in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung („effet utile") einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten. Artikel 177, wonach die staatlichen Gerichte befugt sind, den Gerichtshof mit der Gültigkeit und Auslegung aller Handlungen der Organe ohne Unterschied zu befassen, setzt im übrigen voraus, daß die einzelnen sich vor diesen Gerichten auf die genannten Handlungen berufen können.

Es ist daher in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die Bestimmung, um die es geht, nach Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut geeignet ist, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen zu begründen.

3. Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 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," begründet Rechte der einzelnen, welche diese in einem Mitgliedstaat gerichtlich geltend machen können und welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

4. Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist im Gemeinschaftsrecht, namentlich wenn er eine Ausnahme von einem wesentlichen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts rechtfertigt, eng zu verstehen; daher darf seine Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden. Dennoch können die besonderen Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein, so daß insoweit den zuständigen innerstaatlichen Behörden ein Beurteilungsspielraum innerhalb der durch den Vertrag gesetzten Grenzen zuzubilligen ist.

5. Artikel 48 EWG-Vertrag und Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 64/221 müssen dahin ausgelegt werden, daß ein Mitgliedstaat, der aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigte Beschränkungen geltend macht, als persönliches Verhalten des Betroffenen berücksichtigen darf, daß dieser einer Vereinigung oder Organisation angehört, deren Betätigung von dem Mitgliedstaat als eine Gefahr für die Gesellschaft angesehen wird, ohne indessen verboten zu sein; dies gilt auch dann, wenn den eigenen Staatsangehörigen dieses Staates, die eine vergleichbare Beschäftigung aufnehmen wollen, wie sie der Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats bei denselben Vereinigungen oder Organisationen anstrebt, keine entsprechenden Beschränkungen auferlegt werden.

In der Rechtssache 41/74

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Chancery Division des High Court of Justice, England, in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

YVONNE VAN DUYN

gegen

HOME OFFICE (Innenministerium)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 48 EWG-Vertrag und Artikel 3 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. vom 4. 4. 1964, S. 850),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten C. Ó Dálaigh und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher und M. Sørensen (Berichterstatter),

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Bei der Church of Scientology handelt es sich um eine in den Vereinigten Staaten von Amerika niedergelassene Vereinigung, die sich im Vereinigten Königreich über eine Bildungsstätte in East Grinstead, Sussex, betätigt. Die britische Regierung sieht in der Betätigung der Church of Scientology einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung. Am 25. Juli 1968 erklärte der Minister of Health (Gesundheitsminister) vor dem Parlament, die Regierung sei zu der Überzeugung gelangt, daß Scientology sozialschädlich sei. Diese Erklärung enthielt u. a. folgende Bemerkungen: „Scientology ist ein pseudo-philosophischer Kult ... Die Regierung ist nach Auswertung aller verfügbaren Quellen zu der Überzeugung gekommen, daß Scientology sozialschädlich ist. Sie entfremdet Familienmitglieder untereinander und unterstellt allen ihren Gegnern schmutzige und entehrende Beweggründe; ihre autoritären Grundsätze und Praktiken stellen eine potentielle Bedrohung für Persönlichkeit und Wohlbefinden derjenigen dar, die so irregeführt sind, daß sie ihre

Anhänger werden; insbesondere können ihre Methoden zu einer ernsthaften Gefahr für die Gesundheit derjenigen werden, die sich ihnen unterwerfen. Es gibt Beweise dafür, daß jetzt auch Kinder indoktriniert werden. Nach geltendem Recht gibt es keine Grundlage für ein Verbot der Ausübung der Scientology; die Regierung ist jedoch zu dem Ergebnis gekommen, daß dieser Kult so anstößig ist, daß es angezeigt erscheint, alle in ihrer Macht liegenden Schritte zu ergreifen, um sein Anwachsen zu zügeln ... Ausländer kommen ins Land, um Scientology zu studieren und um an dem sogenannten College in East Grinstead zu arbeiten. Die Regierung ist nach geltendem Recht in der Lage, dies zu verhindern ..., und hat beschlossen, dies zu tun. Ab sofort werden folgende Maßnahmen ergriffen ...:

(e) Arbeitserlaubnisse und Beschäftigungsnachweise werden für die Tätigkeit an einer Scientology-Einrichtung an Ausländer ... nicht mehr ausgegeben."

Es gibt keine gesetzlichen Beschränkungen (abgesehen von einigen unerheblichen Ausnahmen) für die Ausübung der Scientology im Vereinigten Königreich durch britische Staatsbürger, die Mitglieder der Church of Scientology werden oder in ihren Dienst treten wollen.

2. Fräulein van Duyn ist Niederländerin. Mit Schreiben vom 4. Mai 1973 wurde ihr eine Stelle als Sekretärin bei der Church of Scientology an der Bildungsstätte in East Grinstead angeboten. Am 9. Mai 1973 kam sie mit der Absicht, dieses Stellenangebot anzunehmen, auf dem Flughafen Gatwick an, wo sie von einem Einwanderungsbeamten befragt und ihr die Einreise versagt wurde. Bei ihrer Befragung stellte sich heraus, daß sie in einer Scientology-Einrichtung in Amsterdam sechs Monate lang gearbeitet hatte, eine praktizierende Scientologistin war und beabsichtigte, in einer Scientology-Einrichtung im Vereinigten Königreich zu arbeiten.

