

URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 26. FEBRUAR 1975 ¹

Carmelo Angelo Bonsignore
gegen Oberstadtdirektor der Stadt Köln
(Ersuchen um Vorabentscheidung,
vorgelegt vom Verwaltungsgericht Köln)

„Öffentliche Ordnung und Sicherheit“

Rechtssache 67/74

Leitsätze

Freizügigkeit — Diskriminierungsverbot — Abweichungen — Enge Auslegung — Gefährdung der innerstaatlichen öffentlichen Ordnung — Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats — Ausweisung — Persönliches Verhalten — Generalpräventive Maßnahme — Verbot

(EWG-Vertrag, Artikel 48 und 56; Richtlinie Nr. 64/221 des Rates, Artikel 3 Absatz 1 und 2)

Die Richtlinie Nr. 64/221 will die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Art. 48 und 56 des Vertrages) gerechtfertigten Maßnahmen koordinieren, um deren Anwendung mit dem fundamentalen Grundsatz der Freizügigkeit in der Gemeinschaft und mit der Beseitigung jeglicher Diskriminierung zwischen eigenen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Vertrages in Einklang zu bringen.

Da Abweichungen von den Regeln über die Freizügigkeit eng auszulegende Ausnahmevorschriften sind, drückt der Be-

griff des „persönlichen Verhaltens“ die Forderung aus, daß eine Ausweisungsmaßnahme nur auf Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abstellen darf, die von der betroffenen Einzelperson ausgehen könnten.

Daraus folgt, daß Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221 der Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates entgegensteht, wenn diese zum Zweck der Abschreckung anderer Ausländer verfügt wird, das heißt, wenn sie auf „generalpräventive“ Gesichtspunkte gestützt wird.

In der Rechtssache 67/74

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Köln in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

CARMELO ANGELO BONSIGNORE, Chemiarbeiter, wohnhaft in Köln,

gegen

OBERSTADTDIREKTOR DER STADT KÖLN, Beteiligter: Der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Verwaltungsgericht Köln,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 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,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und A. J. Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore (Berichterstatter), K. Kutscher, M. Sørensen und A. O'Keefe,

Generalanwalt: H. Mayras

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

Der italienische Staatsbürger Carmelo Angelo Bonsignore reiste im Oktober 1968 im Alter von 18 Jahren in die Bun-

desrepublik Deutschland ein, um dort die Stelle eines Chemiarbeiters in Köln anzutreten. Seine am 5. November 1968 ausgestellte Aufenthaltserlaubnis wurde am 8. August 1969 vom Oberstadtdirektor der Stadt Köln um fünf Jahre verlängert.

Herr Bonsignore erwarb im Mai 1971 von einem Unbekannten eine Pistole des Kalibers 6.35, ohne im Besitz eines Waffenscheines zu sein.

Als er am 30. Mai 1971 mit dieser Pistole

hantierte, löste sich ein Schuß, der seinen jüngeren Bruder Angelo tödlich traf.

Das Schöffengericht beim Amtsgericht Köln verurteilte Herrn Bonsignore am 20. Oktober 1971 wegen Vergehens gegen das Waffengesetz zu einer Geldstrafe und erkannte ihn der fahrlässigen Tötung für schuldig, sah jedoch insoweit von einer Bestrafung ab.

Im Anschluß an diese Verurteilung verfügte der Oberstadtdirektor der Stadt Köln durch Ordnungsverfügung vom 15. September 1972 aufgrund des § 10 Absatz 1 Nr. 2 des Ausländergesetzes vom 28. April 1965 in Verbindung mit § 12 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1969 die Ausweisung des Herrn Bonsignore aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und ordnete die sofortige Vollziehung dieser Maßnahme an.

Der am 4. Oktober 1972 eingelegte Einspruch des Herrn Bonsignore wurde durch Bescheid des Oberstadtdirektors vom 10. Oktober verworfen.

