SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 30. März 2000 *

1. Frau Yiadom, eine aus Ghana stammende niederländische Staatsangehörige, die sich in das Vereinigte Königreich begab, wurde bis zur Prüfung ihres Einreiseantrags durch die zuständigen nationalen Behörden vorübergehend im britischen Hoheitsgebiet aufgenommen.

2. Der Secretary of State for the Home Department teilte ihr nach der Prüfung mit, dass ihr die Einreise im rechtlichen Sinne in das britische Hoheitsgebiet aus Gründen der öffentlichen Ordnung nicht gestattet werde. Er machte geltend, Frau Yiadom habe in der Vergangenheit die illegale Einreise anderer Personen in das Vereinigte Königreich gefördert und werde voraussichtlich erneut gegen die betreffenden Vorschriften verstoßen, so dass die Einreiseverweigerung gerechtfertigt sei.

3. Zu den Rechtsbehelfen, die Frau Yiadom nach dem nationalen Recht zur Verfügung standen, gehörte das „out-country right of appeal", dessen Besonderheit darin besteht, dass es erst eingelegt werden kann, wenn der Betroffene nicht mehr im britischen Hoheitsgebiet anwesend ist.

4. Frau Yiadom möchte diesen Rechtsbehelf in Anspruch nehmen; sie bestreitet indessen die Rechtmäßigkeit des Erfordernisses, dem er unterworfen ist.

5. Im Mittelpunkt der Fragen des vorlegenden Gerichts steht daher das Recht eines Gemeinschaftsangehörigen, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu bleiben, um dort einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung einzulegen, mit der ihm die Einreise verweigert wird. Es wird sich indessen zeigen, dass die Antwort auf diese Fragen großenteils von *der Art der Entscheidung*, die im Ausgangsverfahren *gegenüber der Betroffenen ergangen ist*, abhängt.

I — Die einschlägigen Rechtsvorschriften

Die Richtlinie 64/221/EWG

6. Die Richtlinie des Rates vom 25. Februar 1964 betrifft die Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den

* Originalsprache: Französisch.

Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind [1].

7. Sie erfasst die Vorschriften für die Einreise, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, die die Mitgliedstaaten aus den genannten Gründen erlassen [2].

8. Einer der wichtigsten Zwecke der Richtlinie liegt darin, „in jedem Mitgliedstaat ... den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten hinreichende Möglichkeiten einzuräumen, Rechtsbehelfe gegenüber Verwaltungsakten auf diesem Gebiet einzulegen" [3].

9. Artikel 8 der Richtlinie bestimmt: „Der Betroffene muss gegen die Entscheidung, durch welche die Einreise, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, oder gegen die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet die Rechtsbehelfe einlegen können, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen."

10. Artikel 9 lautet:

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

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

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

1 — ABl. 1964, Nr. 56, S. 850 (im Folgenden: Richtlinie).
2 — Artikel 2 Absatz 1.
3 — Dritte Begründungserwägung.

Das nationale Recht

11. Artikel 3(1) der Immigration (European Economic Area) Order (Verordnung über die Einwanderung aus dem Europäischen Wirtschaftsraum) 1994 bestimmt:

„Vorbehaltlich von Artikel 15(1) wird einem EWR-Angehörigen im Vereinigten Königreich Aufnahme gewährt, wenn er bei seiner Ankunft einen von einem anderen EWR-Staat ausgestellten gültigen Personalausweis oder Reisepass vorlegt."

12. In Artikel 15(1) dieser Verordnung heißt es:

„Eine Person hat keinen Anspruch auf Aufnahme im Vereinigten Königreich gemäß Artikel 3, wenn ihre Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt ist; ... eine solche Person kann gegen die Verweigerung der Aufnahme einen Rechtsbehelf einlegen, wie wenn ihr die Einreiseerlaubnis verweigert worden wäre und ihr nach Section 13(1) des Gesetzes von 1971 ein Rechtsbehelf zustände; sie kann diesen Rechtsbehelf aber nicht einlegen, solange sie sich im Vereinigten Königreich befindet."

13. Gemäß Section 13 des Immigration Act (Einwanderungsgesetz) 1971 hat eine Person, der die Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich verweigert wurde, das Recht, gegen diese Entscheidung einen Adjudicator anzurufen [4]. Ihr Rechtsbehelf wird als „out of country" qualifiziert, d. h., er kann nur eingelegt werden, wenn der Betroffene das Vereinigte Königreich verlassen hat, es sei denn, er besitzt eine gültige Einreise- oder Arbeitserlaubnis [5].

14. Ferner kann nach Schedule 2 Paragraphen 16 und 21 des Immigration Act 1971 jede Person, die einer Prüfung unterzogen werden kann, unter der Verantwortung eines Bediensteten der Einwanderungsbehörde festgenommen werden, bis ihr Fall geprüft und entschieden ist, ob ihr die Einreise in das Hoheitsgebiet erlaubt wird. Jede Person, die auf diese Weise festgenommen werden kann, kann mit schriftlicher Erlaubnis eines Bediensteten der Einwanderungsbehörde vorübergehend im Vereinigten Königreich ohne Festnahme aufgenommen oder aus der Haft entlassen werden. Diese vorübergehende Aufnahme kann mit Beschränkungen verbunden werden, insbesondere in Bezug auf eine Beschäftigung als Arbeitnehmer oder die Ausübung eines freien Berufes.

4 — Section 13(1).

5 — Section 13(3). Gemäß Section 20 des Immigration Act 1971 kann gegen die Entscheidung des Adjudicators ein Rechtsmittel beim Immigration Appeal Tribunal eingelegt werden, dessen Entscheidung beim Court of Appeal angefochten werden kann, sofern dieser mit einer Rechtsfrage befasst wird und das Appeal Tribunal diesen Rechtsweg zugelassen hat (Section 9 des Asylum and Immigration Appeals Act [Gesetz über die Rechtsmittel auf dem Gebiet des Asyl- und Einwanderungsrechts] 1993).