Der Grund für die Versagung der Einreiseerlaubnis lautet, wie aus der von dem Einwanderungsbeamten an Fräulein van Duyn ausgehändigten „Versagung der Einreiseerlaubnis" hervorgeht: „Sie haben um die Erlaubnis zur Einreise ins Vereinigte Königreich nachgesucht, um in die Dienste der Church of Scientology zu treten. Der Secretary of State (Innenminister) hält es jedoch für unerwünscht, Personen die Einreise ins Vereinigte Königreich zu gestatten, die für diese Organisation tätig sind oder in ihren Diensten stehen."

Die Befugnis, die Einreise in das Vereinigte Königreich zu gestatten oder zu versagen, steht dem Einwanderungsbeamten gemäß Abschnitt 4 (1) des Immigration Act 1971 zu. Der Einwanderungsbeamte hat die Einreise in Übereinstimmung mit der Regierungspolitik und gemäß Artikel 65 der einschlägigen Immigration Rules for Control of Entry versagt, die im Vereinigten Königreich Gesetzeskraft besitzen. Artikel 65 lautet: „Jedem, außer der Ehefrau oder einem Kind unter 18 Jahren einer im Vereinigten Königreich wohnhaften Person, kann die Einreise aus Gründen des öffentlichen Wohls versagt werden, wenn —

a) der Secretary of State entsprechende Weisungen erteilt hat oder

b) aus dem Einwanderungsbeamten verfügbaren Informationen die Versagung der Einreiseerlaubnis aus diesem Grunde berechtigt erscheint — wenn beispielsweise nach Charakter, Führung oder Verbindungen des Reisenden die Erteilung der Einreiseerlaubnis unerwünscht ist."

3. Unter Berufung auf die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, insbesondere auf Artikel 48 EWG-Vertrag, auf die Verordnung Nr. 1612/68 und auf Artikel 3 der Richtlinie 64/221 [1] macht die Klä-

1 — Artikel 3 Absatz 1 der Richlinie lautet:
„Bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darf ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sein."

gerin des Ausgangsverfahrens geltend, die Versagung der Einreiseerlaubnis sei rechtswidrig gewesen; sie beantragt, der High Court möge feststellen, daß sie berechtigt ist, sich zur Ausübung unselbständiger Arbeit im Vereinigten Königreich aufzuhalten, und Anspruch auf die Erlaubnis zur Einreise ins Vereinigte Königreich hat.

Vor der weiteren Entscheidung hat der High Court das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Gilt Artikel 48 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unmittelbar, so daß er Einzelpersonen Rechte verleiht, die sie bei den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen können?
2. Gilt die am 25. Februar 1964 gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erlassene Richtlinie 64/221 unmittelbar, so daß sie Einzelpersonen Rechte verleiht, die sie bei den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen können?
3. Hat ein Mitgliedstaat nach richtiger Auslegung des Artikels 48 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Artikels 3 der Richtlinie 64/221/EWG, wenn er eine Maßnahme der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich auf das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson stützen darf, das Recht, als persönliches Verhalten zu berücksichtigen:
   a) daß die betroffene Einzelperson einer Vereinigung oder Organisation angehört oder angehört hat, deren Tätigkeit der Mitgliedstaat als dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufend betrachtet, ohne daß sie jedoch in diesem Staat ungesetzlich wäre;
   b) daß die betroffene Einzelperson beabsichtigt, in dem Mitgliedstaat in die Dienste einer solchen Vereinigung oder Organisation zu treten, wenn gleichzeitig gegenüber den Angehörigen des Mitgliedstaats, die vergleichbare Tätigkeiten bei einer solchen Vereinigung oder Organisation aufnehmen möchten, keine Beschränkungen bestehen?

4. Der Vorlagebeschluß des High Court vom 1. März 1974 ist am 13. Juni 1974 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

Für Fräulein van Duyn sind schriftliche Erklärungen von Herrn Alan Newman, für das Vereinigte Königreich von Herrn W. H. Godwin und für die Kommission von ihrem Rechtsberater A. McClellan eingereicht worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur ersten Frage

Fräulein van Duyn und die *Kommission* tragen vor, Artikel 48 EWG-Vertrag gelte unmittelbar. Sie stützen sich vor allem auf die Urteile des Gerichtshofes vom 4. April 1974 in der Rechtssache 167/73 *(Kommission/Französische Republik* — Slg. 1974, 359) und vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74 *(Reyners/belgischen Staat* — Slg. 1974, 631).

Aufgrund des Urteils in der Rechtssache 167/73 sieht das *Vereinigte Königreich* von einer Erklärung zu dieser Frage ab.

Zur zweiten Frage

Fräulein van Duyn ist der Ansicht, Artikel 3 der Richtlinie 64/221 gelte unmittelbar; sie führt aus, der Gerichtshof habe bereits entschieden, daß Richtlinien grundsätzlich einer unmittelbaren Geltung fähig seien. Sie verweist auf das Ur-

teil vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70 *(Grad/Finanzamt Traunstein* — Slg. 1970, 825) und auf das Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 33/70 *(Spa SACE/Finanzministerium der Italienischen Republik* — Slg. 1970, 1213).

