unabhängig von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder dergleichen seitens des Aufnahmestaats unmittelbar im Vertrag — namentlich in den Artikeln 48, 52 und 59 — oder, je nach Sachlage, in den zu seiner Durchführung ergangenen Bestimmungen gewährt.

Es ist nicht Vorbedingung für den Erwerb des Rechts auf Einreise und Aufenthalt, daß der den Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit betreffende Vorbehalt nach Artikel 48 Absatz 3 und nach Artikel 56 Absatz 1 des Vertrages nicht eingreift; vielmehr ist dieser Vorbehalt aufzufassen als eine Handhabe, im Einzelfall bei Vorliegen geeigneter Gründe die Ausübung eines unmittelbar aus dem Vertrag fließenden Rechts einzuschränken.

2. Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360 verpflichtet, die Aufenthaltserlaubnis jedem zu erteilen, der durch geeignete Unterlagen nachweist, daß er zu einer der in Artikel 1 der Richtlinie genannten Gruppen gehört.
3. Die Tatsache, daß der Staatsangehörige eines Mitgliedstaats lediglich die für Einreise, Ortswechsel und Aufenthalt von Ausländern geltenden Formalitäten nicht erfüllt hat, kann als solche kein die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdendes Verhalten darstellen und vermag daher für sich allein weder eine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet noch eine mit diesem Ziel angeordnete vorläufige Freiheitsentziehung zu rechtfertigen.
4. 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.
5. Die Artikel 53 und 62 des Vertrages verbieten den Mitgliedstaaten die Einführung neuer Niederlassungsbeschränkungen für Angehörige anderer Mitgliedstaaten und die Einführung neuer Beschränkungen der auf dem Gebiet des Dienstleistungsverkehrs tatsächlich erreichten Freiheit; die Mitgliedstaaten sind aufgrund dieser Vorschriften daran gehindert, zu weniger liberalen Bestimmungen oder Praktiken zurückzukehren, soweit die Liberalisierungsmaßnahmen in Erfüllung sich aus den Bestimmungen und Zielen des Vertrages ergebender Pflichten ergangen waren.
6. Die den Mitgliedstaaten in Artikel 189 belassene Freiheit bezüglich der Formen und Mittel bei der Durchführung der Richtlinien läßt ihre Verpflichtung unberührt, diejenigen Formen und Mittel zu wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien am besten geeignet sind.

In der Rechtssache 48/75

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal de première instance Lüttich in dem vor diesem anhängigen Strafverfahren gegen

JEAN NOËL ROYER, wohnhaft in Lisieux (Frankreich),

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung mehrerer Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, zum Niederlassungsrecht und zum freien Dienstleistungsverkehr, insbesondere

der Artikel 48, 53, 56 und 62 EWG-Vertrag sowie der Richtlinie 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, und der Richtlinie 68/360 vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, des Kammerpräsidenten H. Kutscher, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

Der französische Staatsangehörige Jean Noël Royer, Kaufmann, wohnhaft in Lisieux (Frankreich), wurde am 18. Januar 1972 in Vollzug von Anordnungen des Generalstaatsanwalts von Lüttich zur Bekämpfung des Banditenwesens und zum Einschreiten gegen internationale Straftäter in Grâce-Hollogne, einem Vorort von Lüttich, „aufgespürt", wo seine Ehefrau ein Tanzcafé betrieb.

Die belgische Kriminalpolizei stellte im Zuge ihrer Ermittlungen insbesondere fest, daß sich Royer seit November 1971 in Grâce-Hollogne aufhielt, ohne die Verwaltungsformalitäten zur Einschreibung in das Melderegister erfüllt zu haben, daß gegen ihn in Frankreich wegen mehrerer zwischen 1959 bis 1966 begangener bewaffneter Diebstahls- oder Raubtaten ermittelt und daß er wegen Kuppelei zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren verurteilt worden war.

Auf Anordnung der Ausländerbehörde der Administration générale de la sûreté stellte die Kriminalpolizei Royer am 24. Januar 1972 einen Ordre de quitter le pays (einen Befehl, das Land zu verlassen) zu, der damit begründet war, daß Royer sich illegal im Inland aufhalte, und ihm verbot, ins Land zurückzukehren.

In Befolgung des Ordre de quitter le pays ging Royer nach Aachen, wo er sich bis zum 10. Februar 1972 aufhielt.

Am 11. März 1972 entdeckte die belgische Kriminalpolizei erneut, daß sich Royer in Grâce-Hollogne befand; am 27. April 1972 wurde er von der örtlichen Gendarmeriebrigade ergriffen.

Er wurde wegen Zuwiderhandlung gegen den Ordre de quitter le pays und das Rückkehrverbot festgenommen, der Staatsanwaltschaft überstellt und am 28. April 1972 unter Haftbefehl genommen.

Mit Beschluß vom 3. Mai 1972 ordnete die Chambre du conseil (Beschlußkammer) die Freilassung Royers an.

Auf die Beschwerde des Generalstaatsanwalts, der die Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft beantragte, bestätigte die Chambre des mises en accusation (Anklagekammer) den angefochtenen Beschluß mit Urteil vom 10. Mai 1972.

Royer wurde am selben Tag in Freiheit gesetzt, nachdem ihm noch vor der Haftentlassung ein Arrêté ministériel de renvoi (ministerielle Ausweisungsverfügung) vom 5. Mai 1972 sowie ein Ordre de quitter le pays zugestellt worden war.

Die vom Minister der Justiz in Anwendung von Artikel 3 des Gesetzes vom 28. März 1952 über die Ausländerpolizei erlassene Ausweisungsverfügung enthielt folgende Begründung: „Das persönliche Verhalten Royers läßt seine Anwesenheit als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung erscheinen . . ." und „er hat die Bedingungen nicht beachtet, denen der Aufenthalt von Ausländern unterliegt, und besitzt keine Niederlassungserlaubnis für das Königreich."

Mit Urteil vom 6. November 1972 wurde Royer vom Tribunal (correctionnel) de première instance Lüttich wegen unerlaubten Aufenthalts in Belgien zu einer Freiheitsstrafe von einem Monat mit Bewährung sowie zu einer Geldstrafe von 3 000 bfrs verurteilt.

Im Jahre 1973 wurde Royer vor dem Tribunal de première instance Lüttich erneut angeklagt, da er zwischen dem 10. Februar und dem 27. April 1972 nach Belgien eingereist sei und sich dort aufgehalten habe, ohne die im Arrêté royal vom 21. Dezember 1965 über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern in Belgien vorgesehene Erlaubnis des Ministers der Justiz zu besitzen.

In der Erwägung, in der Sache komme es auf die Auslegung mehrerer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr an, hat das Tribunal de première instance (Tribunal correctionnel) Lüttich, 11. Kammer, mit ausführlich begründetem Urteil vom 6. Mai 1975 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag beschlossen, das Verfahren bis zur Vorabentscheidung des Gerichtshofes über folgende Fragen auszusetzen:

1. Liegt ein die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gefährdendes persönliches Verhalten im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221, in deren Licht die innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszulegen sind, schon darin, daß die Erfüllung der innerstaatlichen gesetzlichen Formalitäten, die der Kontrolle der Ausübung des aus dem Vertrag fließenden Rechts dienen, versäumt worden ist?
   Kann diese Nichterfüllung allein — bei Berücksichtigung der dem Vertrag zu verschaffenden praktischen Wirksamkeit (effet utile) und des Grundsatzes, daß bei der Anwendung des

Gemeinschaftsrechts die Grundrechte zu wahren sind, sowie der Tatsache, daß dieses Versäumnis bei der Ausübung eines Rechts begangen worden ist — einen rechtmäßigen Grund für eine vorläufige Freiheitsentziehung darstellen?