15. Nach Section 11(1) des Immigration Act 1971 gilt u. a. eine Person, die nicht auf andere Weise eingereist ist, so lange als nicht in das Vereinigte Königreich eingereist, bis sie kraft der durch Schedule 2 dieses Gesetzes verliehenen Befugnisse festgenommen, vorübergehend aufgenommen oder vorläufig aus der Haft entlassen ist.

16. Diese Verwaltungsrechtsbehelfe und die Klage (application for judicial review), aufgrund deren die ordentlichen Gerichte — in England, Wales und Nordirland der High Court of Justice — Verwaltungsentscheidungen überprüfen können, müssen im Vereinigten Königreich auseinander gehalten werden [6].

II —Sachverhalt und Verfahren

17. Am 17. August 1995 kam Frau Yiadom im Vereinigten Königreich an [7]. Sie befand sich dabei in Begleitung einer ghanaischen Staatsangehörigen, die sie wahrheitswidrig als ihre Tochter bezeichnete. Diese andere Frau wurde nach Ghana zurückgeschickt, während Frau Yiadom mit der Auflage, keine Beschäftigung auszuüben, vorübergehend aufgenommen wurde. Die Entscheidung des Secretary of State, die Einreise zu verweigern, erging am 3. März 1996.

18. Im Anschluss an die Einreiseverweigerung wurde die vorübergehende Aufenthaltserlaubnis verlängert. Das Beschäftigungsverbot wurde am 31. Mai 1996 bis zur Entscheidung über die Klage der Betroffenen aufgehoben.

19. Am 17. Mai 1996 war nämlich der Antrag von Frau Yiadom auf gerichtliche Nachprüfung der Entscheidung des Secretary of State beim High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), zugelassen worden. Nach Ablehnung ihres Antrags durch den High Court am 8. Juli 1997 legte sie ein Rechtsmittel beim Court of Appeal (England & Wales) ein. Sie machte zum einen geltend, dass ihre Anwesenheit in Wirklichkeit keine hinreichend schwere Gefährdung eines Grundinteresses des Vereinigten Königreichs darstelle, und zum anderen, dass ein Verfahrensfehler vorliege, da die nationalen Vorschriften ihr das auf den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie beruhende Recht auf einen Rechtsbehelf zum Adjudicator während ihrer Anwesenheit im Vereinigten Königreich („in-country right of appeal") verweigerten. Ein Rechtsbehelf, der dem Betroffenen, dem die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verweigert werde, erst zustehe, wenn er dieses Gebiet verlassen habe („out-country right of appeal"), verstoße gegen diese Bestimmungen der Richtlinie.

6 — Vgl. Urteil vom 17. Juni 1997 in den Rechtssachen C-65/95 und C-111/95 (Shingara und Radiom, Slg. 1997, I-3343, Randnr. 6) und die schriftlichen Erklärungen der Kommission.

7 — Nach Angabe des vorlegenden Gerichts wurde Frau Yiadom 1985 für fünf Jahre eine Aufenthaltserlaubnis für das Vereinigte Königreich erteilt (S. 6 der deutschen Übersetzung des Vorlagebeschlusses). Nach Änderung der Sachlage sieht es das nationale Gericht als gegeben an, dass die Betroffene bei ihrer Ankunft im Vereinigten Königreich nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis war (dritte Frage).

III — Die Vorlagefragen

20. Da der Court of Appeal (England & Wales) für seine Entscheidungsfindung die Auslegung der Richtlinie für erforderlich hält, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden sechs Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Gelten sowohl Artikel 8 als auch Artikel 9 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, Nr. 56, S. 850), für Entscheidungen über die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, oder fallen Entscheidungen über die Einreise nur unter Artikel 8?

2. Werden, falls die Antwort auf die erste Frage lautet, dass Artikel 8, nicht aber Artikel 9 der Richtlinie 64/221 für Entscheidungen über die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gilt, die Anforderungen des Artikels 8 durch Vorschriften des nationalen Rechts erfüllt, die dem Angehörigen eines Mitgliedstaats, dem die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat aus Gründen der öffentlichen Ordnung verweigert wird, einen Rechtsbehelf gewähren, der erst eingelegt werden kann, wenn diese Person in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht mehr anwesend ist?

3. Ist im Rahmen von Artikel 8 und/oder Artikel 9 der Richtlinie 64/221, wenn die zuständigen Behörden nach dem nationalen Recht

— einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der nicht im Besitz einer gültigen Aufenthaltserlaubnis für das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ist, als Alternative zur Inhaftnahme eine „vorübergehende Aufnahme" gewähren können, ohne ihm damit nach dem nationalen Recht die „Einreise" in den betreffenden Mitgliedstaat zu gewähren, und

— die vorübergehende Aufnahme der betreffenden Person aufrechterhalten können, bis sie ihre Prüfung der Frage abgeschlossen haben, ob die Tatsachen den Erlass von Maßnahmen zur Ausweisung dieser Person aus dem Mitgliedstaat aus Gründen der öffentlichen Ordnung rechtfertigen,

eine spätere Entscheidung, dieser Person die „Einreise zu verweigern" und

sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung aus dem Mitgliedstaat auszuweisen, eine Entscheidung über die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats?

4. Ist die Frage 3 anders zu beantworten, wenn die zuständigen Behörden nach dem nationalen Recht Beschäftigungsbeschränkungen, die ursprünglich als Voraussetzung für diese vorübergehende Aufnahme angeordnet wurden, aufheben können und sie diese nach dem Erlass der Entscheidung, die Aufnahme im nationalen Hoheitsgebiet zu verweigern, auch aufheben, solange das auf Aufhebung dieser Entscheidung gerichtete Verfahren der gerichtlichen Nachprüfung anhängig ist?