Die Frage, ob eine Richtlinie unmittelbare Geltung besitze, sei nach demselben Kriterium zu beurteilen wie die unmittelbare Geltung von Bestimmungen des Vertrages. Der Gerichtshof habe nicht die Auffassung vertreten zu müssen geglaubt, daß eine bestimmte Vertragsvorschrift nur deshalb nicht unmittelbar gelte, weil sie nach ihrem Buchstaben einem Mitgliedstaat eine Verpflichtung auferlege. Fräulein van Duyn verweist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 19. Dezember 1968 in der Rechtssache 13/68 *(Salgoil/Außenhandelsministerium der Italienischen Republik* — Slg. 1968, 679) und auf das Urteil vom 16. Juni 1966 in der Rechtssache 57/65 *(Lütticke GmbH/Hauptzollamt Saarlouis* — Slg. 1966, 257).

Sie trägt weiter vor, eine Richtlinie, welche die Rechtsstellung des einzelnen unmittelbar berühre, sei geeignet, in dessen Person unmittelbare Rechte zu erzeugen, wenn die Bestimmungen der Richtlinie klar und vorbehaltlos seien und hinsichtlich des zu erreichenden Ziels dem Mitgliedstaat keinen wesentlichen Ermessensspielraum beließen. Werde diesen Kriterien genügt, dann sei es ohne Bedeutung,

a) ob die Richtlinienbestimmung positiv eine Verpflichtung zu einem Tun oder negativ ein Verbot enthalte oder

b) daß dem Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels die Wahl der Form und der Mittel überlassen bleibe.

Was a anbelange, so gehe aus den (bereits zitierten) Urteilen des Gerichtshofes in der Rechtssache *Lütticke* und *Salgoil* implizite hervor, daß eine Vertragsbestimmung, die einem Mitgliedstaat eine positive Verpflichtung zu einem Tun auferlegt, geeignet sei, unmittelbare Wirkung zu entfalten; das gleiche müsse auch bei Richtlinien gelten.

Zu b merkt die Klägerin an, Artikel 189 des Vertrages unterscheide bei Richtlinien ausdrücklich zwischen der Verbindlichkeit des zu erreichenden Ziels und dem freien Ermessen hinsichtlich der zu wählenden Mittel.

Sie meint, Artikel 3 Absatz 1 genüge den für die unmittelbare Geltung aufgestellten Kriterien. Sie verweist auf die Präambel der Richtlinie, die von einer unmittelbaren Geltung ausgehe, wenn es dort heiße: „In jedem Mitgliedstaat sind den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten hinreichende Möglichkeiten einzuräumen, Rechtsbehelfe gegenüber Verwaltungsakten auf diesem Gebiet einzulegen" ... (nämlich wenn ein Mitgliedstaat Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit auf dem Gebiet der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern geltend macht).

Die „hinreichenden Möglichkeiten, Rechtsbehelfe einzulegen" bestünden für den Betroffenen ausschließlich in dem Recht, sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf die Bestimmungen der Richtlinie zu berufen. Eine Entscheidung in diesem Sinne würde zweifellos den Rechtsschutz des betroffenen Bürgers vor den innerstaatlichen Gerichten stärken.

Die *Kommission* führt aus, eine in einer Richtlinie enthaltene Bestimmung gelte unmittelbar, wenn sie klar und unzweideutig sei. Sie verweist hierzu auf die Urteile in den bereits zitierten Rechtssachen *Grad* und *SACE*.

Einer Gemeinschaftsverordnung komme die gleiche unmittelbare Wirkung zu wie innerstaatlichen Rechtsvorschriften; dagegen besitze eine Richtlinie eine ähnliche Wirkung wie die Bestimmungen des Vertrages, die den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegen. Seien Bestimmungen einer Richtlinie rechtlich klar und unzweideutig und überließen sie den innerstaatlichen Stellen nur ein Durchführungsermessen, dann erzeugten sie ähnliche Wirkungen wie die Vertragsbe-

stimmungen, deren unmittelbare Geltung der Gerichtshof anerkannt habe.

Die Kommission trägt daher vor,

a) die Exekutive eines Mitgliedstaats sei zur Beachtung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet;

b) wenn es zu einer Richtlinienbestimmung keine entsprechende Vorschrift des innerstaatlichen Rechts gibt, sie vielmehr hinsichtlich des zu erreichenden Ziels in das Ermessen der innerstaatlichen Behörde gestellt ist, werde der Ermessensspielraum dieser Behörde durch das Gemeinschaftsrecht eingeschränkt;

c) bei dieser Sachlage und auch weil eine Änderung des innerstaatlichen Rechts nicht immer notwendig ist, um einer Richtlinie nachzukommen, müsse der einzelne das Recht haben, die zuständige innerstaatliche Behörde daran zu hindern, die ihr durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumten Befugnisse zu seinem Nachteil zu überschreiten.

Artikel 3 gehört nach Ansicht der Kommission zu den Bestimmungen der Richtlinie 64/221, die sämtliche Merkmale erfüllen, um unmittelbare Wirkung in dem Mitgliedstaat zu entfalten, an den sie gerichtet sind. Schwierigkeiten, die sich bei der Anwendung der Bestimmungen in einem Einzelfall ergäben, änderten nichts an ihrer allgemeinen Anwendbarkeit.

In diesem Zusammenhang prüft die Kommission das Urteil des belgischen Conseil d'État vom 7. Oktober 1968 in der Rechtssache *Corveleyn* (CE 1968, Nr. 13.146, S. 710).