Dient eine Maßnahme zur Entfernung aus dem Lande, die wegen dieser Nichterfüllung und unter Qualifizierung der Tat als unerlaubter Aufenthalt angeordnet wird, der Spezialprävention oder der Generalprävention?

2. Sind die aus Artikel 48 ff. des Vertrages fließenden Rechte unabhängig von Organisation und Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte des Herkunfts- oder Aufnahmelandes unmittelbar an die Person geknüpft?
3. Wohnen die in den Artikeln 48 ff vorgesehenen Beschränkungen den genannten Rechten begrifflich inne, oder sind sie äußere und zufällige Elemente, die Bestand und Ausübung eines an sich unbeschränkten Rechts in Frage stellen können?
4. Die Richtlinie 68/360 sieht in Artikel 4 vor, daß die Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht (im Sinne des Vertrages) den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und den Familienangehörigen dieser Personen gewähren, wenn sie die vorgeschriebenen Unterlagen vorzulegen in der Lage sind (Anm. d. Übers.: so der französische Text der Richtlinie, wo die Wendung „en mesure de présenter" gebraucht ist; im deutschen Text heißt es schlicht „welche ... vorlegen").

   Ferner verpflichtet diese Richtlinie die Mitgliedstaaten, die Formalitäten und das Verfahren zur Erlangung der in Artikel 8 vorgesehenen Urkunden, von denen Artikel 4 Absatz 2 sagt, daß sie das Aufenthaltsrecht feststellen (Anm. d. Übers.: so der französische Text der Richtlinie, wo das Wort „constatent" gebraucht ist; im deutschen Text heißt es: „Zum Nachweis ..."), nach Möglichkeit zu vereinfachen.

   Demnach ergeben sich folgende Fragen:

   a) Haben die Worte „en mesure de" (in der Lage ...) den Sinn „fähig, den Beweis dafür zu erbringen, daß sie die Berechtigungsnachweise und Unterlagen vorlegen können"?
   b) Besteht das aus dem Vertrag fließende Recht unabhängig von der Urkunde, die es feststellt?
   c) Ist — falls auf die erste Frage zu antworten ist, daß in der Versäumnis der zu erfüllenden Formalitäten für sich allein noch kein persönliches Verhalten liegt, das die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet, und daß eine Verurteilung oder ein Aufenthaltsverbot, die aus diesen Gründen verhängt würden, nur generalpräventiven Zwecken dienen würden — der Aufnahmestaat nicht verpflichtet, einen Angehörigen eines Mitgliedstaats, der sich in seinem Hoheitsgebiet aufhält, aufzufordern, sich die besagte Urkunde zu verschaffen, und ihm dabei behilflich zu sein; kann er ferner gegen diese Person ein Verfahren einleiten und sie ausweisen, ohne selbst diese ihm vorher obliegenden Verpflichtungen erfüllt zu haben?
5. Die innerstaatlichen Gerichte haben diese Rechte zu wahren. Ist deshalb nicht anzunehmen, daß die Entscheidungen, mit denen die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet verfügt oder die Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis versagt wird, erst nach Erschöpfung des Rechtswegs vor den innerstaatlichen Gerichten als ergangen und wirksam anzusehen sind, oder muß auf die Gefahr hin, die Artikel 48 ff. völlig auszuhöhlen, den Verwaltungsmaßnahmen vorläufige Vollziehbarkeit zugestanden werden?
6. Angenommen, daß die Gesetzgebung eines Mitgliedstaats hinsichtlich der vom Vertrag begründeten Rechte in dem einen oder anderen Punkt auf den Stufen der schrittweisen Verwirklichung der Grundprinzipien der Gemeinschaft vorausgeeilt ist, liegt dann darin, daß er zu weniger liberalen, aber dennoch einer Richtlinie ent-

sprechenden Praktiken und Bestimmungen zurückkehrt, eine neue Beschränkung

a) im Sinne der Artikel 53 und 62 des Vertrages,

b) im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 der Richtlinie 64/221?

7. Artikel 53 des Vertrages verbietet alle neuen Beschränkungen. Artikel 56 beeinträchtigt nicht die Anwendbarkeit der ausländerpolizeilichen Regelungen der Mitgliedstaaten. Sind diese Bestimmungen nicht in der Weise miteinander in Einklang zu bringen, daß alle Fortschritte unwiderruflich sind, auch wenn sie sich aus Lösungen ergeben, die liberaler und auf dem Weg zur Verwirklichung der Grundprinzipien des Vertrages weiter fortgeschritten sind, als es die Richtlinien vorschreiben, und daß daher alle Garantien, die ein nationales Gesetz etwa im Zusammenhang mit den Einschränkungen des Artikels 48 vorsieht, als endgültig anzusehen sind?

8. Artikel 53 verbietet alle neuen Beschränkungen.
Artikel 189 überläßt den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel.
Sind diese beiden Bestimmungen nicht in der Weise miteinander in Einklang zu bringen, daß ein in einem Mitgliedstaat erreichter Fortschritt, der sich aus Formen oder Mitteln ergibt, die mehr Garantien bieten, als die Richtlinien verlangen, — etwa durch die Wahl der für die Entscheidung zuständigen Behörde oder durch eine vorgeschriebene vorherige Anhörung —, als endgültig anzusehen ist?

Das Urteil des Tribunal de première instance Lüttich ist am 29. Mai 1975 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 29. Juli 1975 nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen abgegeben.

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

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* hält es für angebracht, vor einer Erörterung der wesentlichen durch das Ausgangsverfahren aufgeworfenen Fragen des Gemeinschaftsrechts die Vorlagefragen wie folgt umzustellen und umzuformulieren:

1. Können die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, denen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Niederlassungsrecht zugute kommen, das Recht, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten, unmittelbar aus dem Vertrag und gegebenenfalls aus dem zu seiner Ausführung ergangenen abgeleiteten Recht herleiten, oder entsteht dieses Recht erst durch die Ausstellung einer Urkunde durch die Behörden dieses Staats?

2. Handelt es sich dabei um ein subjektives, an die Person geknüpftes Recht in dem Sinne, daß weder sein Bestand noch seine Ausübung davon abhängen, wie die Verwaltung des Aufenthaltsstaats, insbesondere auf dem Gebiet der Überwachung des Hoheitsgebiets und der Ausländerpolizei, organisiert ist?

3. Bedeuten die Beschränkungen des Aufenthaltsrechts nach Artikel 48 Absatz 3 und Artikel 56 EWG-Vertrag eine inhaltliche Einschränkung des Rechts mit der Folge, daß die Staatsgewalt seine Ausübung von der präventiven Prüfung dessen abhängig machen kann, daß die in diesen Vorschriften genannten Gründe nicht vorliegen, oder sind die Beschränkungen nicht im Gegenteil lediglich Ausnahmen von einem voll wirksamen originären Recht, deren Heranziehung in jedem Einzelfall gerechtfertigt werden muß.