5. Kann es für die Antwort auf Frage 3 von Bedeutung sein, wie viel Zeit a) bis zur „Einreiseverweigerung" und/oder b) bis zum Vollzug einer solchen Entscheidung durch tatsächliche Entfernung der betreffenden Person aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats verstrichen ist, und wenn ja, inwiefern?

6. Kann es für die Antwort auf Frage 5 von Bedeutung sein, ob die Verzögerung beim Vollzug einer Entscheidung über die „Verweigerung der Einreise" darauf beruht, dass ihre Rechtmäßigkeit in Frage gestellt wird, und wenn ja, inwiefern?

IV — Zum Inhalt der Vorlagefragen

21. Um Unklarheiten zu vermeiden, die sich aus dem komplexen Charakter einiger Punkte des Falles ergeben können, sei darauf hingewiesen, dass zwei Gegebenheiten des Ausgangsverfahrens als unstreitig anzusehen sind.

22. Zum einen ist Frau Yiadom Gemeinschaftsangehörige, da sie die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt. Dies wird nicht bestritten und dadurch bestätigt, dass sich die Vorlagefragen auf die Auslegung der Richtlinie 64/221 beziehen, deren Geltungsbereich sich gemäß Artikel 1 auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten beschränkt.

23. Zum anderen stellt der Court of Appeal in dem Teil des Vorlagebeschlusses, der sich mit der „konventionellen Rüge" im Gegensatz zu der auf die Artikel 8 und 9 der Richtlinie gestützten Rüge befasst, fest, er habe keinen Zweifel an der Berechtigung der gegenüber Frau Yiadom aus Gründen der öffentlichen Ordnung getroffenen Entscheidung [8].

8 — S. 10 f. der deutschen Übersetzung des Vorlagebeschlusses.

Die Fragen des vorlegenden Gerichts beziehen sich, wie ihr Wortlaut zeigt, demnach nicht auf die Kriterien für die Qualifizierung des der Betroffenen zur Last gelegten Verhaltens, das zur Einreiseverweigerung geführt hat. Der Court of Appeal ersucht vielmehr nur um Auslegungselemente zu den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie, wodurch sich der Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens auf die *Rechtsbehelfe* gegen die Entscheidung gegenüber einem Gemeinschaftsangehörigen beschränkt, der sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt.

24. Mit der ersten Vorlagefrage soll geklärt werden, ob eine *Entscheidung über die Einreise* eines Gemeinschaftsangehörigen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats von den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie erfasst wird oder nur unter Artikel 8 fällt, der sich als einziger dieser beiden Bestimmungen auf eine „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", bezieht.

25. In der dritten, vierten, fünften und sechsten Frage werden die näheren Umstände der Einreiseverweigerung im Fall von Frau Yiadom dargelegt, wie etwa die vorübergehende Aufnahme der Betroffenen im Vereinigten Königreich oder der Zeitablauf zwischen ihrer Ankunft und der Entscheidung.

Mit diesen Fragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten die Qualifizierung als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", gerechtfertigt ist oder ob nicht, genauer gesagt, eine Abschiebeentscheidung vorliegt.

26. Eine andere Qualifizierung wäre nicht ohne Folgen für die Rechtsbehelfe gegen die streitige Entscheidung. Artikel 9 erwähnt nicht eine „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", weshalb der Schluss naheliegt, dass das Verfahren dieses Artikels nicht auf solche Entscheidungen anwendbar ist. Würde hingegen eine der Qualifizierungen des Artikels 9 auf die streitige Entscheidung zutreffen, so fiele diese unter die nationalen Rechtsvorschriften, die zum Geltungsbereich des Artikels 9 und zu dessen Verfahrensgarantien gehören.

27. Somit ist eine Aufgliederung der ersten und der letzten vier Fragen geboten, um festzustellen, ob eine Entscheidung, wie sie gegenüber Frau Yiadom ergangen ist, im Hinblick auf die Gegebenheiten des Ausgangsverfahrens als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", angesehen werden kann.

28. Es ist also zu klären, ob Artikel 8 der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass eine Entscheidung, durch die einem nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis befindlichen Gemeinschaftsangehörigen die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitglied-

staats verwehrt wird, eine „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", im Sinne dieses Artikels darstellt, die folglich nicht unter die Bestimmungen des Artikels 9 fällt, wenn wie im Ausgangsverfahren

— der Betroffenen bis zu der Entscheidung vorübergehend Aufnahme gewährt wurde,

— zwischen der Ankunft der Betroffenen und der Entscheidung, mit der die Einreise verweigert wurde, mehrere Monate verstrichen sind,

— die Betroffene nach der Einreiseverweigerung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats eine Beschäftigung ausüben durfte, bis über den Rechtsbehelf entschieden ist, den sie gegen die Einreiseverweigerung eingelegt hat,

— die Entscheidung, mit der die Einreise verweigert wurde, bisher noch nicht vollzogen ist,

— der verzögerte Vollzug dieser Entscheidung auf die Einlegung des Rechtsbehelfs zurückzuführen ist.

29. Die zweite Frage bezieht sich darauf, ob Artikel 8 der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen eine gegenüber einem Gemeinschaftsangehörigen ergangene „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", davon abhängig machen kann, dass der Betroffene zuvor das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verlassen hat.

Nach dem Wortlaut des Vorlagebeschlusses ist bei dieser Frage davon auszugehen, dass eine „Entscheidung" im Sinne von Artikel 8, „durch welche die Einreise ... verweigert wird", nur unter Artikel 8 und nicht unter Artikel 9 fällt.

30. Somit sind nacheinander die erste und die letzten vier Fragen sowie gegebenenfalls die zweite Vorlagefrage zu prüfen.

