichkeiten der von Artikel 8 erfaßten Rechtsbehelfe gedacht ist, den Gerichten weder eine zusätzliche Befugnis, die Vollziehung der unter die Richtlinie fallenden Maßnahmen auszusetzen, noch das Recht zur Prüfung der Dringlichkeit einer Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet verliehen werden soll. Für die Ausübung derartiger Befugnisse durch die einzelstaatlichen Gerichte gilt Artikel 8 der Richtlinie. Die Tragweite dieser Vorschrift darf jedoch nicht durch die Maßnahmen beschränkt werden, die ein Mitgliedstaat nach Artikel 9 der Richtlinie getroffen hat.

Zu dem Erfordernis eines „fairen Prozesses" (Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention)

21 Das einzelstaatliche Gericht, das die im Ausgangsverfahren strittigen Ansprüche offenbar für solche „zivilrechtlicher" Art hält, fragt weiter an, ob die Einhaltung des Artikels 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Gemeinschaftsrechtsordnung auch auf andere Weise als durch die Richtlinie 64/221 sichergestellt werden muß; nach der genannten Vorschrift „[hat] jedermann ... Anspruch darauf, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat".

22 Diese Frage braucht in dem hier gegebenen Zusammenhang nicht geprüft zu werden, da die Richtlinie 64/221, wie aus ihrer dritten Begründungserwägung hervorgeht und oben dargelegt worden ist, jedenfalls bezüglich des in Artikel 8 der Richtlinie vorgesehenen Systems des Rechtsschutzes durch die Gerichte dem in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Erfordernis eines „fairen Prozesses" gerecht wird. Was diesen Aspekt der Vorlagefragen angeht, so können sie demnach im vorliegenden Verfahren unbeantwortet bleiben.

Kosten

23 Die Auslagen der Regierungen des Königreichs Belgien, der Französischen Republik und des Königreichs Dänemark sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig.

Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem beim Präsidenten des Tribunal de première instance Lüttich anhängigen Verfahren wegen einstweiliger Verfügung; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Präsidenten des Tribunal de première instance Lütich in einem Verfahren wegen einstweiliger Verfügung durch Beschluß vom 18. Juni 1979 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 8 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, bezieht sich auf alle Rechtsbehelfe, die im Rahmen der Gerichtsverfassung des betreffenden Mitgliedstaats gegen Verwaltungsakte gegeben sind.

   Diese Vorschrift verpflichtet die Mitgliedstaaten, den unter die Richtlinie fallenden Personen Rechtsschutz — gegebenenfalls einschließlich der Aussetzung der Vollziehung der angegriffenen Maßnahmen — zu gewähren, der mindestens so weit geht wie der Rechtsschutz, den sie ihren eigenen Staatsangehörigen bei Rechtsbehelfen gegen Maßnahmen der Verwaltung gewähren.

   Aus Artikel 8 der Richtlinie 64/221 ergibt sich dagegen für die Mitgliedstaaten nicht die Verpflichtung, die Anwesenheit eines Ausländers in ihrem Hoheitsgebiet während der Dauer des Prozesses zu dulden, vorausgesetzt, daß trotzdem ein fairer Prozeß für den Betroffenen gewährleistet ist und er seine Verteidigung uneingeschränkt wahrnehmen kann.

2. Durch das in Artikel 9 der Richtlinie 64/221 vorgesehene Verfahren zur Prüfung und Stellungnahme, das als Ausgleich für die Unzulänglichkeiten der von Artikel 8 erfaßten Rechtsbehelfe gedacht ist, soll den Gerichten weder eine zusätzliche Befugnis, die Vollziehung der unter die Richtlinie fallenden Maßnahmen auszusetzen, noch das Recht zur Prüfung der Dringlichkeit einer Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet verliehen werden.

Für die Ausübung derartiger Befugnisse durch die einzelstaatlichen Gerichte gilt Artikel 8 der Richtlinie.

Die Tragweite dieser Vorschrift darf jedoch nicht durch die Maßnahmen beschränkt werden, die ein Mitgliedstaat nach Artikel 9 der Richtlinie getroffen hat.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. März 1980

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 31. JANUAR 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Bei den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, um deren Auslegung Sie in dieser Vorabentscheidungssache ersucht worden sind, handelt es sich um die Artikel 8 und 9 der Richtlinie 64/221 des Rats vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind. Bei der Prüfung dieser Bestimmungen werden auch die aus Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte abzuleitenden Grundsätze eines fairen Prozesses zu berücksichtigen sein, wobei es zu klären gilt, welche Rechtsschutzinstrumente den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen müssen, wenn ein anderer als ihr eigener Mitgliedstaat gegen sie eine Maßnahme zur Entfernung aus seinem Hoheitsgebiet, in dem sie sich aufhalten oder wo sie um eine Aufenthaltserlaubnis nachgesucht haben, trifft.

Der Sachverhalt läßt sich wie folgt kurz zusammenfassen:

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.