Da die britischen Stellen nicht den Wortlaut des Artikels 3 der Richtlinie übernommen hätten, um das gewünschte Ziel zu erreichen, meint die Kommission, Artikel 3 enthalte aufgrund von Artikel 189 des Vertrages und im Lichte der Gemeinschaftsrechtsprechung eine unmittelbar anwendbare Verpflichtung, welche das dem Einwanderungsbeamten nach Artikel 65 des „Statement of Immigration Rules" eingeräumte weite Ermessen beschränke. Die Kommission schlägt vor, die Frage wie folgt zu beantworten: Ist wie im Falle von Artikel 3 der Richtlinie 64/221 eine Bestimmung rechtlich klar und unzweideutig, so gilt sie unmittelbar und begründet Rechte der einzelnen, welche diese vor den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen können.

Das *Vereinigte Königreich* weist darauf hin, daß Artikel 189 EWG-Vertrag klar zwischen Verordnungen und Richtlinien unterscheide und an sie unterschiedliche Wirkungen knüpfe. Daß der Rat keine Verordnung erlassen habe, lasse prima facie seine Absicht erkennen, mit der Richtlinie eine andere Wirkung als mit einer Verordnung zu erzielen und sie weder in ihrer Gesamtheit verbindlich noch in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar zu machen.

Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs rechtfertigt die Entscheidung des Gerichtshofes in den Rechtssachen *Grad* und *SACE* nicht die Auffassung, daß es unerheblich sei, ob eine Bestimmung in einer Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung enthalten sei. In den beiden Fällen habe die Richtlinie lediglich den Zweck verfolgt, einen Zeitpunkt für die Erfüllung von bindenden, klaren Verpflichtungen festzusetzen, die im Vertrag und in den zu ihm erlassenen Durchführungsvorschriften enthalten waren. Diese Fälle zeigten, daß unter besonderen Umständen eine Richtlinienvorschrift von begrenzter Tragweite unmittelbare Wirkungen erzeugen könne. Die Vorschriften der Richtlinie, um die es im vorliegenden Fall gehe, seien aber völlig anderer Natur. Der Regelungsbereich der Richtlinie 64/221 gehe viel weiter. Sie gebe den Mitgliedstaaten für die von ihnen erlassenen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer berührenden Maßnahmen umfassende Hinweise, und Artikel 10 sehe ausdrücklich vor, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um der Richtlinie nachzukommen. Bereits der Wortlaut von Artikel 3 Absatz 1 schließe den Erlaß von Maßnahmen ein.

Das Vereinigte Königreich untersucht die

einzigen vier Fälle, in denen seines Wissens innerstaatliche Gerichte die Frage der unmittelbaren Geltung der Richtlinie geprüft haben. Aus diesen lasse sich wenig herleiten. Unter anderem sei das in der bereits zitierten Rechtssache *Corveleyn* gefundene Ergebnis von belgischen Juristen heftig diskutiert worden, und zutreffender Ansicht nach habe der Conseil d'État sich nicht für die unmittelbare Geltung der Richtlinie entschieden, sondern den belgischen Grundsatz des ordre public angewandt, der seinerseits die Beachtung Belgien obliegender völkerrechtlicher Verpflichtungen verlange.

Zur dritten Frage

Der erste Teil der Frage unterstellt nach Ansicht der *Klägerin des Ausgangsverfahrens* eine Organisation, die sich in dem Mitgliedstaat in erlaubter Weise betätigt. Die Frage beruhe nicht notwendigerweise auf der Annahme, daß die betreffende Einzelperson beabsichtigt, ihre Mitgliedschaft fortzusetzen. Ihre frühere Mitgliedschaft reiche vielmehr aus. Hierzu trägt Fräulein van Duyn vor, selbst wenn jemand Mitglied einer illegalen Organisation gewesen und wegen seiner damit zusammenhängenden Tätigkeiten strafrechtlich verurteilt worden sei, so reiche dieser Umstand nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 64/221 für sich allein nicht aus, den Erlaß von ordnungspolizeilichen Maßnahmen durch den Mitgliedstaat mit dem Ziel der Ausweisung zu rechtfertigen.

Gehöre jemand lediglich einer erlaubten Organisation an, ohne sich notwendigerweise an ihrer Tätigkeit zu beteiligen, so kann darin nach Ansicht von Fräulein Duyn kein „Verhalten" erblickt werden, denn Verhalten bedeute „Tätigkeit". Auch könne die Tätigkeit der fraglichen Organisation dem einzelnen nicht bloß deshalb „persönlich" zugerechnet werden, weil er passives Mitglied der Organisation sei oder gewesen sei. Die gegenteilige Auffassung würde bedeuten, daß ein einzelner durch einen Mitgliedstaat lediglich aus dem Grund zurückgewiesen werden könnte, weil er in ferner Vergangenheit einmal für eine kurze Zeit in seinem eigenen Mitgliedstaat vollkommen rechtmäßig Mitglied einer etwas extremen politischen oder religiösen Organisation gewesen ist.

Fräulein van Duyn bemerkt zum zweiten Teil der Frage, daß es sich bei der Freizügigkeit um einen der wesentlichen Vertragsgrundsätze handle und Artikel 7 jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbiete. Ausnahmen zu diesen Grundsätzen seien eng auszulegen.