V — Der Begriff der „Entscheidung, durch welche ... die Einreise verweigert wird", im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie (erste und dritte bis sechste Vorlagefrage)

31. Ein Gemeinschaftsangehöriger muss nach Artikel 8 der Richtlinie gegen ihn

betreffende Entscheidungen die Rechtsbehelfe einlegen können, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen.

Ein Mitgliedstaat darf demnach für Gemeinschaftsangehörige keine Rechtsbehelfe vorsehen, für die besondere Verfahrensvorschriften gelten, die geringere Garantien bieten als die Rechtsbehelfe, die Inländer gegen Verwaltungsakte einlegen [9].

32. Artikel 9 der Richtlinie ergänzt Artikel 8. Er soll denjenigen eine verfahrensrechtliche Mindestgarantie sichern, die von einer der in Artikel 9 ins Auge gefassten Maßnahmen in den drei folgenden in Absatz 1 dieses Artikels definierten Fällen betroffen sind: „Sofern keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben ...“ [10]

33. Die in Artikel 9 genannten Maßnahmen sind die Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, die Entfernung des Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis aus dem Hoheitsgebiet (Absatz 1), die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis sowie die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis (Absatz 2).

34. Fällt ein von Artikel 8 erfasster Rechtsbehelf, der gegen eine dieser Entscheidungen eingelegt wird, unter eine der drei in Artikel 9 Absatz 1 genannten Gruppen, so ist nach diesem Artikel die Intervention einer unabhängigen Stelle erforderlich, die eine Stellungnahme zu der angefochtenen Entscheidung unter persönlicher Beteiligung des Betroffenen abgibt.

35. Dieser verfahrensrechtliche Ausgleichsmechanismus betrifft jedoch, wie bereits erwähnt, nicht Rechtsbehelfe gegen alle Einreise- und Aufenthaltsmaßnahmen. Die Intervention der unabhängigen Stelle ist nämlich für Rechtsbehelfe gegen die vorstehend aufgeführten Entscheidungen vorgesehen, *wozu nicht die „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird“, gehört* [11].

36. Daraus ist zu schließen, dass eine im Sinne von Artikel 8 erlassene „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird“, nicht von Artikel 9 erfasst wird, auch wenn sie gegebenenfalls nicht Gegenstand eines Rechtsmittels sein kann oder das Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit

9 — Vgl. insbesondere vorgenanntes Urteil Shingara und Radiom, Randnr. 25.

10 — Ebenda, Randnrn. 33 und 34.

11 — Der entsprechende Begriff „décision d'entrée“ in der französischen Fassung der Richtlinie ist dahin zu verstehen, dass er eine Entscheidung „bezüglich der Einreise“ bezeichnet, so dass er sich nicht auf Entscheidungen beschränkt, die die Einreise in das Hoheitsgebiet gestatten, sondern sich auch auf Entscheidungen erstreckt, die die Einreise verweigern. Diese Auslegung ergibt sich aus den anderen sprachlichen Fassungen, die sich wie die englische, finnische, schwedische und spanische Fassung auf eine „Entscheidung bezüglich der Einreise“ oder wie die dänische, deutsche, griechische, italienische, niederländische und portugiesische Fassung auf eine „Entscheidung über die Verweigerung der Einreise“ beziehen.

der Entscheidung betrifft oder das Rechtsmittel zwar umfassend ist, aber keine aufschiebende Wirkung hat [12]. Nach der verfahrensrechtlichen Mindestgarantie, die Artikel 9 sichert, kann sich indessen der Betroffene „entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen" [13], oder er ist berechtigt, „persönlich seine Verteidigung wahrzunehmen, außer wenn Gründe der Sicherheit des Staates dem entgegenstehen" [14].

37. Die angefochtene Entscheidung ist nach dem Wortlaut des einschlägigen nationalen Gesetzes eine Entscheidung, mit der die Einreise verweigert wird. Die Rechtsstellung von Frau Yiadom im Vereinigten Königreich wird als die der „vorübergehenden Aufnahme" betrachtet, was nach dem Immigration Act 1971 [15] bedeutet, dass die Betroffene als außerhalb des Vereinigten Königreichs befindlich gilt, solange sie vorübergehend aufgenommen ist.

38. Frau Yiadom durfte also mehrere Monate physisch im britischen Hoheitsgebiet verweilen, obgleich ihr rechtlich die Einreise in dieses Gebiet verwehrt wurde.

39. Dies mag erstaunlich erscheinen, beruht jedoch auf durchaus verständlichen Gründen. Es ist nämlich nichts dagegen einzuwenden, dass ein Mitgliedstaat eine möglichst genaue Untersuchung vornimmt, bevor er gegebenenfalls eine Entscheidung trifft, mit der ein Gemeinschaftsangehöriger abgeschoben wird, was den Grundsatz der Freizügigkeit berührt, wenngleich der betroffene Mitgliedstaat damit von einer Möglichkeit Gebrauch macht, die ihm nach dem Vertrag zusteht. Solche Vorsichtsmaßnahmen, die im Interesse der betreffenden Person getroffen werden, können verständlicherweise einige Zeit in Anspruch nehmen.

40. Ferner ist zu bedenken, dass Maßnahmen, die einer Person den Verbleib im Staatsgebiet erlauben, bis über ihr Einreiserecht entschieden ist, und sodann dem Betroffenen gestatten, dort einer Beschäftigung nachzugehen, solange ein Rechtsbehelfsverfahren anhängig ist, nicht als solche in Verdacht geraten können, den Grundsatz der Freizügigkeit zu beeinträchtigen.