4. a) Liegt ein die öffentliche Ordnung und Sicherheit verletzendes oder gefährdendes persönliches Verhalten im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 schon darin, daß die Erfüllung der Verwaltungsformalitäten, die der Erteilung von Berechtigungsnachweisen oder Unterlagen zur Feststellung des Aufenthaltsrechts dienen, versäumt wird?
   b) Ist eine darauf gegründete Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet der nach Gemeinschaftsrecht verbotenen Generalprävention oder der Spezialprävention wegen des persönlichen Verhaltens des Betroffenen zuzurechnen?
   c) Ist das Versäumnis der genannten Verwaltungsformalitäten, falls darin keine Verletzung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu erblicken ist, ein rechtswirksamer Grund für den Eingriff in das zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts zählende Grundrecht der Freiheit der Person?
5. Hat eine Klage gegen die Versagung der Aufenthaltserlaubnis oder gegen die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung dieser Erlaubnis nach den Artikeln 7, 8 und 9 der Richtlinie 64/221 bis zur Erschöpfung des Rechtswegs aufschiebende Wirkung?
6. Fragen 6, 7 und 8 wie im Vorlageurteil

a) Was die Quelle und das Wesen des Aufenthaltsrechts anlange, so sei festzustellen, daß das Recht auf freie Einreise in das Hoheitsgebiet eines jeden Mitgliedstaats und das Recht, sich dort aufzuhalten, untrennbarer Ausfluß des Rechts sei, in jedem Mitgliedstaat eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen und unter denselben Voraussetzungen wie die Staatsangehörigen dieses Staates auszuüben. Dieses in Artikel 48 Absatz 3 EWG-Vertrag für Arbeitnehmer ausdrücklich vorgesehene Einreise- und Aufenthaltsrecht sei implizite, aber nicht minder unzweifelhaft, in Artikel 52 für den Bereich des Niederlassungsrechts enthalten. Es werde im übrigen durch alle Richtlinien bestätigt, die aufgrund der Artikel 49, 54 und 63 zur Aufhebung der Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts ergangen seien. Das Aufenthaltsrecht sei also ein subjektives Recht, das sich unmittelbar aus dem Gemeinschaftsrecht herleiten lasse.

Das Aufenthaltsrecht bestehe eindeutig vor jeder Verwaltungsformalität, insbesondere vor der Ausstellung einer das Recht lediglich feststellenden Urkunde, und sei von diesen Formalitäten unabhängig.

Es sei sicherlich rechtens, wenn die Mitgliedstaaten die Anwesenheit von Ausländern in ihrem Hoheitsgebiet verwaltungsmäßig überwachten; eine solche Kontrolle sei sogar erforderlich, um die Ausübung des Aufenthaltsrechts zu erleichtern; die Gemeinschaftsrichtlinien bezweckten lediglich, die Einzelheiten dieser Kontrolle zu regeln und deren Formalitäten zu vereinfachen.

Das gegenwärtig auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts praktizierte System lasse sich wie folgt zusammenfassen:
- Zur Einreise in das Hoheitsgebiet genüge ein gültiger Personalausweis oder Reisepaß; ein Sichtvermerk dürfe nicht verlangt werden;
- aus dem Aufenthaltsrecht folge ein Anspruch auf die Erteilung einer besonderen Aufenthaltserlaubnis, mit der dem Betroffenen der Nachweis seiner Vorzugsstellung als Ausländer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitze, erleichtert werde;
- die Erlaubnis müsse eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren haben und werde ohne weiteres verlängert; sie müsse innerhalb von sechs Monaten erteilt (oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit verweigert) werden.

Derartige Urkunden hätten keinerlei konstitutive Wirkung; das Niederlassungs-

recht stehe den Begünstigten ohne Formalität und ohne vorherigen Antrag, sofern dergleichen nicht auch von den Inländern verlangt werde, unmittelbar zu.

Somit könne die Anwesenheit eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit nicht mit der Begründung als unerlaubter Aufenthalt qualifiziert werden, daß der Betroffene keine von den Verwaltungsbehörden des Niederlassungsstaats ausgestellte Urkunde, Bescheinigung oder dergleichen vorweisen könne. Sein Aufenthalt sei nach der Gemeinschaftsrechtsordnung, der die damit unvereinbaren innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht vorgehen könnten, zwingend rechtmäßig.

b) Was die Auswirkungen der nach Artikel 48 Absatz 3 und Artikel 56 EWG-Vertrag zulässigen Beschränkungen auf das Wesen des Aufenthaltsrechts anlange, so sei festzuhalten, daß die Ausnahmen vom Grundprinzip der Freizügigkeit darstellten und daß die Begriffe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als Rechtfertigung einer solchen Ausnahme eng auszulegen seien. Im übrigen sei nach 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, die Berufung auf diesen Vorbehalt auf den Fall beschränkt, daß das persönliche Verhalten des Betroffenen dazu Anlaß gebe.

Das Wesen des Aufenthaltsrechts werde also durch den Vorbehalt nicht berührt. Es handle sich um ein voll wirksames Recht; seine Ausübung könne nicht von der aufschiebenden Bedingung abhängen, daß die Behörden des Aufnahmestaats zuvor vom Nichtvorliegen sämtlicher Ausnahmegründe überzeugt seien, vielmehr könne die Ausübung nur durch die konkrete und berechtigte Berufung auf das Vorliegen eines solchen Ausnahmegrundes verhindert oder unterbrochen werden.

c) Was die Frage angehe, ob die Nichterfüllung der Verwaltungsformalitäten ein persönliches Verhalten darstelle, das zur Rechtfertigung einer Maßnahme der öffentlichen Ordnung, insbesondere der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet und der Freiheitsentziehung ausreiche, so könne nicht bestritten werden, daß der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung eine begrenzte und eng auszulegende Ausnahme darstelle und nur dann herangezogen werden könne, wenn das fragliche Verhalten besonders schwer wiege; ferner habe der Gerichtshof darüber zu befinden, ob sich ein Mitgliedstaat zur Anwendung dieses Vorbehalts mit Recht auf Umstände berufen könne, wie sie Royer zur Last gelegt werden.

Die bloße Übertretung, sich nicht bei der örtlichen Verwaltung des Aufenthaltsorts gemeldet zu haben, um sich einschreiben und eine Aufenthaltserlaubnis erteilen zu lassen, könne eine Ausweisung nicht rechtfertigen, ohne daß damit dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung eine Bedeutung beigemessen werde, die über die Gründe hinausgehe, die zur Aufnahme dieser Ausnahmeklausel in den Vertrag geführt hätten. Die öffentliche Ordnung könne durch ein solches Verhalten nicht so schwer gestört oder bedroht worden sein, daß das weitere Verbleiben des Betreffenden im Hoheitsgebiet des Gastlandes unerträglich geworden wäre.

Die im Ausländerpolizeirecht klassische Auffassung, das Aufenthaltsrecht hänge ausschließlich von einer Verfügung der zuständigen innerstaatlichen Behörde ab, sei durch das Gemeinschaftsrecht überholt, aufgrund dessen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht unmittelbar aus dem Vertrag zustehe, der dem etwa entgegenstehenden nationalen Recht vorgehe.

Die bloße Nichterfüllung von Verwaltungsformalitäten reiche also nicht aus,

um das Recht eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufzuhalten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung einzuschränken.

Im übrigen diene eine Ausweisungsverfügung wegen Nichterfüllung bestimmter Verwaltungsformalitäten dem Zweck, einer allgemeinen Verwaltungsregelung Beachtung zu verschaffen; man könne also die Ansicht vertreten, daß die Maßnahme im Interesse der Generalprävention oder, genauer gesagt, im Interesse der geordneten Verwaltung getroffen worden sei.

Zu diesem Punkt genüge indessen die Feststellung, daß Verstöße gegen die Regelung zur verwaltungsmäßigen Überwachung der Anwesenheit von Ausländern im Hoheitsgebiet schlichte Übertretungen darstellten und mit Strafen und Zwangsmitteln bewehrt seien, die weit weniger einschneidend seien als ein Aufenthaltsverbot.