Auf Antrag des Herrn Bonsignore vom 26. Oktober 1972 setzte das Verwaltungsgericht Köln mit Beschluß vom 10. November 1972 die Vollziehung der Ausweisungsverfügung aus.

Ein von Herrn Bonsignore gegen die Ausweisungsverfügung erhobener Widerspruch wurde vom Regierungspräsidenten in Köln mit Widerspruchsbescheid vom 26. April 1973 zurückgewiesen.

Gegen diesen Bescheid hat Herr Bonsignore am 23. Mai 1973 beim Verwaltungsgericht Köln Klage erhoben.

Dieses hat unter anderem festgestellt, in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung würden verschiedene Auslegungen der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Beschränkungen der Freizügigkeit in der Bundesrepublik, insbesondere des § 12 des Gesetzes vom 22. Juli 1969 über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EWG, vertreten. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung sei eine Aus-

weisung oder Abschiebung nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder dann zulässig, wenn die Anwesenheit der betroffenen Person bestimmte sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtige. Absatz 3 derselben Bestimmung sehe vor, daß die in Absatz 1 genannten Entscheidungen oder Maßnahmen nur getroffen werden dürften, wenn ein Ausländer durch sein persönliches Verhalten dazu Anlaß gebe. Gemäß Absatz 4 genüge die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung für sich allein nicht, um diese Entscheidungen oder Maßnahmen zu begründen. § 12 werfe somit die Frage auf, ob ein Angehöriger eines Mitgliedstaates der EWG aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland generalpräventiver Gründe wegen ausgewiesen werden könne.

Diese Frage betreffe sicherlich die Auslegung des innerstaatlichen Rechts. Da dieses jedoch in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht und dessen Zielsetzung auszulegen sei, setze eine abschließende Antwort die vorherige Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. Nr. 56 vom 4. 4. 1964, S. 850), voraus, wonach „bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit... ausschließlich das persönliche Verhalten in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein [darf]“ und „strafrechtliche Verurteilungen allein... ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen [können]“.

Mit Beschluß vom 30. Juli 1974 hat die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts Köln gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die nachstehenden Fragen vorgelegt:

1. Ist Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates der EWG zur Koordinierung der Son-

dervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, vom 25. Februar 1964 (ABl. vom 4. 4. 1964, S. 850) so auszulegen, daß eine Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EG durch die staatlichen Behörden eines anderen Mitgliedstaates aus Gründen der Abschreckung anderer Ausländer vor der Begehung gleichartiger oder ähnlicher, dem Ausgewiesenen vorgeworfenen Straftaten sowie sonstiger Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung — Generalprävention — ausgeschlossen ist?

2. Beinhaltet die genannte Bestimmung der Richtlinie andererseits, daß eine Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EG nur möglich ist, wenn klare Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sich der wegen einer Straftat verurteilte EG-Ausländer erneut strafbar machen oder auf andere Weise die öffentliche Sicherheit und Ordnung eines Mitgliedstaats der EG mißachten wird — Spezialprävention?

Der Beschluß des Verwaltungsgerichts Köln ist am 14. September 1974 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben der Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Beklagter des Ausgangsverfahrens, am 28. Oktober, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 18. November, der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Verwaltungsgericht Köln, Beteiligter des Ausgangsverfahrens, am 27. November und die Regierung der Italienischen Republik am 28. November 1974 schriftliche Erklärungen abgegeben.

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

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

Der Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Beklagter des Ausgangsverfahrens, ist der Ansicht, auf die vom Verwaltungsgericht Köln getroffene Unterscheidung zwischen der Spezialprävention, die durch das Vorliegen klarer Anhaltspunkte dafür, daß sich der verurteilte Ausländer erneut strafbar machen werde, gekennzeichnet sei, und der Generalprävention, nach der die Ausweisung eines Ausländers aus Gründen der Abschreckung anderer Ausländer vor der Begehung gleichartiger oder ähnlicher Straftaten gerechtfertigt sein könne, komme es nicht an: Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG stelle sowohl auf das „persönliche Verhalten“ des Ausländers als auch auf „Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ ab.