41. Da die streitige Entscheidung nach einem längeren Aufenthalt der Betroffenen erging, der unter ähnlichen Bedingungen verlief wie der Aufenthalt eines ordnungs-

12 — Wie Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer in Nrn. 67 bis 103 seiner Schlussanträge in der vorgenannten Rechtssache Shingara und Radiom zu Recht betont hat, ist es vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus nicht zulässig, dass Verwaltungsentscheidungen über die Freizügigkeit der gerichtlichen Kontrolle entzogen werden oder dass ein Gerichtsverfahren über solche Entscheidungen die inhaltliche Würdigung dieser Maßnahmen nicht einschließt oder dass eine Aussetzung des Vollzugs solcher Maßnahmen nicht möglich ist, was nach dem Wortlaut des Artikels 9 eintreten kann. Umso mehr ist zu bedauern, dass die Gemeinschaftsangehörigen durch eine Unterscheidung zwischen einer „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", und den sonstigen Verwaltungsentscheidungen auf dem Gebiet der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern nicht nur die Garantien aufgrund der Einlegung eines Rechtsmittels verlieren, wenn die „Rechtsbehelfe ..., die Inländern gegenüber Verwaltungsakten" im Sinne von Artikel 8 „zustehen", nicht einen solchen Charakter aufweisen, sondern auch der Garantien verlustig gehen, die in Ermangelung dessen in Artikel 9 vorgesehen sind. Diese Unzulänglichkeiten, die großenteils auf den weit zurückliegenden Erlass der Richtlinie zurückzuführen sind, werden indessen zumeist durch nationale Rechtssysteme ausgeglichen, die vorteilhafter sind, als die Richtlinie vorschreibt.

13 — Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1. Die Grenzen des in Artikel 9 vorgesehenen verfahrensrechtlichen Ausgleichs sollten jedoch ebenfalls nicht übersehen werden. Die dort genannte Stellungnahme der unabhängigen Stelle bindet nämlich die zuständigen Behörden nicht.

14 — Artikel 9 Absatz 2.

15 — Section 11(1).

gemäß eingereisten Gemeinschaftsangehörigen, erhebt sich allerdings im Hinblick auf die Geltung der Artikel 8 und 9 die Frage nach dem wirklichen Charakter dieser Entscheidung unter dem Gesichtspunkt des Begriffes „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", im Sinne des Artikels 8.

42. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass dieser Begriff nicht von der Qualifizierung durch nationale Rechtsvorschriften abhängen darf.

43. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes will nämlich „die Gemeinschaftsrechtsordnung grundsätzlich ihre Begriffe nicht in Anlehnung an eine oder mehrere nationale Rechtsordnungen definieren, sofern dies nicht ausdrücklich vorgesehen ist" [16].

44. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Bestimmungen des Vertrages oder die Verordnungen, sondern auch für die Richtlinien [17]. Die Auslegung eines Begriffes in einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, „die hinsichtlich seines Sinnes und seiner Tragweite nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, ... [kann] nicht in das Ermessen jedes einzelnen Mitgliedstaats gestellt werden" [18]. Die Richtlinie enthält indessen keine Verweisung auf das Recht der Mitgliedstaaten, die für eine unterschiedliche Auslegung je nach den nationalen Rechtsvorschriften spräche.

45. Die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts wie auch der Gleichheitsgrundsatz führen zu dem oben dargelegten Schluss [19].

46. Der mit der Richtlinie verfolgte Zweck der Koordinierung der Sondervorschriften der Mitgliedstaaten für Ausländer geht in dieselbe Richtung. Die Koordinierung „setzt insbesondere eine Annäherung der Verfahren voraus, die in den Mitgliedstaaten ... zur Geltendmachung von Gründen der öffentlichen Ordnung ... angewandt werden" [20].

47. Die Richtlinie bezweckt keineswegs eine absolute Vereinheitlichung der einschlägigen nationalen Verfahren. Die Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen, die die Freizügigkeit einschränken, müssen gleichwohl aus Gründen der Gleichbehandlung der Betroffenen wie auch zur

16 — Urteil vom 14. Januar 1982 in der Rechtssache 64/81 (Corman, Slg. 1982, 13, Randnr. 8). Vgl. aus der neueren Rechtsprechung Urteil vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-360/90 (Bötel, Slg. 1992, I-3589, Randnr. 23).

17 — Urteil vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-296/95 (EMU Tabac u. a., Slg. 1998, I-1605, Randnr. 30).

18 — Urteil vom 1. Februar 1977 in der Rechtssache 51/76 (Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Slg. 1977, 113, Randnrn. 10 und 11).

19 — Urteil vom 18. Januar 1984 in der Rechtssache 327/82 (Ekro, Slg. 1984, 107, Randnr. 11).

20 — Zweite Begründungserwägung.

Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes gewisse gemeinsame Merkmale aufweisen.

48. Weiter ist zu klären, weshalb der Gemeinschaftsgesetzgeber unterschiedliche Rechtsbehelfe je nach Entscheidungsart vorgesehen hat, um den Inhalt des Begriffes „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", bestimmen zu können.

49. Der Unterschied ist nicht leicht zu erklären, da die Richtlinie keine Anhaltspunkte enthält, die Aufschluss über die Gründe geben könnten.

50. Sind Einreise- und Aufenthaltsentscheidungen gegenüber Gemeinschaftsangehörigen mit weit weniger günstigen Rechtsbehelfen verbunden als andere Entscheidungen gleicher Art, die indessen auf denselben Gründen der öffentlichen Ordnung beruhen, so lässt sich dies nur durch objektive Unterschiede rechtfertigen.

Somit ist festzustellen, inwiefern sich ein Gemeinschaftsangehöriger, dem die Einreise verweigert wurde, z. B. von einem anderen unterscheidet, dem die erste Aufenthaltserlaubnis verweigert wurde oder dem gegenüber eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis erging.

51. Der Empfänger einer Entscheidung, mit der die Einreise verweigert wird, befindet sich grundsätzlich an der Grenze des Mitgliedstaats, wenn ihm die Entscheidung mitgeteilt wird. Konnte er sich bereits in dieses Gebiet begeben, so steht er während der Entscheidungsfindung zumindest unter der Kontrolle der zuständigen Behörden des betroffenen Staates, so dass sein Zugang zum Staatsgebiet faktisch begrenzt ist.