Auf dem Gebiet der Einreise, des Aufenthalts und der Ausweisung von Gemeinschaftsangehörigen hätten die innerstaatlichen Behörden die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu beachten, die ihrem Ermessen Schranken setzten. Zum Gemeinschaftsrecht zählten auch die Grundrechte und unter diesen die Freiheit der Person. Es sei also nicht rechtmäßig, dem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats die Freiheit in einem anderen Mitgliedstaat auch nur vorübergehend allein deshalb zu entziehen, weil er sein aus dem Vertrag fließendes Recht, sich dort aufzuhalten, ausübe, sofern kein Grund der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorliege, der einen Entzug oder eine Einschränkung dieses Rechts erlaube.

d) Die Frage, ob dem Rechtsbehelf gegen eine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet aufschiebende Wirkung zukomme, finde ihre Antwort in den Artikeln 7, 8 und 9 der Richtlinie 64/221. Artikel 7 verlange, daß die zuständige Behörde dem Betroffenen außer in dringenden Fällen eine Frist zum Verlassen des Hoheitsgebietes einräume; aus den Artikeln 8 und 9 ergebe sich, daß sich Art und Wirkungen der gegen die Verwaltungsakte gegebenen Rechtsbehelfe, insbesondere auch die Frage der aufschiebenden Wirkung, nach den innerstaatlichen Bestimmungen und — nach der gegenwärtigen Textfassung — nicht nach Gemeinschaftsrecht richteten.

Die Richtlinie 64/221 könne sicherlich nicht Rechte schmälern, die den Betroffenen unmittelbar aufgrund der Artikel 48 und 52 des Vertrages zustünden. Diese Bestimmungen bedeuteten bei Heranziehung des Vorbehalts der öffentlichen Ordnung und Sicherheit indessen nicht, daß die Ausübung des Aufenthaltsrechts so lange absoluten Vorrang vor dem verwaltungsmäßigen Vollzug des Vorbehalts genießen müsse, bis im Streitfall der gesamte Rechtsweg erschöpft sei. Zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigte Maßnahmen müßten zwar mit dem Grundprinzip der Freizügigkeit im Einklang stehen, doch ergebe sich daraus nicht zwingend, daß ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, gegen den aus schwerwiegenden Gründen der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit mit Recht herangezogen worden sei, während der gesamten Dauer eines etwaigen Rechtsbehelfsverfahrens im Hoheitsgebiet des Aufenthaltsstaats verbleiben müsse.

Die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts stellten wohlgemerkt nur Mindestgarantien dar; die einzelstaatlichen Rechtsordnungen könnten darüber hinausgehen. Ob dies im belgischen Recht der Fall sei, müsse nach innerstaatlichem Recht entschieden werden, weil die vom Vertrag den einzelnen verliehenen subjektiven Rechte private Rechte seien.

e) Die drei letzten Vorlagefragen gingen dahin, ob ein Mitgliedstaat, dessen Rechtsordnung unabhängig von den Vorschriften der Gemeinschaftsrichtlinien

eine Stufe erreicht habe, auf der die Rechte der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten umfassender geschützt werden, als es diese Richtlinien verlangten, die Entwicklung umkehren und seine Vorschriften dem vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Mindeststandard angleichen könne.

Rein abstrakt sei die Antwort einfach: Wenn die günstigere Rechtslage bereits beim Inkrafttreten des Vertrages bestanden habe, bedeute jeder Weg zurück eine neue Beschränkung im Sinne des Artikels 53 EWG-Vertrag. Seien die Vergünstigungen oder umfassenderen Garantien dagegen erst nach diesem Zeitpunkt eingeführt worden, greife Artikel 53 — unbeschadet der im abgeleiteten Recht, etwa in Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 64/221, enthaltenen Stillstandsregeln — nicht ein.

Bezüglich des im Ausgangsverfahren anzuwendenden belgischen Rechts sei festzustellen, daß das abgeleitete Gemeinschaftsrecht zu diesem Punkt schweige und es dem Mitgliedstaat überlasse, die zuständige Behörde für die Entscheidung über eine Ausweisung zu bestimmen, und daß die Richtlinie 64/221 ausdrücklich ein unterschiedliches Entscheidungsverfahren zulasse, je nachdem, ob die Aufenthaltserlaubnis bereits erteilt sei oder nicht.

Es liege auf der Hand, daß die den Mitgliedstaaten in der Richtlinie 64/221 belassenen Befugnisse Artikel 53 des Vertrages nicht vorgehen könnten. Man dürfe indessen nicht annehmen, daß der Vertrag die Niederlassungserlaubnis nach nationalem Recht ohne weiteres durch eine „ipso jure" aus dem Vertrag fließende Niederlassungserlaubnis ersetzt habe und daß deshalb allein die dem Inhaber einer Niederlassungserlaubnis günstigeren belgischen Rechtsvorschriften anzuwenden seien. Artikel 53 beziehe sich nämlich auf die am 1. Januar 1958 bestehende Rechtslage; er betreffe das Recht auf Einreise und Aufenthalt, und zwar nicht als autonomes, sondern als ein zum Niederlassungsrecht zählendes Recht. Das Niederlassungsrecht sei nicht automatisch mit dem Inkrafttreten des Vertrages entstanden; vielmehr sei es während der Übergangszeit von den vom Rat zu erlassenden Richtlinien abhängig gewesen. Deshalb habe sich das Aufenthaltsrecht Hand in Hand mit der Entstehung des Niederlassungsrechts gebildet. Eine nach dem 1. Januar 1958 erlassene Vorschrift, die für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten die am 1. Januar 1958 bestehenden Unterschiede in den Schutzgarantien beibehalte, verstoße nicht ohne weiteres gegen Artikel 53. Dasselbe gelte hinsichtlich der in Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 64/221 enthaltenen Stillstandsregel.

In jedem Falle habe Artikel 53 nur für die Übergangszeit praktische Bedeutung. Der dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt habe sich jedoch nach Ablauf der Übergangszeit zugetragen, und seither seien das Niederlassungsrecht und sein untrennbarer Ausfluß, das Aufenthaltsrecht, in jedem Fall tatsächlich Rechte, die die Betroffenen unmittelbar aus dem Vertrag herleiten könnten. Daraus ergebe sich, daß ein vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ausgesprochener Ordre de quitter le pays nach Gemeinschaftsrecht nur dann rechtmäßig sei, wenn er auf Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gestützt sei, die auf dem persönlichen Verhalten des Betroffenen beruhen. Das einzelstaatliche Gericht brauche einem ersten Ordre de quitter le pays, der einem Aufenthaltsberechtigten zugestellt worden sei, keinerlei Rechtswirkung beizumessen, wenn dieser Befehl sich lediglich auf die unterlassene Einschreibung bei der örtlichen Verwaltung seines Wohnortes stütze.

f) Zusammenfassend ist die Kommission der Ansicht, daß die Fragen wie folgt zu beantworten seien:

1. Das Recht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, sich in jedem Mitgliedstaat zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufzuhalten, findet zumindest seit dem Ende der Übergangszeit

seine Quelle unmittelbar in den Artikeln 48 und 52.