Der Begriff „persönliches Verhalten“ sei unproblematisch: der wegen einer Straftat verurteilte Ausländer gebe immer nur durch sein persönliches Verhalten Anlaß zur Ausweisung.

Mit ihrem Hinweis auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit ziele die Richtlinie auf den Begriff der „Gefahr“. Zu den Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung gehöre nicht nur die Beseitigung von bereits eingetretenen Störungen, sondern auch und vor allem die vorbeugende — präventive — Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wobei unter einer „Gefahr“ in diesem ordnungsrechtlichen Sinne die erkennbare und nicht ganz entfernte Möglichkeit einer Schädigung zu verstehen sei, die nach der Erfahrung der Behörde mit einiger Wahrscheinlichkeit eintreten werde. Ausgehend von diesem zentralen Begriff der Gefahr, greife das deutsche Ausländerrecht bestimmte Gruppen von Straftaten, wie etwa waffenrechtliche Verstöße, heraus, die es als generell besonders gefährlich für das friedliche und gefahrlose Zusammenleben von Deutschen und Ausländern ansehe. Ministerielle Richtlinien schärfen

den Ausländerbehörden in bestimmten Fällen ein besonders strenges Vorgehen gegen Ausländer ein, in der Erwägung, daß Ausländer, die sich auf diesem Gebiet strafbar machten und verurteilt würden, das friedliche und gefahrlose Zusammenleben von vielen Menschen auf engem Raum — wie in den Großstädten — besonders nachhaltig gefährdeten. Die Behörden müßten von der generellen Gefährlichkeit bestimmter ausländischer Täter nach entsprechender Verurteilung wegen besonders gemeinschaftsgefährlicher Straftaten, wie unerlaubten Schußwaffengebrauchs, und von der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch einen solchen Ausländer ausgehen und diesen ausweisen dürfen.

Die Ausweisung eines Ausländers habe unter Umständen die erwünschte Nebenwirkung, daß sich eine solche Maßnahme herumspreche. Ihr komme eine unbestreitbare abschreckende Wirkung zu.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Verwaltungsgericht Köln, Beteiligter des Ausgangsverfahrens, bemerkt, soweit das Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Regelungen enthalte, die diese Personen in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht besser stellten als es die Regelungen des Ausländergesetzes allgemein für Ausländer vorsähen, gingen die Bestimmungen des ersteren vor.

Vorliegend sei Herr Bonsignore wegen illegalen Waffenerwerbs und -besitzes gemäß § 10 Absatz 1 Nr. 2 des Ausländergesetzes in Verbindung mit § 12 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ausgewiesen worden. Er sei wegen einer Straftat verurteilt worden. Der illegale Erwerb und Besitz von Waffen stelle darüber hinaus als Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung einen Sachverhalt dar, der eine Ausweisung nach § 10 Absatz 1 Nr. 11 rechtfertige. Als „erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland“ im Sinne dieser Vorschrift müßten nämlich deren Interessen

an einer Beachtung der deutschen Rechtsordnung durch ausländische Arbeitnehmer angesehen werden. Die Integration der ausländischen Arbeitnehmer in das Leben und die Ordnung der Bundesrepublik setze namentlich das Bewußtsein vom Wert der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere in den industriellen Ballungsgebieten, voraus. Unerlaubter Waffenbesitz und unerlaubter Waffenhandel seien deshalb als eine Beeinträchtigung ganz erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland zu werten, die die Ausweisung auch dann rechtfertigten, wenn keiner der übrigen Tatbestände des § 10 Absatz 1 des Ausländergesetzes erfüllt sein sollte.