52. Berücksichtigt werden daher meines Erachtens bei der Abgrenzung des Artikels 8 gegenüber Artikel 9 *der Ort, an dem sich der Gemeinschaftsangehörige tatsächlich befindet*, und, wenn er sich bereits in das Gebiet des Bestimmungsstaats begeben hat, *seine Aufenthaltsdauer und seine Aufenthaltsbedingungen*, wobei der Zeitpunkt maßgebend ist, zu dem ihm die Verweigerung mitgeteilt wird und sich die Rechtsbehelfsfrage stellt.

53. Die tatsächliche Einreise einer Person in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats stellt nämlich die erste Stufe der Beziehungen dar, die ein Ausländer mit einem Fremdstaat unterhalten kann. Ein längerer und verwaltungsrechtlich ordnungsgemäßer Aufenthalt in diesem Staat ist als ein weiter fortgeschrittenes Stadium dieses Vorgangs anzusehen. Der Betroffene, der sich bereits im Staatsgebiet befindet, hat, auch solange er auf die Regelung seiner Situation wartet, von Anfang an objektiv eine weiter gehende Gelegenheit zur Aufnahme sozialer, persönlicher oder beruflicher Beziehungen als jemand, der die

Grenze noch nicht überschritten hat. Er ist kurzum eher in das Aufnahmeland integriert.

54. Dies erklärt wohl, weshalb eine Beeinträchtigung der Situation eines Gemeinschaftsangehörigen, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats befindet (Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, Entfernung des Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis aus dem Hoheitsgebiet) oder aber tatsächlich in dieses Gebiet in der Hoffnung eingereist ist, dort zu bleiben (Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis, Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis), mit Mindestgarantien verbunden ist, die den Betroffenen berechtigen, die streitige Entscheidung durch wirksame Rechtsbehelfe anzufechten.

55. Diese Anfechtungsmöglichkeiten müssen so geartet sein, dass ein Gleichgewicht zwischen dem erforderlichen Schutz der öffentlichen Ordnung, auf dem die streitige Entscheidung beruht, und dem rechtmäßigen Schutz des Anspruchs des Betroffenen auf Freizügigkeit im Gemeinschaftsgebiet besteht.

56. Der restriktive Charakter der Rechtsbehelfe von Personen, die an der Grenze aus Gründen der öffentlichen Ordnung abgewiesen werden, erklärt sich folglich daraus, dass deren Interesse an der Einreise und am Aufenthalt im Bestimmungsstaat grundsätzlich weniger ausgeprägt ist, als wenn sich die Betroffenen bereits dort aufgehalten hätten.

57. Somit ist eine Qualifizierung als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", kaum möglich, ohne im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass die Betroffene tatsächlich in das Staatsgebiet eingereist ist und sich dort mehrere Monate aufgehalten hat.

58. Die Lage eines Staatsangehörigen, der „vorübergehend aufgenommen" wurde, ist unter dem Gesichtspunkt seiner physischen Anwesenheit im Staatsgebiet nicht anders als die eines Gemeinschaftsangehörigen, der auf die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis wartet. Die — obgleich per definitionem vorübergehende — tatsächliche Anwesenheit des Betroffenen ergibt sich daraus, dass er die Grenze überschritten hat und sich folglich im Hoheitsgebiet des Bestimmungsstaats befindet.

59. Frau Yiadom hat zwar vor Erlass der Entscheidung über die Einreiseverweigerung keine Berufstätigkeit ausgeübt. Die materielle Gestaltung ihres Aufenthalts, die durch ihre tatsächliche und längere Anwesenheit im britischen Hoheitsgebiet erforderlich wurde, hat sie indessen in eine

schwierigere Lage versetzt, als wenn sie lediglich mit einer Entscheidung konfrontiert gewesen wäre, durch die ihr die Einreise an einer Grenzstelle verweigert wird. Unter diesem Gesichtspunkt ähnelt eine Entscheidung, wie sie ihr gegenüber getroffen wurde, eher einer Entscheidung, mit der ihr aufgegeben wird, das Staatsgebiet zu verlassen.

60. Der Unterschied zwischen demjenigen, der vorübergehend aufgenommen wurde, und anderen Gemeinschaftsangehörigen, denen gegenüber eine Entscheidung erging, mit der ihr Aufenthaltsrecht in Frage gestellt wird, liegt eher in der Anwesenheitsdauer im Bestimmungsstaat. Derjenige, der eine Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis beantragt, ist per definitionem seit Erteilung seiner ersten Erlaubnis anwesend. Er verweilt folglich länger im Bestimmungsstaat als jemand, der vorbehaltlich der Prüfung seiner Situation im Hinblick auf die Erfordernisse der staatlichen öffentlichen Ordnung aufgenommen wurde.

61. Derjenige, der zum ersten Mal eine Aufenthaltserlaubnis beantragt hat, ist dagegen nicht immer in einer solchen Lage. Sein Antrag lässt nicht notwendigerweise einen vorherigen Aufenthalt erkennen, der sich über einen längeren Zeitraum erstreckt oder länger ist als die durchschnittliche Dauer der „vorübergehenden Aufnahme" in dem betroffenen Mitgliedstaat.