2. Es handelt sich um ein subjektives Recht, dessen Ausübung nicht die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis durch die einzelstaatlichen Behörden voraussetzt und das unter keinem anderen Vorbehalt als den aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Ausnahmen steht.
3. Die zuständige Behörde hat das Vorliegen dieser Ausnahmen für jeden Einzelfall nachzuweisen und zu begründen.
4. Das persönliche Verhalten im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie 64/221 muß, um eine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet zu rechtfertigen, eine schwere Störung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstellen; bloße Übertretungen, wie etwa die Nichterfüllung der Verwaltungsformalitäten zur Einschreibung in die Melderegister, genügen diesem Erfordernis nicht.
   Liegt keine Rechtfertigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vor, dann verstößt eine wegen „unerlaubten Aufenthalts" ergriffene Maßnahme zur Einschränkung der Freiheit gegen das vom Vertrag garantierte Aufenthaltsrecht.
5. Nach Gemeinschaftsrecht hat ein Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Lande nur dann aufschiebende Wirkung, wenn dies bei Rechtsbehelfen, die Inländern gegen Verwaltungsakte zustehen, auch der Fall ist.
6. Artikel 53 bezieht sich auf die am 1. Januar 1958 (bzw. bei den neuen Mitgliedstaaten auf die am 1. Januar 1973) bestehende Rechtslage. Ein Mitgliedstaat, dessen Rechtsordnung zu diesem Zeitpunkt bei Maßnahmen zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet verschiedene Formen und Garantien kannte, die sich danach richteten, ob eine Niederlassungserlaubnis erteilt war oder nicht, kann diese Unterscheidung ohne Verstoß gegen Artikel 53 jedenfalls für solche Personen aufrechterhalten, die vor dem Erlaß dieser Vorschriften noch nicht unmittelbar aufgrund des Vertrages in den Genuß des Niederlassungsrechts und des Aufenthaltsrechts gekommen waren.
   In jedem Fall hat Artikel 53 für Sachverhalte, die sich nach dem Ende der Übergangszeit zugetragen haben, keine praktische Bedeutung mehr.
   Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 64/221 betrifft nur aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigte Einschränkungen.

III — Mündliches Verfahren

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften,* vertreten durch ihren Rechtsberater Paul Leleux, hat in der Sitzung vom 23. Oktober 1975 mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofes beantwortet. Zur Frage der Freiheitsentziehung hat die Kommission hervorgehoben, insoweit sei nicht nur das vom Vertrag garantierte Aufenthaltsrecht, sondern auch der Schutz der Grundrechte der Person betroffen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien in der Gemeinschaftsrechtsordnung die Grundrechte zu wahren; zwar seien diese Rechte in erster Linie vor Verletzungen durch die Gemeinschaftsorgane zu schützen, doch richte sich der Schutz auch gegen Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Im Ausgangsverfahren berufe sich ein Mitgliedstaat auf eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, die es erlaube, dem Grundsatz der Freizügigkeit den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung entgegenzuhalten. Die Heranziehung dieses Vorbehalts unterliege der Nachprüfung durch den Gerichtshof; zur Bestimmung der von den Mitgliedstaaten bei Einschränkung des Grundrechts der Freizügigkeit zu beachtenden Schranken habe der Gerichtshof auch die von allen Mitgliedstaaten der EWG ratifizierte Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 zu berücksichtigen, die integrierender Bestandteil des Gemeinschaftsrechts

sei. Insbesondere dürfe nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f dieser Konvention einem Menschen die Freiheit nicht entzogen werden, wenn er rechtmäßig in das Hoheitsgebiet des betreffenden Staats eingereist sei.

IV — Entwicklung des Verfahrens

Auf Berufung der Staatsanwaltschaft gegen das Urteil des Tribunal de première instance (Tribunal correctionnel) Lüttich vom 6. Mai 1975 hat die Cour d'appel Lüttich (4. Kammer) mit Urteil vom 22. Dezember 1975 die angegriffene Entscheidung „im Interesse einer geordneten Rechtspflege" bestätigt, „soweit darin der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften um Vorabentscheidung ersucht wird".

Der *Generalanwalt* hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. März 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1/2 Das Tribunal de première instance Lüttich stellt mit Urteil vom 6. Mai 1975, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 29. Mai 1975, bestätigt mit Urteil der Cour d'appel Lüttich vom 22. Dezember 1975, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 30. Dezember 1975, eine Reihe von Fragen nach der Auslegung der Artikel 48, 53, 56, 62 und 189 EWG-Vertrag sowie der Richtlinie 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, (ABl. 1964, S. 850) und der Richtlinie 68/360 vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 13). Diese Fragen sind in einem Strafverfahren gegen einen französischen Staatsangehörigen aufgeworfen worden, der angeklagt ist, in belgisches Hoheitsgebiet eingereist zu sein und sich dort aufgehalten zu haben, ohne die erforderliche Erlaubnis zu besitzen.

3/9 Den Akten ist zu entnehmen, daß der Angeklagte in seinem Herkunftsland wegen Kuppelei bestraft und daß gegen ihn wegen mehrerer bewaffneter Diebstahls- oder Raubtaten ermittelt wurde, ohne daß er jedoch — nach den verfügbaren Auskünften — insoweit verurteilt worden wäre. Die Ehefrau des Angeklagten, die ebenfalls die französische Staatsangehörigkeit besitzt, betrieb in der Gegend von Lüttich als Angestellte der Inhaberfirma ein Tanzcafé; der Angeklagte war ihr dorthin gefolgt, erfüllte jedoch die Verwaltungsformalitäten zur Einschreibung in das Melderegister nicht. Nach Feststellung seines Aufenthalts verfügten die zuständigen Stellen seine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet und leiteten ein Ermittlungsverfahren wegen unerlaubten Auf-

enthalts gegen ihn ein, das zu einer ersten gerichtlichen Verurteilung führte. Nach kurzem Aufenthalt in Deutschland kehrte der Angeklagte zu seiner Ehefrau nach Belgien zurück, kam aber auch diesmal den gesetzlichen Formalitäten auf dem Gebiet der Ausländerüberwachung nicht nach. Nachdem ihn die Polizei erneut ausfindig gemacht hatte, erging gegen ihn Haftbefehl, den die zuständigen Gerichte jedoch nicht bestätigten. Noch vor der Haftentlassung wurde dem Angeklagten ein Arrêté ministériel de renvoi (eine ministerielle Ausweisungsverfügung) zugestellt, in dem es zur Begründung hieß: „Das persönliche Verhalten Royers läßt seine Anwesenheit als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung erscheinen" und „er hat die Bedingungen nicht beachtet, denen der Aufenthalt von Ausländern unterliegt und besitzt keine Niederlassungserlaubnis für das Königreich." Aufgrund dieses Arrêté de renvoi verließ der Angeklagte offenbar tatsächlich das belgische Hoheitsgebiet, während das Strafverfahren wegen illegaler Einreise und illegalen Aufenthalts vor dem Tribunal de première instance seinen Lauf nahm.

Zu den anwendbaren Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts

10/11 Das vorlegende Gericht hat bis zum gegenwärtigen Verfahrensstand noch nicht abschließend klargestellt, in welcher Eigenschaft der Angeklagte die Anwendung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts für sich in Anspruch nehmen kann. Der vom nationalen Gericht festgestellte Sachverhalt und die angeführten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, um deren Auslegung es ersucht, lassen verschiedene Möglichkeiten zu, je nachdem, ob für den Angeklagten Gemeinschaftsrecht gilt, weil er selbst eine Berufstätigkeit ausübte oder selbst eine Beschäftigung suchte, oder weil er Ehegatte einer Person ist, die sich wegen ihrer eigenen Berufstätigkeit auf Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts berufen kann; somit ist seine Rechtsstellung entweder

a) nach dem Vertragskapitel über Arbeitnehmer, genauer: nach Artikel 48 zu beurteilen, dessen Durchführung durch die Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) und die Richtlinie 68/360 des Rates sichergestellt wurde, oder

b) nach den Kapiteln über das Niederlassungsrecht und über Dienstleistungen, namentlich nach den Artikeln 52, 53, 56, 62 und 66, die mit der Richtlinie 73/148 des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (ABl. 1973, L 172, S. 14) durchgeführt wurden.