Die Frage nehme eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit an und gehe von der Sachlage aus, daß ein einzelner, dessen Verhalten in der Vergangenheit einwandfrei gewesen sei, sich in einen Mitgliedstaat begeben wolle, um dort für eine Organisation zu arbeiten, in deren Dienste die Angehörigen dieses Mitgliedstaats völlig frei eintreten können. Halte ein Mitgliedstaat eine Organisation für mit dem öffentlichen Wohl unvereinbar, so werde er vor eine einfache Entscheidung gestellt: Entweder erlasse er — ohne seine eigenen Staatsangehörigen auszunehmen — ein allgemeines Verbot, in den Dienst dieser Organisation zu treten, oder er dulde eine solche Tätigkeit bei Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats in gleicher Weise wie bei seinen eigenen.

Nach Ansicht der *Kommission* sind die Begriffe „öffentliche Ordnung" und „persönliches Verhalten" in Artikel 48 Absatz 3 des Vertrages und in Artikel 3 der Richtlinie 64/221 Begriffe des Gemeinschaftsrechts. Ihre Auslegung müsse primär nach dem Gemeinschaftsrecht erfolgen, Gesichtspunkte des innerstaatlichen Rechts seien nur für ihre Anwendung erheblich.

Könnte die Auslegung des Begriffs der „öffentlichen Ordnung" von jedem Mitgliedstaat eingegrenzt werden, dann erhielten in der Praxis die auf dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beruhenden Verpflichtungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten einen unterschiedlichen Inhalt. Nur bei einheitlicher Anwendung in allen Mitgliedstaaten

könne die Freizügigkeit innerhalb der ganzen Gemeinschaft gewahrt werden. Es verstoße gegen den Vertrag, wenn ein Mitgliedstaat Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat aufnehme, obgleich seine eigenen Arbeitnehmer durch diesen mit Bezug auf die Anwendung der Vorschriften der öffentlichen Ordnung nicht gleichbehandelt würden.

Diskriminiere ein Mitgliedstaat aus Gründen der öffentlichen Ordnung die Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats mit der Begründung, daß sie bei einer Organisation beschäftigt werden wollten, deren Tätigkeit nach seiner Auffassung dem öffentlichen Wohl zuwiderlaufe, obgleich er die Beschäftigung bei einer solchen Organisation seinen eigenen Staatsangehörigen nicht verbiete, so verstoße dies gegen Artikel 48 Absatz 2 des Vertrages. Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie besage eindeutig, daß bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein dürfe. Persönliches Verhalten, das bei Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates nicht zu beanstanden sei, könne nach Gemeinschaftsrecht nicht dann beanstandet werden, wenn es von Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats an den Tag gelegt werde.

Zu bedenken sei, daß Artikel 3 den Mitgliedstaat hindere, sich als allgemeine Vorkehrung gegen eine etwaige Gefahr für die Allgemeinheit auf die öffentliche Ordnung zu berufen, um die Einreise zu versagen, wenn das persönliche Verhalten des Betreffenden weder früher noch im Augenblick der Einreise gegen die öffentliche Ordnung des Mitgliedstaats verstoßen habe. Die Mitgliedschaft in einer militanten im Gastland verbotenen Organisation könne zugegebenermaßen bei der Beurteilung des persönlichen Verhaltens zu berücksichtigen sein, um die Versagung der Einreise aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit zu rechtfertigen.

Bei dem ersten Teil der Frage behandelt das *Vereinigte Königreich* drei Probleme.

Das erste Problem sei, ob die frühere oder augenblickliche Zugehörigkeit einer Person zu einer Organisation als ein Teil ihres persönlichen Verhaltens angesehen werden könne. Das Vereinigte Königreich hält es für wichtig, daß ein Mitgliedstaat im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung die Zugehörigkeit einer Person zu einer Vereinigung oder Organisation berücksichtigen dürfe. In geeigneten Fällen müsse der Mitgliedstaat berechtigt sein, diese Person auszuschließen, so zum Beispiel, wenn die Organisation aus Gründen der öffentlichen Ordnung für hinreichend unerwünscht angesehen werde und eine hinreichend enge Verbindung zwischen dieser Person und der Organisation bestehe.

Zweitens trägt das Vereinigte Königreich vor, eine aus Gründen der öffentlichen Ordnung erlassene Maßnahme, welche wegen der Zugehörigkeit zu einer Organisation die Einreise einer Person ausschließe, sei mit Artikel 3 Absatz 1 vereinbar. Diese Bestimmung habe zwar Gruppenausweisungen verhindern und die innerstaatlichen Behörden verpflichten wollen, in jedem Einzelfall die persönlichen Umstände zu berücksichtigen. Trotzdem dürfe ein Mitgliedstaat auf die Zugehörigkeit zu einer Organisation abstellen und in geeigneten Fällen die betreffende Person wegen dieser Zugehörigkeit ausschließen. Ob dies in einem bestimmten Fall berechtigt sei, hänge davon ab, wie der Mitgliedstaat die Organisation beurteile.

In der Praxis seien die Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis zur Einreise in einen Mitgliedstaat durch eine Vielzahl von Beamten zu handhaben. Von diesen könne nicht erwartet werden, daß sie über eine bestimmte Organisation alles das wüßten, was die Regierung wisse; daher müßten sie zwangsläufig nach Weisungen der Regierung handeln, welche die allgemeinen Grundsätze enthielten, nach denen die Beamten zu verfahren haben. Es sei unvermeidlich, daß derartige Weisungen auch bestimmte Organisationen betreffen könnten, die vielleicht nach Ansicht einer Regierung gegen das öffentliche Wohl verstießen.