62. Dies zeigt sich im Fall von Frau Yiadom, die sich im britischen Hoheitsgebiet vom 7. August 1995, dem Zeitpunkt ihrer Ankunft, bis zum 3. März 1996, dem Zeitpunkt der Entscheidung über die Einreiseverweigerung, somit sieben Monate, aufhielt, obgleich Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie bestimmt: „Die Entscheidung über Erteilung oder Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis muss binnen kürzester Frist, *spätestens jedoch innerhalb von sechs Monaten nach der Antragstellung* getroffen werden." [21]

63. Demnach ist die für eine Entscheidung über eine Aufenthaltserlaubnis vorgeschriebene Dauer ihrem Wesen nach nicht länger als die Zeit, die für eine Entscheidung, mit der die Einreise verweigert wird, in Anspruch genommen wird. Unter dem Gesichtspunkt des Anspruchs auf einen wirksamen Rechtsschutz lässt sich kein Unterschied feststellen zwischen dem Empfänger einer Entscheidung über die Einreiseverweigerung, der seit mehreren Monaten tatsächlich im Staatsgebiet anwesend ist, und demjenigen, der eine Aufenthaltserlaubnis beantragt und sich in derselben Lage befindet [22].

64. Dasselbe gilt bei „Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis" im Sinne von Artikel 9 Absatz 2. Grundsätzlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein

21 — Hervorhebung von mir.

22 — Dadurch, dass das System der „vorübergehenden Aufnahme" — wie das vorlegende Gericht zu Recht bemerkt — es den zuständigen Behörden ermöglicht, den Aufenthalt eines Gemeinschaftsangehörigen im Staatsgebiet zu verlängern, und dabei gleichzeitig davon ausgegangen wird, dass der Betroffene nicht eingereist ist, werden die genannten Behörden von der Einhaltung der Frist des Artikels 5 Absatz 1 und der Schutzvorkehrungen des Artikels 9 entbunden (S. 14 der deutschen Übersetzung des Vorlagebeschlusses).

unerwünschter Gemeinschaftsangehöriger nach einem kurzen Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung ausgewiesen wird, so dass er sich in der gleichen Lage befindet wie ein vorübergehend aufgenommener Gemeinschaftsangehöriger.

65. In all diesen Fällen bewirkt die gegenüber dem Betroffenen erlassene Entscheidung, dass dieser aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats entfernt wird, in dem er sich während eines bestimmten Zeitraums befand und unter freiheitlichen Bedingungen aufhalten konnte, die denen eines anderen Gemeinschaftsangehörigen oder gar eines Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats ähnelten oder glichen [23].

66. Somit besteht kein Grund, auf die Betroffenen unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten anzuwenden, so dass sie die verfahrensrechtliche Garantie des Artikels 9 verlieren, falls die nationalen Vorschriften keinen erschöpfenden Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung zulassen.

67. Im vorliegenden Fall dürfen die nach der Einreiseverweigerung bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf erteilte Arbeitserlaubnis und die auf diesen Rechtsbehelf zurückzuführende Verzögerung beim Vollzug der Verweigerungsentscheidung meines Erachtens nicht bei der Qualifizierung der streitigen Entscheidung berücksichtigt werden.

68. Die Aufhebung der Beschäftigungsbeschränkungen soll ebenso wie die vorübergehende Aufnahme vor der Einreiseverweigerung die Wartezeit erleichtern, die erforderlich ist, um die Entscheidungsgründe vorzubereiten oder zu prüfen. Somit ist auch diese Erleichterung der Aufenthaltsbedingungen im Staatsgebiet dazu angetan, die Beziehungen zwischen dem Gemeinschaftsangehörigen und dem Aufnahmestaat zu festigen.

69. Diese *nach der streitigen Entscheidung* eingetretenen Umstände können indessen nach deren Erlass keinen Einfluss auf die Qualifizierung der Entscheidung haben. Die zuständigen Behörden haben mit einer Einreiseverweigerung ausdrücklich über das Recht von Frau Yiadom auf Zugang zum Staatsgebiet entschieden. Nachdem ihr das Einreiseverbot zweifelsfrei mitgeteilt worden war, kann der Mitgliedstaat den vorläufigen Aufenthalt der Abgewiesenen freier gestalten, indem er ihr gestattet, eine Berufstätigkeit auszuüben, bis die Rechtsbehelfsmöglichkeiten erschöpft sind.

Überdies bestimmt die rechtliche Qualifizierung der fraglichen Entscheidung das Rechtsbehelfssystem, da eine „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", unter diesem Gesichtspunkt in der Richtlinie anders behandelt wird. Es wäre unlogisch, wenn diese Qualifizierung nach Erlass der Entscheidung aufgrund

23 — Aus den Akten geht nicht hervor, dass Frau Yiadom besonderen Freiheitsbeschränkungen unterworfen war. Wäre sie verpflichtet gewesen, den zuständigen Behörden ihren Aufenthaltsort oder mögliche Änderungen dieses Ortes mitzuteilen, so wäre darin kein ernsthaftes Hindernis für eine faktische Integration aufgrund eines längeren Aufenthalts im Bestimmungsstaat zu erblicken.

neuer Umstände gerade zu einem Zeitpunkt geändert werden könnte, zu dem über den Rechtsbehelf gegen die Entscheidung zu befinden ist.

70. Hinsichtlich des verspäteten Vollzugs der streitigen Entscheidung verweist die Kommission zu Recht auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Sevince [24], wonach es nicht zulässig sein kann, dass jemand, der eine Aufenthaltserlaubnis anstrebt, „sich die Möglichkeit ... zum Erwerb dieses Rechts allein dadurch verschafft, dass er, nachdem ihm von den nationalen Behörden eine für diesen Zeitraum gültige Aufenthaltserlaubnis verweigert wurde, den im nationalen Recht vorgesehenen Rechtsweg gegen diese Verweigerung beschreitet und infolge der aufschiebenden Wirkung seiner Klage bis zum Ausgang des Rechtsstreits vorläufig in dem betreffenden Mitgliedstaat bleiben und dort eine Beschäftigung ausüben darf" [25].

71. Dieser Grundsatz ist auf den vorliegenden Fall anzuwenden. Wenngleich er in einem anderen rechtlichen Rahmen aufgestellt wurde [26], betrifft er auch den Zusammenhang zwischen dem Grundsatz der Freizügigkeit und dem Rechtsweg zu deren Gewährleistung. Dieser Rechtsweg darf nicht seinem Zweck entfremdet werden, der in der Überprüfung oder Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung und nicht darin besteht, dass aus der damit verbundenen aufschiebenden Wirkung ein zusätzliches Verbleiberecht entsteht.

72. Die streitige Entscheidung ist folglich im Hinblick auf die Artikel 8 und 9 der Richtlinie anhand der Angaben zu qualifizieren, über die die zuständigen Behörden verfügten, als sie ihre Entscheidung trafen, so dass der Zeitraum zwischen dieser Entscheidung und dem Ausgang des Rechtsstreits nicht zu berücksichtigen ist. Dies gilt auch für die Bedingungen, unter denen sich der Betroffene, der vorübergehend aufgenommen wurde, im Staatsgebiet aufhält, bis über seinen Rechtsbehelf entschieden ist. Die Arbeitserlaubnis ist in dieser Hinsicht unerheblich.

73. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass keine „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie vorliegt, wenn es sich, wie im Fall des Ausgangsverfahrens, um eine Entscheidung handelt, die einem nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis befindlichen Gemeinschaftsangehörigen die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verwehrt, sofern der Betroffene vorübergehend aufgenommen wurde und sich bis zu dieser Entscheidung mehrere Monate im Hoheitsgebiet des genannten Mitgliedstaats aufhielt.

74. Eine derartige Entscheidung trägt hingegen die Merkmale einer „Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet" im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie.

24 — Siehe ihre schriftlichen Erklärungen.

25 — Urteil vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89 (Slg. 1990, I-3461, Randnr. 31).

26 — Das Urteil Sevince erging auf Vorabentscheidungsfragen zur Auslegung von Beschlüssen des Assoziationsrates, der durch das Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet worden ist, das im Namen der Gemeinschaft mit Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 geschlossen wurde (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685).

75. Die Zeit, die zwischen der streitigen Entscheidung und ihrem Vollzug verstrichen ist, der Umstand, dass diese Verzögerung auf die Erhebung einer Klage zurückzuführen ist, und der Umstand, dass der Betroffenen nach der Entscheidung über die Einreiseverweigerung die Ausübung einer Berufstätigkeit erlaubt wurde, sind für die Qualifizierung der streitigen Entscheidung ohne Bedeutung.

VI — Zur zweiten Vorlagefrage

76. Die Frage des Court of Appeal bezieht sich darauf, dass ein Gemeinschaftsangehöriger, dem durch eine im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie erlassene „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", der Zugang zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verwehrt wurde, nach britischem Recht grundsätzlich erst dann einen Rechtsbehelf einlegen kann, wenn er das Hoheitsgebiet verlassen hat.

77. Aus dem Wortlaut der Frage geht hervor, dass das vorlegende Gericht hierbei um Auslegungselemente zu Artikel 8 ersucht, falls eine Einreiseverweigerung, wie sie gegenüber Frau Yiadom erging, als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", zu qualifizieren ist, so dass sie in den Anwendungsbereich dieses Artikels und nicht in den des Artikels 9 fällt.

78. Es wurde bereits dargelegt, dass dies nicht der Fall ist und dass die streitige Entscheidung anders zu qualifizieren ist.

79. Wie die Erklärungen der Kommission verdeutlichen, unterscheiden sich die Rechtsbehelfe des nationalen Rechts, je nachdem, ob es sich um eine Einreiseverweigerung im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 der Immigration Order 1994 oder aber um eine Entfernungsentscheidung im Sinne von Artikel 15 Absatz 2 oder die Verweigerung oder den Entzug der Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Artikel 18 der Immigration Order handelt.

80. Nach Angabe der Kommission kann ein Gemeinschaftsangehöriger in den letztgenannten Fällen, die die Entfernung aus dem Staatsgebiet und die Aufenthaltserlaubnis betreffen, den Rechtsbehelf auch dann einlegen, wenn er sich im Vereinigten Königreich befindet („in-country right of appeal")[27].

81. Die Einzelheiten der nationalen Rechtsvorschriften bestätigen den Gegenstand der zweiten Vorlagefrage, die nur für den Fall gestellt wurde, dass die streitige Maßnahme aufgrund ihrer Qualifizierung einem Rechtsbehelf unterliegt, der nur eingelegt werden kann, wenn der Betroffene das Land verlassen hat. Durch die Antwort auf die vorhergehenden Fragen ist diese zweite Frage gegenstandslos geworden.

27 — Siehe die schriftlichen Erklärungen der Kommission.

Ergebnis

82. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Court of Appeal (England & Wales) wie folgt zu beantworten:

Artikel 8 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, ist dahin auszulegen, dass eine Entscheidung eines Mitgliedstaats, einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats ohne Aufenthaltserlaubnis die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu verweigern, im Sinne dieses Artikels als „Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet" und nicht als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", anzusehen ist, wenn, wie im Ausgangsverfahren, ein Gemeinschaftsangehöriger nach den Vorschriften des nationalen Rechts vorübergehend im Bestimmungsmitgliedstaat aufgenommen worden war und er auf diese Weise bis zu der genannten Entscheidung in dessen Hoheitsgebiet einreisen und sich dort sieben Monate aufhalten konnte, ohne einer unmittelbaren und fortlaufenden Kontrolle durch die zuständigen nationalen Behörden unterworfen zu sein.

Die Zeit, die zwischen der Entscheidung und ihrem Vollzug verstrichen ist, der Umstand, dass diese Verzögerung auf die Erhebung einer Klage zurückzuführen ist, und der Umstand, dass dem Betroffenen nach der genannten Entscheidung die Ausübung einer Berufstätigkeit erlaubt wurde, sind für die Qualifizierung der streitigen Entscheidung ohne Bedeutung.