Im Hinblick auf das Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sei festzustellen, daß nach dessen § 12 Absatz 1 die Angehörigen der Mitgliedstaaten nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder dann ausgewiesen werden könnten, wenn ihre Anwesenheit sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigte. Diese beiden Alternativen zusammen entsprächen dem im römischen Rechtskreis entwickelten Begriff des „ordre public“, der die Gesamtheit der im Interesse des öffentlichen Wohls erlassenen Vorschriften umfasse. Sie erfüllten den Tatbestand des Artikels 48 Absatz 3 des Vertrages, wonach aus Gründen der öffentlichen Ordnung Beschränkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer auferlegt werden könnten.

Sonach deckten sich das Ausländergesetz und das Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Die Vergünstigungen, die diesen letzteren vorbehalten seien, ergäben sich aus § 12 Absätze 3 und 4 des Gesetzes von 1969. Nach § 12 Absatz 3 Satz 1 dürfe insbesondere eine Maßnahme der Ausweisung nur aufgrund des persönlichen Verhaltens des Ausländers getroffen werden; im vorliegenden Falle habe Herr Bon-

signore durch einen Verstoß gegen deutsches Waffenrecht, also durch sein persönliches Verhalten, Anlaß zu der Maßnahme der Ausweisung gegeben. Im übrigen müsse § 12 Absatz 3 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Lichte der Richtlinie Nr. 64/221/EWG ausgelegt werden, insbesondere des Artikels 3 Absatz 1 derselben, wonach „bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit . . . ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein [darf]“. Diese Bestimmung verbiete in gar keiner Weise die Einschränkung der Grundfreiheit der Freizügigkeit aus Gründen der allgemeinen Abschreckung, der Generalprävention. Sie besage, daß nur Maßnahmen gegen Personen zulässig seien, die ausschließlich durch ihr persönliches Verhalten gegen den „ordre public“ verstoßen hätten, jedoch nicht, daß bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung ausschließlich die persönliche Abschreckung der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sei. Bei der Bedeutung, die der Generalprävention zur Aufrechterhaltung des „ordre public“ zukomme, hätte die Richtlinie ein Verbot der Generalprävention, wenn es beabsichtigt gewesen wäre, im Wortlaut eindeutig zum Ausdruck bringen müssen.

Die Richtlinie ziele auf das Verbot jeden Mißbrauchs der durch Artikel 48 Absatz 3 des Vertrages ganz allgemein erlaubten Maßnahmen der öffentlichen Ordnung. Insbesondere ihr Artikel 3 Absatz 1 bezwecke den Schutz des Staatsangehörigen, der nicht selbst eine Störung der öffentlichen Ordnung verursacht habe. Spezialprävention und Generalprävention seien deshalb, wenn sie im Einzelfall sachlich begründet, d. h. geeignet seien, ihr Ziel der Abschreckung zu erreichen, aus der Sicht der Richtlinie als Maßnahmen des „ordre public“ zulässig.

Im übrigen verstoße die Auslegung von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie im Sin-

ne der Zulässigkeit einer Ausweisung aus generalpräventiven Erwägungen weder gegen Artikel 48 Absatz 3 des Vertrages noch gegen sonstiges Gemeinschaftsrecht.

Die Grundfreiheit der Freizügigkeit stehe nach dem insoweit klaren Wortlaut des Artikels 48 Absatz 3 EWG-Vertrag unter dem Vorbehalt der „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen“. Dieses Recht könne sich nur dann in der Gemeinschaft durchsetzen, wenn es nicht zu Lasten des „ordre public“ gehe. Eine in diesem Sinn „überzogene“ Freizügigkeit würde Folgen nach sich ziehen, die dem angestrebten Ziel zuwiderliefen.

Die Ausweisung aus generalpräventiven Motiven sei gerade im Interesse der Integration ausländischer Arbeitnehmer in die bestehende öffentliche Ordnung ein unverzichtbares Instrument. Eine abschreckende Ausweisung im Einzelfall in der jetzigen ersten Phase der Integrationsbemühungen sei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zur möglichst schnellen Integration der ausländischen Arbeitnehmer unerlässlich.

Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG sei mithin in dem Sinne zu interpretieren, daß eine sachlich gerechtfertigte Maßnahme der Ausweisung aus generalpräventiven Zwecken zur Aufrechterhaltung des „ordre public“ mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei.

Die Regierung der Italienischen Republik ist der Auffassung, Artikel 3 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG sei Ausdruck des Bemühens des Rates, zu einer strengen Abgrenzung der Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „öffentliche Sicherheit“ zu gelangen, die den Erlaß von Sondermaßnahmen gegenüber den Arbeitnehmern der Gemeinschaft rechtfertigen könnten. Sein erster Absatz bestimme, daß bei Sondermaßnahmen ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein dürfe, während der zweite Absatz das ausdrückliche Verbot enthalte, strafrechtliche Verurteilungen

als ausreichend und geeignet zu erachten, um den Erlaß einer Sondermaßnahme gegenüber einem Arbeitnehmer der Gemeinschaft zu begründen. Absatz 1 zufolge sei es ausgeschlossen, die Sondermaßnahmen mit Umständen oder Wertungen zu begründen, die nicht auf das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen abstellten, während sich aus Absatz 2 ergebe, daß die Bewertung unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung, die Sondermaßnahmen rechtfertigen könne, in besonderer und den jeweiligen Umständen entsprechender Weise erfolgen müsse und die allgemeine Bezugnahme auf die vom Strafrichter anlässlich eines Strafurteils vorgenommene Würdigung zur Rechtfertigung dieser Maßnahmen nicht geeignet sei.

Die Sondermaßnahmen gegen ausländische EWG-Arbeitnehmer könnten also nur aus spezialpräventiven und nicht aus generalpräventiven Gründen erlassen werden.

Schon der Wortlaut der Bestimmung stelle klar, daß die befürchtete Gefährdung der „öffentlichen Ordnung“ in einem engen und besonderen Zusammenhang mit dem Verhalten des Arbeitnehmers stehen müsse.

Falls die Maßnahme auch aus allgemeinen Gründen der Generalprävention erlassen werden könnte, wäre das Verhalten der Einzelperson nicht die Ursache der befürchteten Störung der öffentlichen Ordnung, sondern stellte lediglich einen allgemeinen Anlaß derselben dar. Nun verlange aber Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie einen Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten des Arbeitnehmers und der befürchteten Gefährdung der öffentlichen Ordnung. Gehe man davon aus, daß eine einschränkende Maßnahme wegen einer bloßen allgemeinen Gefährdung der öffentlichen Ordnung erlassen werden könne, ohne daß ein künftiges vorwerfbares Verhalten des Arbeitnehmers vorhersehbar sei, so würde man damit die Ahndung eines ausländischen EWG-Arbeitnehmers nicht aufgrund eines bestimmten Verhaltens

desselben oder in der Erwartung eines solchen gestatten, sondern weil man ein bestimmtes Verhalten anderer Personen erwarte. Dieses Ergebnis würde gegen die Grundsätze von Gerechtigkeit und Billigkeit verstoßen und wäre gleichzeitig mit den Grundlagen der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst, insbesondere dem Grundsatz der Freizügigkeit der EWG-Arbeitnehmer, unvereinbar. Es könnte zu einer echten Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit führen.