12/15 Ein Vergleich der genannten Bestimmungen zeigt jedoch daß sie auf denselben Grundsätzen beruhen; dies gilt sowohl für das Recht der vom Gemeinschaftsrecht geschützten Personen, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort aufzuhalten, als auch für das Verbot jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung. Insbesondere dehnen Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68, Artikel 1 der Richtlinie 68/360 sowie Artikel 1 der Richtlinie 73/148 den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Einreise und des Aufenthalts innerhalb der Gemeinschaft gleichlautend auf den Ehegatten des unmittelbar Begünstigten aus. Die Richtlinie 64/221 gilt nach Artikel 1 für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft aufhalten oder sich dorthin begeben, um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben oder um Dienstleistungen entgegenzunehmen, sowie für deren Ehegatten und Familienangehörige. Aus dem Vorstehenden erhellt, daß sachlich übereinstimmende Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in einem Fall wie dem vorliegenden immer dann anwendbar sind, wenn aufgrund einer der genannten Bestimmungen entweder unmittelbar in der Person des Betroffenen oder in der Person seines Ehegatten ein Anknüpfungspunkt zum Gemeinschaftsrecht besteht.

16 Im Lichte dieser Vorüberlegungen und unbeschadet der Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts, darüber zu befinden, welche Gemeinschaftsnormen auf den vor ihm anhängigen Fall Anwendung finden, sind die Fragen des Tribunal de première instance zu beantworten.

Zur ersten, zweiten, dritten und vierten Frage (Quelle der aus dem Vertrag fließenden Rechte auf dem Gebiet der Einreise und des Aufenthalts innerhalb der Gemeinschaft)

17/18 Mit den Fragen 1, 2, 3 und 4 wird der Gerichtshof im wesentlichen ersucht, namentlich unter Berücksichtigung des Artikels 48 des Vertrages sowie der Richtlinien 64/221 und 68/360 zu bestimmen, worauf das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats beruht, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen sowie sich dort aufzuhalten, und welche Wirkungen ausländerpolizeiliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf die Ausübung dieses Rechts entfalten können. Insbesondere wird danach gefragt,

a) ob dieses Recht unmittelbar aus dem Vertrag oder aus sonstigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts fließt, oder ob es erst durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis durch die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats entsteht, welche die auf dem Gemeinschaftsrecht beruhende

persönliche Stellung eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats anerkennt;

b) ob die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 68/360 verpflichtet sind, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, sobald der Betroffene in der Lage ist, den Nachweis zu führen, daß das Gemeinschaftsrecht auf ihn anwendbar ist;

c) ob bereits die Nichterfüllung der gesetzlichen Formalitäten im Rahmen der Ausländerüberwachung durch den Angehörigen eines Mitgliedstaats ein Verhalten darstellt, das geeignet ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden, und ob ein solches Verhalten mithin eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Lande oder eine vorläufige Freiheitsentziehung rechtfertigen kann;

d) ob eine aufgrund einer solchen Unterlassung verfügte Maßnahme zur Entfernung aus dem Lande der „Generalprävention" dient oder ob sie auf „spezialpräventiven" Überlegungen beruht, die an das persönliche Verhalten des Betroffenen anknüpfen.

19/23 Nach Artikel 48 des Vertrages wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt. Diese gibt den Arbeitnehmern nach Absatz 3 das Recht, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen, sich dort frei zu bewegen, sich dort zur Ausübung einer Beschäftigung aufzuhalten und dort nach deren Beendigung zu verbleiben. Gemäß Artikel 52 werden die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats bis zum Ende der Übergangszeit schrittweise aufgehoben. Gleiches gilt nach Artikel 59 für die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft. Diese Bestimmungen sind als ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot auszulegen, die Einreise von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten in ihr Hoheitsgebiet und deren Aufenthalt dort zu beschränken oder zu behindern; sie gewähren jedem unmittelbar Rechte, auf die die genannten Artikel — in der Form, die sie später durch die ergänzenden Verordnungs- oder Richtlinienbestimmungen zur Durchführung des Vertrages gefunden haben — anwendbar sind.

24/27 Diese Auslegung liegt allen zur Durchführung der genannten Vertragsbestimmungen ergangenen abgeleiteten Rechtsakten zugrunde. So bestimmt Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68, daß jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ungeachtet seines Wohnorts „berechtigt [ist], eine Tätigkeit im Lohn-

oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ... auszuüben", und Artikel 10 der Verordnung dehnt das Recht, „Wohnung zu nehmen", auf Familienangehörige des Begünstigten aus. Artikel 4 der Richtlinie 68/360 schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten den genannten Personen „das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet" gewähren, und daß „zum Nachweis" dieses Rechts eine besondere Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Präambel der Richtlinie 73/148 stellt fest, daß die Niederlassungsfreiheit nur dann vollständig verwirklicht werden kann, „wenn den zu begünstigenden Personen ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt zuerkannt wird", und daß der freie Dienstleistungsverkehr erfordert, daß dem Leistungserbringer und dem Leistungsempfänger „ein Aufenthaltsrecht entsprechend der Dauer der Dienstleistung" gewährt wird.

28/29 Wie diese Bestimmungen erkennen lassen, waren sich die rechtsetzenden Stellen der Gemeinschaft dessen bewußt, daß sie mit der Verordnung und den Richtlinien, um die es geht, keine neuen Rechte zugunsten der vom Gemeinschaftsrecht geschützten Personen schufen, sondern den Anwendungsbereich und die Einzelheiten der Ausübung der unmittelbar aus dem Vertrag fließenden Rechte näher regelten. Es ist somit nicht Vorbedingung für den Erwerb des Rechts auf Einreise und Aufenthalt, daß der den Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit betreffende Vorbehalt nach Artikel 48 Absatz 3 und nach Artikel 56 Absatz 1 des Vertrages nicht eingreift; vielmehr ist dieser Vorbehalt aufzufassen als eine Handhabe, im Einzelfall bei Vorliegen geeigneter Gründe die Ausübung eines unmittelbar aus dem Vertrag fließenden Rechts einzuschränken.

30 Sonach lassen sich die spezifischen Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt beantworten:

31/33 a) Das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen und sich dort zu den vom Vertrag genannten Zwecken aufzuhalten — insbesondere, um dort eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit zu suchen oder auszuüben, oder um sich dem Ehegatten oder sonstigen Familienangehörigen anzuschließen —, fließt unmittelbar aus dem Vertrag oder, je nach Sachlage, aus den zu seiner Durchführung ergangenen Bestimmungen. Folglich wird dieses Recht unabhängig von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis durch die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats erworben. Die Erteilung dieser Erlaubnis wirkt also nicht rechtsbegründend; vielmehr wird mit ihr durch den Mitgliedstaat lediglich festgestellt, welche persönliche Stellung einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats nach den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zukommt.

34/36 b) Nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 68/360 „gewähren" die Mitgliedstaaten — unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 10 — den Personen, welche die in der Richtlinie aufgeführten Unterlagen vorlegen, in ihrem Hoheitsgebiet das Aufenthaltsrecht, zu dessen „Nachweis" eine besondere Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Diese Bestimmungen sollen die praktischen Einzelheiten für die Ausübung unmittelbar aus dem Vertrag fließender Rechte festlegen. Daraus folgt, daß die Behörden der Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht jedem zu gewähren haben, der zu den in Artikel 1 der Richtlinie genannten Gruppen gehört und in der Lage ist, dies durch Vorlage der in Artikel 4 Absatz 3 im einzelnen genannten Unterlagen nachzuweisen.