Drittens meint das Vereinigte Königreich, die Tatsache, daß die Tätigkeit der Organisation in einem Mitgliedstaat zwar nicht illegal sei, aber doch als dem öffentlichen Wohl zuwiderlaufend angesehen werde, nehme dem Mitgliedstaat nicht das Recht, die Zugehörigkeit des einzelnen zu der Organisation in Rechnung zu stellen. Es müsse der Entscheidung der einzelnen Staaten überlassen bleiben, ob sie die Tätigkeit einer Organisation oder die Organisation selber verböten. Nur der Staat sei zu einer solchen Entscheidung befugt, und er werde sie im Hinblick auf die besondere Sachlage fällen. Wie allgemein bekannt, zeigt das Vereinigte Königreich auf seinem Hoheitsgebiet gegenüber Organisationen im beträchtlichen Maße Toleranz. Die am 25. Juli 1968 im Parlament abgegebene Stellungnahme habe die Gründe erläutert, warum das Vereinigte Königreich die Betätigung der Anhänger der Scientology als einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung erachte. Das Welthauptquartier dieser Bewegung befinde sich immer noch im Vereinigten Königreich, so daß die Scientology dem Vereinigten Königreich im besonderen Maße Sorge bereite.

Teil b der Frage wirft nach Ansicht des Vereinigten Königreichs zwei Probleme auf.

Erstens, ob es dem persönlichen Verhalten einer Person zuzurechnen sei, daß sie in den Dienst einer solchen Organisation treten wolle. Nach Meinung des Vereinigten Königreichs ist eine derartige Absicht ein ganz wesentlicher Aspekt des persönlichen Verhaltens.

Zweitens, ob es dem Mitgliedstaat verwehrt sei, diese Absicht zu berücksichtigen, weil seine eigenen Staatsangehörigen, die eine derartige Beschäftigung bei einer solchen Organisation aufnehmen wollen, keinen Beschränkungen unterliegen.

Das Vereinigte Königreich weist darauf hin, daß es bei der Einreise in einen Staat unvermeidlich eine gewisse Diskriminierung zugunsten der eigenen Staatsangehörigen geben müsse; denn einem solchen könne, wie erwünscht oder möglicherweise gesellschaftsschädlich seine Einreise auch sein möge, der Zugang zu seinem eigenen Staat nicht versagt werden. Der Staat sei völkerrechtlich verpflichtet, seine eigenen Staatsangehörigen wieder aufzunehmen. Das Vereinigte Königreich verweist unter anderem auf Artikel 13 Ziffer 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der besagt: „Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren." So dürfe zum Beispiel ein Mitgliedstaat einem drogensüchtigen Angehörigen eines anderen Staates die Einreise verweigern, müsse aber gleichwohl einen Drogensüchtigen seiner eigenen Staatsangehörigkeit aufnehmen.

Fräulein van Duyn, vertreten durch Herrn Alan Newman, das Vereinigte Königreich, vertreten durch Herrn Peter Gibson, und die Kommission, vertreten durch Herrn Anthony McClellan, haben in der Sitzung vom 23. Oktober 1974 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 13. November 1974 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1/3 Mit Beschluß ihres Vice-Chancellor vom 1. März 1974, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Juni, hat die Chancery-Division des High Court of Justice

nach Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen zur Auslegung einiger Vorschriften des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorgelegt. Diese Fragen sind in einem Rechtsstreit zwischen einer niederländischen Staatsangehörigen und dem Home Office aufgeworfen worden; der Niederländerin war die Genehmigung zur Einreise ins Vereinigte Königreich zu dem Zweck, eine Beschäftigung als Sekretärin bei der „Church of Scientology" zu übernehmen, versagt worden. Dies entsprach der Politik, welche die Regierung des Vereinigten Königreichs gegenüber dieser Organisation verfolgt, deren Praktiken sie für gesellschaftsschädlich hielt.

Zur ersten Frage

4 Mit der ersten Frage wird der Gerichtshof um eine Entscheidung darüber ersucht, ob Artikel 48 EWG-Vertrag unmittelbar gilt, so daß er Einzelpersonen Rechte verleiht, die sie bei den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen können.

5/7 Artikel 48 bestimmt in seinen Absätzen 1 und 2, daß bis zum Ende der Übergangszeit die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt wird, welche „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" umfaßt. Durch diese Bestimmungen wird den Mitgliedstaaten eine eindeutige Verpflichtung auferlegt, die zu ihrer Wirksamkeit keiner weiteren Maßnahme der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf und letzteren bei der Durchführung keinen Ermessungsspielraum überläßt. Absatz 3, der die aus dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer fließenden Rechte bezeichnet, macht einen Vorbehalt hinsichtlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen. Die Anwendung dieses Vorbehalts ist jedoch einer gerichtlichen Nachprüfung zugänglich; daß ein Mitgliedstaat sich auf den Vorbehalt berufen kann, hindert also nicht, daß die Bestimmungen des Artikels 48, der den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verankert, den Einzelnen Rechte verleihen, die sie gerichtlich geltend machen können und die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

8 Die erste Frage ist also zu bejahen.

Zur zweiten Frage

9/10 Die zweite Frage geht dahin, ob die Richtlinie des Rates vom 25. Februar 1964 (64/221) „zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind", unmittelbar gilt, so daß sie Einzelpersonen Rechte verleiht, die diese bei den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen können. Nach dem Vorlagebeschluß geht es hier nur um Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinienbestimmung, wonach „bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ... ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sein [darf]".