Daß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie den Erlaß von Sondermaßnahmen der öffentlichen Ordnung zu Lasten von ausländischen Arbeitnehmern aus einem EG-Land ausschließlich auf solche habe beschränken wollen, die mit spezialpräventiven Gesichtspunkten begründet würden, finde eine Bestätigung in Absatz 2 des Artikels 3, der ausdrücklich Sondermaßnahmen wegen des bloßen Vorliegens einer strafrechtlichen Verurteilung ausschließe. Wenn die Richtlinie nicht einmal das Vorliegen einer strafrechtlichen Verurteilung als geeignete Grundlage einer Sondermaßnahme anerkenne, so sei hieraus a fortiori auf den Mangel der Befugnis zu schließen, Sondermaßnahmen zu bloß generalpräventiven Zwecken zu erlassen, weil sich solche Maßnahmen zwangsläufig nicht auf die konkrete Beurteilung des Verhaltens der Arbeitnehmer, sondern auf eine abstrakte Beurteilung stützen müßten, die sich nach noch weniger objektiven und gesicherten Anhaltspunkten als dem Vorliegen eines Strafurteils zu richten hätte.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten befugt seien, die den Angehörigen der Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vertraglich gewährte Freizügigkeit „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ einzuschränken. Die hierüber in Artikel 3 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG getroffene Regelung stelle sich somit als Ausnahmeregelung dar. Allgemeinen Rechtsgrundsätzen entsprechend unterliege sie daher dem Gebot

zur restriktiven Auslegung. Der Wortlaut der Bestimmung sei eindeutig. Wenn darin bestimmt sei, daß „ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sein“ dürfe, so werde damit eine individuelle Betrachtungsweise gefordert. Das gelte einmal im Hinblick auf die Voraussetzungen für die von den Mitgliedstaaten gegenüber Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten beabsichtigten Maßnahmen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Insoweit sie das Ermessen der Mitgliedstaaten auch eingeschränkt durch Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie, wonach strafrechtliche Verurteilungen derartige Maßnahmen nicht „ohne weiteres“ begründen könnten.

Das Erfordernis einer individuellen Betrachtungsweise gelte aber darüber hinaus auch im Hinblick auf den mit der Maßnahme verfolgten Zweck.

Aufgrund des Wortlauts der Richtlinie dürfe daher der Gesichtspunkt der Abschreckung anderer Ausländer vor der künftigen Begehung gleichartiger oder ähnlicher Straftaten keine Rolle spielen.

Gesetzt den Fall, der Wortlaut von Artikel 3 Absatz 1 könne zu unterschiedlichen Auslegungen Anlaß geben, so würde doch das Gebot der restriktiven Auslegung verlangen, daß man sich im Zweifel nicht zugunsten des Gesichtspunkts der Abschreckung entschiede.

Diese Auslegung stimme mit Sinn und Zweck der Richtlinie überein. Das Recht auf Freizügigkeit führe dazu, daß die Angehörigen der EWG-Mitgliedstaaten nach näherer Maßgabe der Richtlinie einen Anspruch auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hätten. Gewiß bliebe diesen das Reservat der „Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“. Aber das Ermessen, das die Mitgliedstaaten insoweit bewahrten — auch wenn man den Begriffen „öffentliche Ordnung“, „Sicherheit“

und „Gesundheit“ richtiger Ansicht folgend einen gemeinschaftsrechtlichen Gehalt beimesse —, habe gerade durch Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie eingeschränkt werden sollen. Diese Einschränkung habe nur dann einen Sinn, wenn sie zu einer Besserstellung der EWG-Angehörigen im Verhältnis zu den sonstigen Ausländern führe. Von einer solchen Besserstellung könne aber nicht die Rede sein, wenn Erwägungen der Generalprävention ausreichten, um eine Ausweisungsverfügung zu begründen.

Die Fragen des Verwaltungsgerichts Köln seien sonach wie folgt zu beantworten:

Artikel 3 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates ist dahin auszulegen, daß eine Ausweisung eines strafrechtlich verurteilten Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EWG nicht aus Gründen der Abschreckung anderer Ausländer vor der Begehung gleichartiger oder ähnlicher Straftaten (Gesichtspunkt der Generalprävention), sondern lediglich dann in Betracht kommt, wenn aufgrund sorgfältiger Prüfung zu befürchten steht, daß dieser Ausländer erneut die öffentliche Sicherheit und Ordnung mißachten wird (Gesichtspunkt der Spezialprävention).