37 Auf die Frage ist somit zu antworten, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360 verpflichtet sind, die Aufenthaltserlaubnis jedem zu erteilen, der durch geeignete Unterlagen nachweist, daß er zu einer der in Artikel 1 der Richtlinie genannten Gruppen gehört.

38/40 c) Den vorstehenden Ausführungen ist weiter zu entnehmen, daß sich eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet nicht lediglich damit rechtfertigen läßt, daß der Staatsangehörige eines Mitgliedstaats die für Einreise, Ortswechsel und Aufenthalt von Ausländern bestehenden gesetzlichen Formalitäten nicht erfüllt hat. Da es um die Ausübung eines unmittelbar aufgrund des Vertrages erworbenen Rechts geht, kann ein solches Verhalten für sich allein nicht als Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit angesehen werden. Daher ist jede Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, die von den Behörden eines Mitgliedstaats gegen einen vom Vertrag geschützten Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats getroffen wird, mit dem Vertrag unvereinbar, wenn sie ausschließlich darauf gestützt ist, daß der Betroffene die gesetzlichen Formalitäten im Rahmen der Ausländerüberwachung nicht erfüllt hat oder keine Aufenthaltserlaubnis besitzt.

41/42 Insoweit ist allerdings klarzustellen, daß es den Mitgliedstaaten — in den ihrem Ermessen vom Gemeinschaftsrecht gesetzten und vom Gerichtshof in seinen Urteil vom 26. Oktober 1975 (Rechtssache 36/75, Rutili) erläuterten Grenzen — unbenommen bleibt, einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats aus ihrem Hoheitsgebiet zu entfernen, wenn die Belange der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aus anderen als in der Nichterfüllung der ausländerpolizeilichen Formalitäten liegenden Gründen betroffen sind. Ferner sind die Mitgliedstaaten nach Gemeinschaftsrecht nicht gehindert, die Mißachtung nationaler ausländerpolizeilicher Vorschriften mit den geeigneten und zur Durchsetzung dieser Vorschriften erforderlichen Sanktionen zu belegen, soweit diese nicht in der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet bestehen.

43/44 Zu der Frage, ob ein Mitgliedstaat einem vom Vertrag geschützten Ausländer vorläufig die Freiheit entziehen kann, um ihn aus dem Hoheitsgebiet zu entfernen, ist zunächst festzustellen, daß eine derartige Maßnahme dann nicht in Betracht kommen kann, wenn eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet gegen den Vertrag verstieße. Ob im übrigen eine vorläufige Freiheitsentziehung rechtmäßig ist gegenüber einem Ausländer, der nicht nachgewiesen hat, daß er vom Vertrag geschützt wird, oder der aus anderen als in der Nichterfüllung ausländerpolizeilicher Formalitäten liegenden Gründen aus dem Hoheitsgebiet entfernt werden könnte, richtet sich nach den nationalen Rechtsvorschriften und den zwischenstaatlichen Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats, denn das Gemeinschaftsrecht selbst legt den Mitgliedstaaten in der gegenwärtigen Phase insoweit keine besonderen Verpflichtungen auf.

45/49 d) Nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 darf „bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ... ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein". Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei ihrer Beurteilung der Belange der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf die persönliche Situation der unter dem Schutz des Gemeinschaftsrechts stehenden Person abzustellen und nicht auf pauschale Wertungen. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich jedoch, daß die bloße Nichterfüllung der für Einreise, Ortswechsel und Aufenthalt von Ausländern geltenden gesetzlichen Formalitäten keine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Sinne des Vertrages darstellen kann. Ein solches Verhalten kann also für sich allein nicht zur Anwendung der Maßnahmen führen, die Artikel 3 der genannten Richtlinie im Auge hat. Somit ist dieser Teil der gestellten Fragen aufgrund der weiter oben gemachten Ausführungen gegenstandslos geworden.

50/51 Auf die Fragen ist mithin zu antworten, daß das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen und sich dort aufzuhalten, jedem, der unter den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrecht fällt, unabhängig von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder dergleichen seitens des Aufnahmestaats unmittelbar im Vertrag — namentlich in den Artikeln 48, 52 und 59 — oder, je nach Sachlage, in den zu seiner Durchführung ergangenen Bestimmungen gewährt wird. Die Tatsache, daß der Staatsangehörige eines Mitgliedstaats lediglich die für Einreise, Ortswechsel und Aufenthalt von Ausländern geltenden Formalitäten nicht erfüllt hat, kann als solche kein die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdendes Verhalten darstellen und vermag daher für sich allein weder eine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet noch eine mit diesem Ziel angeordnete vorläufige Freiheitsentziehung zu rechtfertigen.

Zur fünften Frage (Vollziehung der Ausweisungsmaßnahmen und Rechtsbehelf)

52 Die fünfte Frage geht im wesentlichen dahin, ob eine Entscheidung, mit der die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet verfügt oder die Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis versagt wird, unter Berücksichtigung der Anforderungen des Gemeinschaftsrechts sofort vollziehbare Maßnahmen zuläßt oder ob sie ihre volle Wirksamkeit erst nach Erschöpfung des Rechtswegs vor den innerstaatlichen Gerichten entfalten kann.

53/55 Nach Artikel 8 der Richtlinie 64/221 muß jeder, der von einer Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet betroffen ist, gegen diese Entscheidung die Rechtsbehelfe einlegen können, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen. Mangels eines solchen Rechtsbehelfs muß der Betroffene nach Artikel 9 zumindest die Möglichkeit haben, sich vor einer zuständigen Stelle verteidigen oder vertreten zu lassen; diese muß eine andere sein als diejenige, die die Maßnahme zur Beschränkung seiner Freiheit getroffen hat. Die Mitgliedstaaten haben alle erforderlichen Anstalten zu treffen, um sicherzustellen, daß jeder von einer derartigen freiheitsbeschränkenden Maßnahme Betroffene tatsächlich in den Genuß des Schutzes kommt, den die Ausübung dieser prozessualen Rechte für ihn darstellt.

56/61 Diese Garantie würde indessen hinfällig, wenn die Mitgliedstaaten dem Betroffenen durch die sofortige Vollziehung einer Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet die Möglichkeit abschneiden könnten, tatsächlich Vorteile aus den in der Richtlinie 64/221 garantierten Rechtsbehelfen zu ziehen. Ist im Sinne des Artikels 8 der Richtlinie 64/221 der Rechtsweg gegeben, so muß der Betroffene wenigstens die Möglichkeit erhalten, schon vor der Vollziehung der Entscheidung über die Entfernung aus dem Lande Klage zu erheben und damit die Aussetzung der Vollziehung der getroffenen Maßnahme zu erreichen. Dies ergibt sich auch aus der Verzahnung, die nach der Richtlinie zwischen den Artikeln 8 und 9 besteht, denn das Verfahren nach Artikel 9 ist dem Betroffenen u. a. immer dann garantiert, wenn gerichtliche Rechtsbehelfe des Artikels 8 „keine aufschiebende Wirkung haben". Außer in dringenden Fällen muß nach Artikel 9 das Rechtsbehelfsverfahren vor einer zuständigen Stelle der Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vorausgehen. Sonach darf die Entscheidung über die Entfernung — wenn im Sinne des Artikels 8 der Rechtsweg gegeben ist — erst vollziehbar sein, nachdem der Betroffene in der Lage war, Klage zu erheben. Ist der Rechtsweg nicht gegeben oder hat der gerichtliche Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung, dann kann die Entscheidung — außer in Fällen nachweislicher

Dringlichkeit — nicht getroffen werden, bevor nicht der Betroffene Gelegenheit hatte, die in Artikel 9 der Richtlinie 64/221 bezeichnete Stelle anzurufen, und bevor nicht diese Stelle entschieden hat.