11 Das Vereinigte Königreich vertritt die Auffasung, Artikel 189 EWG-Vertrag unterscheide zwischen den Wirkungen von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen; wenn der Rat also keine Verordnung, sondern eine Richtlinie erlassen habe, so sei zu vermuten, daß er ihr eine andere Wirkung als einer Verordnung verleihen wollte und deshalb keine unmittelbare Geltung wünschte.

12 Zwar gelten nach Artikel 189 Verordnungen unmittelbar und können infolgedessen schon wegen ihrer Rechtsnatur unmittelbare Wirkungen erzeugen. Hieraus folgt indessen nicht, daß andere in diesem Artikel genannte Kategorien von Rechtsakten niemals ähnliche Wirkungen erzeugen könnten. Mit der den Richtlinien durch Artikel 189 zuerkannten verbindlichen Wirkung wäre es unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, daß betroffene Personen sich auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können. Insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung („effet utile") einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten. Artikel 177, wonach die staatlichen Gerichte befugt sind, den Gerichtshof mit der Gültigkeit und Auslegung aller Handlungen der Organe ohne Unterschied zu befassen, setzt im übrigen voraus, daß die einzelnen sich vor diesen Gerichten auf die genannten Handlungen berufen können. Es ist daher in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die Bestimmung, um die es geht, nach Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut geeignet ist, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen zu begründen.

13/14 Die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 enthaltene Bestimmung, daß bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein darf, will das Ermessen begrenzen, das den zuständigen Behörden bei der Einreise und Ausweisung von Ausländern nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften im allgemeinen zusteht. Die Bestimmung enthält zum einen eine Verpflichtung, die weder mit einem Vorbehalt noch mit einer Bedingung versehen ist und ihrem Wesen nach keiner weiteren Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf. Da es sich zum anderen um eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten handelt, in der Anwendung einer Ausnahmebestimmung zu einem der wesentlichen den einzelnen begünstigenden Vertragsgrundsätze keine außerhalb des persönlichen Verhaltens liegenden Umstände zu berücksichtigen, verlangt die Rechtssicherheit, daß die Betroffenen sich auf diese Verpflichtung berufen können, obwohl sie in einem Rechtsetzungsakt niedergelegt ist, der nicht ipso jure in seiner Gesamtheit unmittelbare Wirkungen erzeugt. Zwar können sich Auslegungsfragen zu Sinn und genauer Tragweite einer einzelnen Bestimmung stellen, doch lassen sich diese auf dem Rechtswege, gegebenenfalls auch unter Inanspruchnahme des in Artikel 177 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens, klären.

15 Die vorgelegte Frage ist also dahin zu beantworten, daß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 Rechte der einzelnen begründet, welche diese in einem Mitgliedstaat gerichtlich geltend machen können und welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

Zur dritten Frage

16 Mit der dritten Frage wird der Gerichtshof ersucht zu entscheiden, ob bei richtiger Anwendung von Artikel 48 EWG-Vertrag und Artikel 3 der Richtlinie 64/221 ein Mitgliedstaat,

„wenn er eine Maßnahme der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich auf das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Person stützen darf, das Recht [hat], als persönliches Verhalten zu berücksichtigen:

a) daß die betroffene Einzelperson einer Vereinigung oder Organisation angehört oder angehört hat, deren Tätigkeit der Mitgliedstaat als dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufend betrachtet, ohne daß sie jedoch in diesem Staat ungesetzlich wäre;

b) daß die betroffene Einzelperson beabsichtigt, in dem Mitgliedstaat in die Dienste einer solchen Vereinigung oder Organisation zu treten, wenn gleichzeitig gegenüber den Angehörigen des Mitgliedstaats, die vergleichbare Tätigkeiten bei einer solchen Vereinigung oder Organisation aufnehmen möchten, keine Beschränkungen bestehen."

17 Zunächst ist zu prüfen, ob in der bloßen Tatsache, daß jemand einer Vereinigung oder einer Organisation angehört, ein persönliches Verhalten im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie 64/221 liegen kann. Wenn auch eine frühere Mitgliedschaft im allgemeinen nicht ausreichen dürfte, um dem Betroffenen die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft zu versagen, so kann doch eine bestehende Mitgliedschaft, die eine Beteiligung an den Tätigkeiten der Vereinigung oder Organisation sowie eine Identifizierung mit ihren Zielen und Absichten widerspiegelt, als freiwilliges Tun und damit als Teil des persönlichen Verhaltens im Sinne der genannten Vorschrift gewertet werden.

18/19 In der Vorlagefrage wird sodann das Problem aufgeworfen, wie der Umstand zu werten ist, daß die Tätigkeit der fraglichen Organisation, die nach Ansicht des Mitgliedstaats dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft, nach dem innerstaatlichen Recht nicht verboten ist. Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist im Gemeinschaftsrecht, namentlich, wenn er eine Ausnahme von dem wesentlichen Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer rechtfertigt, eng zu verstehen; daher darf seine Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden. Dennoch können die besonderen Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein, so daß insoweit den zuständigen innerstaatlichen Behörden ein Beurteilungsspielraum innerhalb der durch den Vertrag gesetzten Grenzen zuzubilligen ist. Haben die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats ihre Haltung gegenüber der Betätigung einer bestimmten Organisation eindeutig festgelegt und diese Betätigung als eine Gefahr für die Gesellschaft bezeichnet, haben sie ferner Verwaltungsmaßnahmen ergriffen, um die genannte Betätigung zu bekämpfen, so ist der Mitgliedstaat also nicht verpflichtet, sie auch noch gesetzlich zu verbieten, um sich auf die öffentliche Ordnung berufen zu können, wenn eine solche Maßnahme den Umständen nach unzweckmäßig erscheint.

20 Schließlich wirft die Vorlagefrage noch das Problem auf, ob ein Mitgliedstaat sich aus Gründen der öffentlichen Ordnung dagegen wehren darf, daß in sei-

nem Hoheitsgebiet ein Staatsangehöriger aus einem anderen Mitgliedstaat bei einer Vereinigung oder Organisation eine entgeltliche Beschäftigung aufnimmt, obgleich seine eigenen Staatsangehörigen keiner vergleichbaren Beschränkung unterliegen.

21/23 Der Vertrag anerkennt zwar den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ohne Diskriminierung zwischen den Angehörigen der einzelnen Mitgliedstaaten, fügt aber in Artikel 48 Absatz 3 den aus diesem Grundsatz fließenden Rechten einen Vorbehalt an, der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigte Beschränkungen betrifft. Danach unterliegen diesem Vorbehalt unter anderem das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, das Recht, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, sowie das Recht, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung auszuüben. Der Vorbehalt bewirkt also, daß einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder der Aufenthalt in diesem Gebiet versagt werden kann, wenn die Voraussetzungen des Vorbehalts gegeben sind. Andererseits besagt ein völkerrechtlicher Grundsatz, den der EWG-Vertrag in den Beziehungen der Mitgliedstaaten zueinander sicherlich nicht außer acht lassen wollte, daß ein Staat seinen eigenen Staatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet oder den Aufenthalt in diesem nicht versagen darf. Sonach kann ein Mitgliedstaat aus Gründen der öffentlichen Ordnung gegebenenfalls einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats die Rechtsvorteile aus der Anwendung des Grundsatzes der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Hinblick auf die Ausübung einer bestimmten entgeltlichen Beschäftigung versagen, obwohl er seinen eigenen Staatsangehörigen keine vergleichbare Beschränkung auferlegt.

24 Auf die Vorlagefrage ist also zu antworten: Artikel 48 EWG-Vertrag und Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 müssen dahin ausgelegt werden, daß ein Mitgliedstaat, der aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigte Beschränkungen geltend macht, als persönliches Verhalten des Betroffenen berücksichtigen darf, daß dieser einer Vereinigung oder Organisation angehört, deren Betätigung von dem Mitgliedstaat als eine Gefahr für die Gesellschaft angesehen wird, ohne indessen verboten zu sein; dies gilt auch dann, wenn den eigenen Staatsangehörigen dieses Staates, die eine vergleichbare Beschäftigung aufnehmen wollen, wie sie der Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats bei denselben Vereinigungen oder Organisationen anstrebt, keine entsprechenden Beschränkungen auferlegt werden.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice gemäß Beschluß vom 1. März 1974 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Artikel 48 EWG-Vertrag erzeugt unmittelbare Wirkungen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und verleiht den einzelnen Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.**

2. **Artikel 3 Absatz 1 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", begründet Rechte der einzelnen, welche diese in einem Mitgliedstaat gerichtlich geltend machen können und welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.**

3. **Artikel 48 EWG-Vertrag und Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 müssen dahin ausgelegt werden, daß ein Mitgliedstaat, der aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigte Beschränkungen geltend macht, als persönliches Verhalten des Betroffenen berücksichtigen darf, daß dieser einer Vereinigung oder Organisation angehört, deren Betätigung von dem Mitgliedstaat als eine Gefahr für die Gesellschaft angesehen wird, ohne indessen verboten zu sein; dies gilt auch dann, wenn den eigenen Staatsangehörigen dieses Staates, die eine vergleichbare Beschäftigung aufnehmen wollen, wie sie der Staatsangehörige**

eines anderen Mitgliedstaats bei denselben Vereinigungen oder Organisationen anstrebt, keine entsprechenden Beschränkungen auferlegt werden.

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco
Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Dezember 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 13. NOVEMBER 1974 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Einleitung

Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen ist aus zweierlei Gründen von besonderem Interesse.

Dies ist das erste Mal, daß Sie ein Gericht des Vereinigten Königreichs, der High Court of Justice London, im Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag um Auslegung von Normen des Gemeinschaftsrechts ersucht.

Zum erstenmal müssen Sie auch das wichtige Problem entscheiden, das der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und Sicherheit hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft in Artikel 48 EWG-Vertrag stellt.

Sie werden also in diesem Zusammenhang untersuchen müssen, inwieweit sich die Befugnis der Mitgliedstaaten, den Erfordernissen der innerstaatlichen öffentlichen Ordnung Rechnung zu tragen, mit einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und insbesondere mit dem Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Wanderarbeitnehmern und Staatsangehörigen vereinbaren läßt.

Lassen Sie mich hinzufügen, daß Sie auch über die etwaige unmittelbare Geltung einer Richtlinie des Rates, zumindest einer ihrer Vorschriften, entscheiden müssen. Ihre Rechtsprechung enthält aber bereits einige Gesichtspunkte zur Beantwortung dieser Frage.

I — Sachverhalt

Dem Ausgangsverfahren liegt folgender einfacher Sachverhalt zugrunde:

Die niederländische Staatsangehörige

1 — Aus dem Französischen übersetzt.