III — Mündliches Verfahren

Der Oberstadtdirektor der Stadt Köln, vertreten durch den Oberrechtsrat Trutz von Wolff, die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch den stellvertretenden Avvocato Generale dello Stato Giorgio Zagari, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Rolf Wägenbaur, haben in der Sitzung vom 21. Januar 1975 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 19. Februar 1975 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Das Verwaltungsgericht Köln stellt mit Beschluß vom 30. Juli 1974, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 14. September 1974, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, S. 850).
- 2 Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits aufgeworfen worden, den ein in der Bundesrepublik Deutschland wohnender italienischer Staatsangehöriger wegen einer Ausweisungsverfügung angestrengt hat: Die zuständige Ausländerbehörde hatte sie nach seiner Verurteilung wegen Vergehens gegen das Waffengesetz und wegen fahrlässiger Tötung erlassen. Ausweislich des Vorlagebeschlusses hatte der Kläger des Ausgangsverfahrens, der unerlaubterweise in den Besitz einer Feuerwaffe gelangt war, diese unvorsichtig gehandhabt und dadurch unvorsätzlich den Tod seines Bruders verursacht. Deshalb hat das zuständige Schöffengericht ihn wegen Vergehens gegen das Waffengesetz zu einer Geldstrafe verurteilt. Es hat ihn auch der fahrlässigen Tötung für schuldig erkannt, jedoch insoweit keine Strafe gegen ihn verhängt, da es der Auffassung war, eine Bestrafung erscheine den Umständen nach als sinnlos, namentlich wenn man berücksichtigt, daß der Täter unter den Folgen seiner Fahrlässigkeit schwer leide.
- 3 Nach dieser strafrechtlichen Verurteilung hat die zuständige Ausländerbehörde die Ausweisung des Betroffenen verfügt, und zwar aufgrund des Ausländergesetzes vom 28. April 1965 (BGBl. I, S. 353) in Verbindung mit dem Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1969 (BGBl. I, S. 927), das zur Durchführung der Richtlinie Nr. 64/221 in der Bundesrepublik Deutschland erlassen worden ist.
- 4 Das Verwaltungsgericht, vor dem der Rechtsstreit wegen dieser Verfügung anhängig ist, hat die Auffassung vertreten, angesichts der besonderen Sachlage könne die Ausweisung nicht mit „spezialpräventiven“ Gesichtspunkten begründet werden, die sich auf das strafrechtlich geahndete Verhalten oder auf das gegenwärtige und vorhersehbare Verhalten des Klägers stützten. Der einzige Gesichtspunkt, der gegebenenfalls die getroffene Maßnahme rechtfertigen könne, sei „generalpräventiver“ Art: Auf „Generalprävention“ habe sich

sowohl die zuständige Ausländerbehörde als auch der Vertreter des öffentlichen Interesses berufen; sie werde in der Abschreckungswirkung gesehen, welche die Ausweisung eines im unerlaubten Waffenbesitz angetroffenen Ausländers in Einwandererkreisen im Hinblick auf die zunehmende Gewalttätigkeit in Ballungsgebieten haben müsse. Das Verwaltungsgericht, das in Ausführung einer Richtlinie der Gemeinschaft ergangene gesetzliche Bestimmungen — insbesondere § 12 des Gesetzes vom 22. Juli 1969 — anzuwenden hat, hält eine Auslegung der entsprechenden Bestimmungen dieser Richtlinie durch den Gerichtshof für erforderlich, um eine gemeinschaftskonforme Anwendung des innerstaatlichen Rechts sicherzustellen. Das Verwaltungsgericht hat daher dem Gerichtshof die nachstehenden Fragen vorgelegt:

Ist Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates der EWG zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, vom 25. Februar 1964 (ABl. vom 4. 4. 1964, S. 850) so auszulegen, daß eine Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EG durch die staatlichen Behörden eines anderen Mitgliedstaates aus Gründen der Abschreckung anderer Ausländer vor der Begehung gleichartiger oder ähnlicher, dem Ausgewiesenen vorgeworfenen Straftaten sowie sonstiger Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung — Generalprävention — ausgeschlossen ist?

Beinhaltet die genannte Bestimmung der Richtlinie andererseits, daß eine Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EG nur möglich ist, wenn klare Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sich der wegen einer Straftat verurteilte EG-Ausländer erneut strafbar machen oder auf andere Weise die öffentliche Sicherheit und Ordnung eines Mitgliedstaats der EG mißachten wird — Spezialprävention?

- 5 Nach Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221 „[darf] bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit . . . ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelperson ausschlaggebend sein“, und „[können] strafrechtliche Verurteilungen allein . . . ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen“. Diese Bestimmungen sind im Lichte der Ziele der Richtlinie auszulegen: Mit dieser sollen insbesondere die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Art. 48 und 56 des Vertrages) gerechtfertigten Maßnahmen koordiniert werden, um deren Anwendung mit dem fundamentalen Grundsatz der Freizügigkeit in der Gemeinschaft und mit der Beseitigung jeglicher Diskriminierung zwischen eigenen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Vertrages in Einklang zu bringen.

- 6 Bei dieser Betrachtungsweise führt Artikel 3 der Richtlinie zu der Erkenntnis, daß gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom Einzelfall losgelöste Erwägungen nicht entscheidend ins Gewicht fallen dürfen: Dies ist namentlich dem Erfordernis des ersten Absatzes zu entnehmen, wonach „ausschließlich das persönliche Verhalten“ der Betroffenen ausschlaggebend sein darf. Da Abweichungen von den Regeln über die Freizügigkeit eng auszulegende Ausnahmevorschriften sind, drückt der Begriff des „persönlichen Verhaltens“ die Forderung aus, daß eine Ausweisungsmaßnahme nur auf Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abstellen darf, die von der betroffenen Einzelperson ausgehen könnten.
- 7 Auf die gestellten Fragen ist daher zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221 der Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates entgegensteht, wenn diese zum Zweck der Abschreckung anderer Ausländer verfügt wird, das heißt, wenn sie — in der Formulierung des innerstaatlichen Gerichts — auf „generalpräventive“ Gesichtspunkte gestützt wird.

K o s t e n

- 8 Die Auslagen der Regierung der Italienischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Verwaltungsgericht Köln anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Köln gemäß dessen Beschluß vom 30. Juli 1974 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Nr. 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, steht der Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats entgegen, wenn diese zum Zweck der Abschreckung anderer Ausländer verfügt wird.

Lecourt	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Monaco
Pescatore	Kutscher	Sørensen	O'Keefe	

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Februar 1975.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS
VOM 19. FEBRUAR 1975 ¹

*Herr Präsident,
Meine Herren Richter!*

In dieser Vorlegesache werden Sie die Auslegung der Richtlinie Nr. 221 des Rates vom 25. Februar 1964 zu präzisieren haben, die bekanntlich die Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern innerhalb der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betrifft, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung und vor allem der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sind.

Mit Ihrem Urteil vom 4. Dezember letzten Jahres in der Rechtssache 41/74,

Fräulein Van Duyn, haben Sie für Recht erkannt, daß Artikel 3 Absatz 1 dieser Gemeinschaftsregelung, wonach „bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit... ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein [darf]“, „Rechte der einzelnen [begründet], welche diese in einem Mitgliedstaat gerichtlich geltend machen können und welche die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben“. Damit haben Sie die unmittelbare Geltung dieser Vorschrift in dem Sinne anerkannt, der nach Ihrer Rechtsprechung diesem Ausdruck zukommt.

Sie haben ebenfalls entschieden, daß die

¹ — Aus dem Französischen übersetzt.