62 Auf die gestellte Frage ist somit zu antworten, daß eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet — außer im Falle nachweislicher Dringlichkeit — gegenüber einer vom Gemeinschaftsrecht geschützten Person nicht vollziehbar ist, bevor nicht der Betroffene die ihm in den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie 64/221 garantierten Rechtsbehelfsverfahren auszuschöpfen in der Lage war.

Zur sechsten, siebenten und achten Frage (Verbot neuer Beschränkungen)

63/64 Die Fragen 6, 7 und 8 gehen dahin, ob ein Mitgliedstaat durch die Artikel 53 und 62 des Vertrages, die den Mitgliedstaaten die Einführung neuer Niederlassungsbeschränkungen für Angehörige der anderen Mitgliedstaaten und die Einführung neuer Beschränkungen der tatsächlich erreichten Freiheit des Dienstleistungsverkehrs verbieten, daran gehindert ist, zu weniger liberalen Bestimmungen oder Praktiken zurückzukehren, als er sie vorher angewendet hat. Insbesondere wird insoweit danach gefragt,

a) ob nationale Bestimmungen, durch die früher angewendete Bestimmungen im Ergebnis weniger liberal werden, rechtens sind, wenn sie eine Angleichung des nationalen Rechts an die einschlägigen Richtlinien der Gemeinschaft bezwecken;

b) ob das Verbot neuer Beschränkungen auch für Form- und Verfahrensvorschriften gilt, obwohl Artikel 189 EWG-Vertrag den Mitgliedstaaten für die Durchführung der Richtlinien „die Wahl der Form und der Mittel" vorbehält.

65/68 a) Die Artikel 53 und 62 verbieten nicht nur die Einführung neuer Beschränkungen gegenüber dem beim Inkrafttreten des Vertrages erreichten Zustand, sondern auch die Rücknahme mitgliedstaatlicher Liberalisierungsmaßnahmen, die in Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen ergangen sind. Einen Anhaltspunkt für die Tragweite der von den Mitgliedstaaten übernommenen Verpflichtungen können die von der Gemeinschaft — insbesondere in Gestalt von Richtlinien — zur Durchführung der Vertragsbestimmungen getroffenen Maßnahmen geben. Dies gilt vor allem für die Richtlinie 64/221, die bestimmte Schranken für das freie Ermessen der Mitgliedstaaten

und bestimmte Verpflichtungen nennt, die ihnen auf dem Gebiet des Schutzes der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit auferlegt sind. Dagegen ist die Berufung auf den Grundsatz der Artikel 53 und 56 ausgeschlossen, wenn feststeht, daß die von einem Mitgliedstaat den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten eingeräumten Vergünstigungen nicht in Erfüllung einer vom Gemeinschaftsrecht festgelegten Verpflichtung ergangen waren.

69/73 b) Zwischen dem Verbot neuer Beschränkungen in den Artikeln 53 und 62 und der Vorschrift des Artikels 189, die den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinien „die Wahl der Form und der Mittel" vorbehält, besteht kein Widerspruch, denn bei der Wahl der Formen und Mittel sind die Vorschriften und Verbote des Gemeinschaftsrechts zu beachten. Bei den Richtlinien zur Durchführung der Freizügigkeit kam es den zuständigen Gemeinschaftsorganen vor allem darauf an, einen Katalog von Form- und Verfahrensvorschriften zu erlassen, um das praktische Funktionieren des vom Vertrag errichteten Systems zu gewährleisten. Dies gilt vor allem für die Richtlinie 64/221 über die Sondervorschriften, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, denn bestimmte Garantien, die darin zugunsten der vom Gemeinschaftsrecht geschützten Personen vorgesehen sind — nämlich die Verpflichtung, dem von einer belasteten Maßnahme Betroffenen die der Entscheidung zugrunde liegenden Gründe mitzuteilen und ihm einen Rechtsbehelf zu eröffnen — sind gerade Verfahrensregeln. Daraus ergibt sich, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, innerhalb der ihnen nach Artikel 189 belassenen Entscheidungsfreiheit die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen.

74/75 Auf die Fragen ist daher zu antworten, daß die Artikel 53 und 62 des Vertrages den Mitgliedstaaten die Einführung neuer Niederlassungsbeschränkungen für Angehörige anderer Mitgliedstaaten und die Einführung neuer Beschränkungen der auf dem Gebiet des Dienstleistungsverkehrs tatsächlich erreichten Freiheit verbieten und daß die Mitgliedstaaten aufgrund dieser Vorschriften daran gehindert sind, zu weniger liberalen Bestimmungen oder Praktiken zurückzukehren, soweit die Liberalisierungsmaßnahmen in Erfüllung sich aus den Bestimmungen und Zielen des Vertrages ergebender Pflichten ergangen waren. Die den Mitgliedstaaten in Artikel 189 belassene Freiheit bezüglich der Wahl der Formen und Mittel bei der Durchführung der Richtlinien läßt ihre Verpflichtung unberührt, diejenigen Formen und Mittel zu wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien am besten geeignet sind.

Kosten

76/77 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof angegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Tribunal de première instance Lüttich anhängigen Strafverfahren; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal de première instance Lüttich vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen und sich dort aufzuhalten, wird jedem, der unter den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt, unabhängig von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder dergleichen seitens des Aufnahmestaats unmittelbar im Vertrag — namentlich in den Artikeln 48, 52 und 59 — oder, je nach Sachlage, in den zu seiner Durchführung ergangenen Bestimmungen gewährt.**

2. **Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 4 der Richtlinie 68/360 verpflichtet, die Aufenthaltserlaubnis jedem zu erteilen, der durch geeignete Unterlagen nachweist, daß er zu einer der in Artikel 1 der Richtlinie genannten Gruppen gehört.**

3. **Die Tatsache, daß der Staatsangehörige eines Mitgliedstaats lediglich die für Einreise, Ortswechsel und Aufenthalt von Ausländern geltenden Formalitäten nicht erfüllt hat, kann als solche kein die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdendes Verhalten darstellen und vermag daher für sich allein weder eine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet noch eine mit diesem Ziel angeordnete vorläufige Freiheitsentziehung zu rechtfertigen.**

4. 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.

5. Die Artikel 53 und 62 des Vertrages verbieten den Mitgliedstaaten die Einführung neuer Niederlassungsbeschränkungen für Angehörige anderer Mitgliedstaaten und die Einführung neuer Beschränkungen der auf dem Gebiet des Dienstleistungsverkehrs tatsächlich erreichten Freiheit; die Mitgliedstaaten sind aufgrund dieser Vorschriften daran gehindert, zu weniger liberalen Bestimmungen oder Praktiken zurückzukehren, soweit die Liberalisierungsmaßnahmen in Erfüllung sich aus den Bestimmungen und Zielen des Vertrages ergebender Pflichten ergangen waren.

6. Die den Mitgliedstaaten in Artikel 189 belassene Freiheit bezüglich der Formen und Mittel bei der Durchführung der Richtlinien läßt ihre Verpflichtung unberührt, diejenigen Formen und Mittel zu wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien am besten geeignet sind.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. April 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt