

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

17. November 2011 *

In der Rechtssache C-430/10

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) mit Entscheidung vom 11. August 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 2. September 2010, in dem Verfahren

Hristo Gaydarov

gegen

Direktor na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia“ pri Ministerstvo na vatreshnite raboti

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot (Berichterstatter), der Richterin A. Prechal, des Richters K. Schiemann, der Richterin C. Toader und des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwalt: P. Mengozzi,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

* Verfahrenssprache: Bulgarisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Europäischen Kommission, vertreten durch D. Maidani und V. Savov als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung erstens von Art. 27 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77, berichtet in ABl. L 229, S. 35), zweitens der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 105, S. 1, im Folgenden: Verordnung Nr. 562/2006) und drittens des am 19. Juni 1990 in Schengen (Luxemburg) unterzeichneten Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens

von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. 2000, L 239, S. 19, im Folgenden: SDÜ).

- 2 Das Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Gaydarov, einem bulgarischen Staatsangehörigen, und dem Direktor na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (Direktor der Hauptdirektion „Schutzpolizei“ des Innenministeriums, im Folgenden: Polizeidirektor) wegen einer von diesem gegen Herrn Gaydarov verhängten Maßnahme, wonach ihm nicht gestattet ist, das Land zu verlassen, und ihm Pässe oder Ersatzdokumente nicht ausgestellt werden.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2004/38

- 3 Nach ihrem Art. 3 Abs. 1 gilt die Richtlinie 2004/38 für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen.

4 Art. 4 Abs. 1 und 3 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften haben alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, und ihre Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die einen gültigen Reisepass mit sich führen, das Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.

...

(3) Die Mitgliedstaaten stellen ihren Staatsangehörigen gemäß ihren Rechtsvorschriften einen Personalausweis oder einen Reisepass aus, der ihre Staatsangehörigkeit angibt, und verlängern diese Dokumente.“

5 Art. 27 Abs. 1 bis 3 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken. Diese Gründe dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden.

(2) Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.

(3) Um festzustellen, ob der Betroffene eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellt, kann der Aufnahmemitgliedstaat bei der Ausstellung der Anmeldebesccheinigung oder — wenn es kein Anmeldesystem gibt — spätestens drei Monate nach dem Zeitpunkt der Einreise des Betroffenen in das Hoheitsgebiet oder nach dem Zeitpunkt, zu dem der Betroffene seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet gemäß Artikel 5 Absatz 5 gemeldet hat, oder bei Ausstellung der Aufenthaltskarte den Herkunftsmitgliedstaat und erforderlichenfalls andere Mitgliedstaaten um Auskünfte über das Vorleben des Betroffenen in strafrechtlicher Hinsicht ersuchen, wenn er dies für unerlässlich hält. Diese Anfragen dürfen nicht systematisch erfolgen. Der ersuchte Mitgliedstaat muss seine Antwort binnen zwei Monaten erteilen.“

Verordnung Nr. 562/2006

- 6 Der fünfte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 562/2006 lautet:

„Das Recht auf freien Personenverkehr der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen sowie der Drittstaatsangehörigen und ihrer Familienangehörigen, die aufgrund von Übereinkommen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den betreffenden Drittstaaten andererseits über ein Recht auf freien Personenverkehr verfügen, das dem der Unionsbürger gleichwertig ist, wird durch die Festlegung eines gemeinsamen Regelwerks für das Überschreiten der Grenzen durch Personen weder in Frage gestellt noch beeinträchtigt.“

7 Im 20. Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es:

„Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt sind. Sie sollte unter Beachtung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen internationaler Schutz und Nichtzurückweisung angewandt werden.“

8 Art. 3 der Verordnung bestimmt:

„Diese Verordnung findet Anwendung auf alle Personen, die die Binnengrenzen oder die Außengrenzen eines Mitgliedstaats überschreiten, unbeschadet

a) der Rechte der Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen;

...“

9 Art. 7 Abs. 6 der Verordnung sieht vor:

„Kontrollen von Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen, werden in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2004/38/EG durchgeführt.“

SDÜ

¹⁰ Art. 71 des SDÜ lautet:

„(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, in Bezug auf die unmittelbare oder mittelbare Abgabe von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis und den Besitz dieser Stoffe zum Zwecke der Abgabe oder Ausfuhr unter Berücksichtigung der bestehenden Übereinkommen der Vereinten Nationen ... alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind.

(2) ... [D]ie Vertragsparteien [verpflichten sich], die unerlaubte Ausfuhr von Betäubungsmitteln aller Art einschließlich Cannabis-Produkten sowie den Verkauf, die Verschaffung und die Abgabe dieser Mittel mit verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Mitteln zu unterbinden.

...

(5) Hinsichtlich der Eindämmung der unerlaubten Nachfrage nach Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis werden die Vertragsparteien ihr Möglichstes tun, den negativen Folgen dieser unerlaubten Nachfrage vorzubeugen und entgegenzuwirken. Die Maßnahmen dazu liegen im Verantwortungsbereich der einzelnen Vertragsparteien.“

Nationales Recht

Bulgarische Verfassung

- ¹¹ Art. 35 Abs. 1 der bulgarischen Verfassung bestimmt:

„Jeder hat das Recht, frei seinen Wohnsitz zu wählen, sich im Hoheitsgebiet des Landes zu bewegen und dessen Grenzen zu verlassen. Dieses Recht kann nur durch ein Gesetz zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit sowie der Rechte und Freiheiten anderer Staatsbürger eingeschränkt werden.“

Gesetz über die bulgarischen Personaldokumente

- ¹² Art. 23 Abs. 2 und 3 des *Zakon za balgarskite lichni dokumenti* (Gesetz über die bulgarischen Personaldokumente, DV Nr. 93 vom 11. August 1998) in der im Jahr 2006 geänderten Fassung (DV Nr. 105) (im Folgenden: ZBLD) bestimmt:

„(2) Jeder bulgarische Staatsbürger hat das Recht, über die Binnengrenzen der Republik Bulgarien mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in den in völkerrechtlichen Verträgen vorgesehenen Fällen das Land auch mit einem Personalausweis zu verlassen und dorthin zurückzukehren.

(3) Das Recht nach Abs. 2 darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen sind und den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit der Staatsbürger oder der Rechte und Freiheiten anderer Staatsbürger zum Ziel haben.“

13 Art. 76 ZBLD sieht vor:

„Es ist möglich, folgenden Personen das Verlassen des Landes nicht zu gestatten und Pässe oder Ersatzdokumente nicht auszustellen:

...

5. Personen, die während ihres Aufenthalts in einem anderen Staat Zuwiderhandlungen gegen dessen Rechtsvorschriften begangen haben, für eine Zeit von zwei Jahren ab dem Eingang eines amtlichen Schreibens des Außenministeriums oder von Dokumenten der zuständigen Stellen des betreffenden Staates über eine Abschiebung oder Ausweisung, in denen die begangene Zuwiderhandlung bezeichnet ist“.

14 Das ZBLD wurde durch ein im *Darshaven Vestnik* (bulgarisches Amtsblatt) Nr. 82/2009 bekannt gemachtes Gesetz geändert, das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist. Durch dieses Gesetz wurde Art. 76 Nr. 5 aufgehoben und nach Angaben des vorliegenden Gerichts vorgesehen, dass die Geltung der auf der Grundlage dieser Bestimmung früher erlassenen Maßnahmen binnen drei Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zu beenden sei.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

15 Der bulgarische Staatsangehörige Herr Gaydarov wurde am 2. Oktober 2008 in Serbien wegen unerlaubten Mitführens von Suchtstoffen zu einer Freiheitsstrafe von neun Monaten verurteilt.

- 16 Am 6. November 2008 ging auf diplomatischem Weg eine Note bei den bulgarischen Behörden ein, in der diese Verurteilung erwähnt wurde.
- 17 Aufgrund dieser Information erließ der Polizeidirektor am 13. November 2008 gemäß Art. 76 Nr. 5 ZBLD gegen Herrn Gaydarov eine Maßnahme, wonach ihm nicht gestattet ist, das Land zu verlassen, und ihm keine Pässe oder Ersatzdokumente ausgestellt werden.
- 18 Diese Verfügung wurde dem Betroffenen am 16. September 2009 zugestellt, als er seine Freiheitsstrafe in Serbien verbüßt hatte und nach Bulgarien zurückgekehrt war.
- 19 Herr Gaydarov focht diese Verfügung vor dem vorlegenden Gericht an und macht dessen Angaben zufolge geltend, dass er bereits in einem anderen Staat verurteilt worden sei und dass das bulgarische Gesetz ihm gegenüber keine Geltung habe. Der Polizeidirektor trug vor, er habe im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 76 Nr. 5 ZBLD gehandelt.
- 20 Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts steht die Ausübung dieser Befugnis im Ermessen der Verwaltungsbehörde. Die gerichtliche Kontrolle der Verfügung sei auf die Prüfung des Vorliegens des amtlichen Schreibens oder der amtlichen Dokumente beschränkt, die in diesem Artikel genannt seien. Der Varhoven administrativen sad (Oberster Verwaltungsgerichtshof) habe diese Rechtsprechung kürzlich aus Anlass einer Klage gegen eine ähnliche Verfügung, die gegenüber einem in Spanien verurteilten bulgarischen Staatsangehörigen erlassen worden sei, bestätigt (Urteil Nr. 5013 vom 16. April 2010).
- 21 Das vorlegende Gericht hegt Zweifel an der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung des ZBLD mit dem Unionsrecht, das in den Art. 20 AEUV und 21 AEUV sowie in Art. 45 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in

der Richtlinie 2004/38 das Recht der Unionsbürger — ein solcher sei Herr Gaydarov — festschreibe, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass nach Art. 27 dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit der Unionsbürger aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Gesundheit beschränken dürften. Darüber hinaus beruhe eine Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, mit der das Verlassen des Hoheitsgebiets verboten werde, auf der den Mitgliedstaaten durch Art. 71 SDÜ auferlegten Verpflichtung, Maßnahmen zur Kontrolle der Außengrenzen zu treffen, um das unerlaubte Mitführen und die unerlaubte Verwendung von Betäubungsmitteln zu unterbinden. Schließlich stelle sich die Frage, ob die in Art. 27 der Richtlinie 2004/38 genannten Kriterien auf einen bulgarischen Staatsangehörigen anwendbar seien, obwohl diese Richtlinie in Bulgarien nur insoweit umgesetzt worden sei, als sie die Ausstellung von Personaldokumenten betreffe, nicht aber, soweit sie die Freiheit bulgarischer Staatsangehöriger betreffe, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.

22 Vor diesem Hintergrund hat der Administrativen sad Sofia-grad beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 27 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/38 unter den Umständen des Ausgangsverfahrens dahin auszulegen, dass er anwendbar ist, wenn einem Angehörigen eines Mitgliedstaats verboten wird, das Hoheitsgebiet seines eigenen Staates zu verlassen, weil er in einem Drittstaat eine Straftat begangen hat, die Suchtstoffe zum Gegenstand hat, sofern zugleich folgende Umstände vorliegen:

— Die genannten Richtlinienbestimmungen wurden für die eigenen Angehörigen des Mitgliedstaats nicht ausdrücklich umgesetzt;

- die vom nationalen Gesetzgeber angegebenen Gründe für den Erlass der zulässigen Ziele für eine Beschränkung der Freizügigkeit bulgarischer Staatsangehöriger sind auf die Verordnung Nr. 562/2006 gestützt, und

 - die Anwendung von Verwaltungsmaßnahmen erfolgt im Zusammenhang mit Art. 71 SDÜ sowie unter Beachtung der Erwägungsgründe 5 und 20 der Verordnung Nr. 562/2006?
2. Folgt aus den für die Ausübung der Freizügigkeit der Unionsbürger vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen sowie aus den zu deren Durchführung gemäß dem Unionsrecht erlassenen Maßnahmen, darunter Art. 71 Abs. 1, 2 und 5 SDÜ in Verbindung mit den Erwägungsgründen 5 und 20 der Verordnung Nr. 562/2006, unter den Umständen des Ausgangsverfahrens, dass eine nationale rechtliche Regelung zulässig ist, die vorsieht, dass ein Mitgliedstaat gegen einen seiner Staatsangehörigen wegen der Begehung einer Straftat, die Suchtstoffe zum Gegenstand hat, die Verwaltungszwangsmaßnahme verhängt, ‚nicht das Land zu verlassen‘, wenn dieser Staatsangehörige durch ein Gericht eines Drittstaats wegen dieser Tat verurteilt wurde?
3. Sind die für die Ausübung der Freizügigkeit der Unionsbürger vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen sowie die zu deren Durchführung gemäß dem Unionsrecht erlassenen Maßnahmen, darunter Art. 71 Abs. 1, 2 und 5 SDÜ in Verbindung mit den Erwägungsgründen 5 und 20 der Verordnung Nr. 562/2006, unter den Umständen des Ausgangsverfahrens dahin auszulegen, dass mit der Verurteilung des Angehörigen eines Mitgliedstaats durch ein Gericht eines Drittstaats wegen einer Handlung, die nach dem Recht dieses Mitgliedstaats eine schwere vorsätzliche Straftat darstellt, die Suchtstoffe zum Gegenstand hat, aus Gründen der General- und der Spezialprävention einschließlich der Gewährleistung eines höheren Maßes an Schutz der Gesundheit anderer nach dem Grundsatz der Vorsorge festgestellt ist, dass das persönliche Verhalten dieses Staatsangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die

ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, und zwar für einen künftigen, gesetzlich genau bestimmten Zeitraum, der nicht mit der Dauer der Verbüßung der verhängten Strafe im Zusammenhang steht, sich aber im Rahmen der Rehabilitationsfrist bewegt?

Zu den Vorlagefragen

- 23 Mit seinen Fragen, die zusammen zu erörtern sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht einer Verwaltungsentscheidung entgegensteht, mit der ein Mitgliedstaat einem seiner Staatsangehörigen das Verlassen des Hoheitsgebiets dieses Staates mit der Begründung verbietet, der Betroffene sei wegen Handels mit Betäubungsmitteln von einem Gericht eines Drittstaats strafrechtlich verurteilt worden.
- 24 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass Herr Gaydarov als bulgarischer Staatsangehöriger gemäß Art. 20 AEUV Unionsbürger ist und sich daher auch gegenüber seinem Herkunftsmitgliedstaat auf die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte berufen kann, insbesondere auf das Recht aus Art. 21 AEUV, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (vgl. u. a. Urteile vom 10. Juli 2008, Jipa, C-33/07, Slg. 2008, I-5157, Randnr. 17, und vom 5. Mai 2011, McCarthy, C-434/09, Slg. 2011, I-3375, Randnr. 48).
- 25 Zweitens ist klarzustellen, dass das Recht auf Freizügigkeit für die Unionsbürger sowohl das Recht umfasst, sich in einen anderen Mitgliedstaat als ihren Herkunftsmitgliedstaat zu begeben, als auch das Recht, ihren Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen. Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, wären die durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten nämlich ihrer Substanz beraubt, wenn der Herkunftsmitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen ohne stichhaltige Rechtfertigung verbieten

könnte, sein Hoheitsgebiet zu verlassen, um sich in das eines anderen Mitgliedstaats zu begeben (vgl. Urteil Jipa, Randnr. 18).

- 26 Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 sieht im Übrigen ausdrücklich vor, dass alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, das Recht haben, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.
- 27 Folglich fällt eine Situation wie die in den Randnrn. 15 bis 18 des vorliegenden Urteils beschriebene Lage von Herrn Gaydarov unter das Recht der Unionsbürger, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und damit in den Geltungsbereich der Richtlinie 2004/38.
- 28 Hierzu ist — wie es die Europäische Kommission tut — darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 562/2006 ausweislich ihres fünften Erwägungsgrundes und ihres Art. 3 Buchst. a nicht die Beschränkung der Freizügigkeit der Unionsbürger, wie sie im AEU-Vertrag vorgesehen ist, zum Gegenstand hat und eine solche auch nicht bewirken kann. Darüber hinaus werden nach Art. 7 Abs. 6 dieser Verordnung Kontrollen von Personen, die das im Unionsrecht verankerte Recht auf freien Personenverkehr genießen, in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2004/38 durchgeführt.
- 29 Drittens ist zu beachten, dass das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit nicht uneingeschränkt besteht, sondern den im Vertrag und in den Bestimmungen zu seiner Durchführung vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen unterworfen werden darf (vgl. u. a. Urteil Jipa, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 30 In Bezug auf das Ausgangsverfahren ergeben sich diese Beschränkungen und Bedingungen insbesondere aus Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38. Nach dieser Bestimmung dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit der Unionsbürger oder ihrer Familienangehörigen nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken.
- 31 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass das nationale Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie auf Staatsangehörige der Republik Bulgarien keine Anwendung finde. Dieser Umstand kann sich jedoch keinesfalls dahin auswirken, dass das nationale Gericht gehindert wäre, für die volle Wirksamkeit der Normen des Unionsrechts Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls eine dem Unionsrecht, und insbesondere Art. 27 der Richtlinie 2004/38, entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts unangewandt lässt (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 5. Oktober 2010, Elchinov, C-173/09, Slg. 2010, I-8889, Randnr. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung), wobei sich ein Einzelner gegenüber dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, auf die Bestimmungen dieses Artikels berufen kann, die nicht an Bedingungen geknüpft und hinreichend genau sind (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Dezember 1974, van Duyn, 41/74, Slg. 1974, 1337, Randnrn. 9 bis 15).
- 32 Schließlich geht aus gefestigter Rechtsprechung hervor, dass es zwar den Mitgliedstaaten im Wesentlichen weiterhin freisteht, nach ihren nationalen Bedürfnissen, die je nach Mitgliedstaat und Zeitpunkt unterschiedlich sein können, zu bestimmen, was die öffentliche Ordnung und Sicherheit erfordern, dass jedoch diese Anforderungen im Kontext der Union, insbesondere wenn sie eine Ausnahme von dem grundlegenden Prinzip der Freizügigkeit der Personen rechtfertigen sollen, eng zu verstehen sind, so dass ihre Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Kontrolle durch die Organe der Union bestimmt werden kann (vgl. u. a. Urteil Jipa, Randnr. 23).
- 33 So hat der Gerichtshof klargestellt, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung jedenfalls voraussetzt, dass außer der sozialen Störung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. u. a. Urteil Jipa, Randnr. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 34 Die Ausnahmen vom freien Personenverkehr, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, implizieren in diesem Rahmen, wie Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 zu entnehmen ist, insbesondere, dass Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nur gerechtfertigt sind, wenn für sie ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend ist, während vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen nicht zulässig sind (Urteil Jipa, Randnr. 24). In dieser Bestimmung heißt es weiter, dass strafrechtliche Verurteilungen allein die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit beschränkende Maßnahmen nicht ohne Weiteres begründen können.
- 35 Art. 71 SDÜ verpflichtet zwar die Vertragsstaaten, den Handel mit Betäubungsmitteln zu unterbinden, doch wird mit diesem Abkommen eine Abweichung von den durch den Vertrag und durch die Richtlinie 2004/38 auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Unionsbürger aufgestellten Regeln weder bezweckt noch bewirkt. Im Übrigen sind nach Art. 134 SDÜ die Bestimmungen des SDÜ nur anwendbar, soweit sie mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Dieser Grundsatz wurde im Schengen-Protokoll aufgegriffen, das im dritten Absatz seiner Präambel bekräftigt, dass die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands nur in dem Maße anwendbar sind, in dem sie mit den Rechtsvorschriften der Union vereinbar sind (Urteil vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien, C-503/03, Slg. 2006, I-1097, Randnr. 34).
- 36 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der vom vorlegenden Gericht geschilderte Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits den Anforderungen des Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 nicht zu entsprechen scheint.
- 37 Insbesondere ergibt sich aus den Akten, die dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht übermittelt wurden, dass die gegenüber dem Kläger des Ausgangsverfahrens ergangene streitige Verfügung ausschließlich auf seine strafrechtliche Verurteilung in Serbien gestützt wurde, ohne dass eine spezifische Beurteilung des persönlichen Verhaltens von Herrn Gaydarov stattgefunden hätte.

- 38 Unter diesem letztgenannten Gesichtspunkt und um die dritte Frage des vorliegenden Gerichts umfassend zu beantworten, ist klarzustellen, dass, wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, die strafrechtliche Verurteilung des Betroffenen allein nicht ausreicht, um ohne Weiteres davon auszugehen, dass er eine ein Grundinteresse der Gesellschaft berührende tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die allein geeignet ist, eine Beschränkung der ihm durch das Unionsrecht verliehenen Rechte zu rechtfertigen.
- 39 Es ist jedoch Sache des vorliegenden Gerichts, auf der tatsächlichen und rechtlichen Grundlage, auf die im Ausgangsverfahren die vom Polizeidirektor verhängte Maßnahme gestützt wurde, die in dieser Hinsicht erforderlichen Feststellungen zu treffen.
- 40 Im Rahmen einer solchen Beurteilung wird das vorliegende Gericht auch festzustellen haben, ob diese Beschränkung des Ausreiserechts geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich nämlich entnehmen, dass eine das Recht auf Freizügigkeit beschränkende Maßnahme nur gerechtfertigt sein kann, wenn sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil Jipa, Randnr. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Da nach den Ausführungen des vorliegenden Gerichts zum damals geltenden nationalen Recht und insbesondere zur Rechtsprechung die Verwaltungsbehörde beim Erlass derartiger Maßnahmen über ein Ermessen verfügt, ohne dass die so getroffene Entscheidung gerichtlich überprüft werden kann, ist schließlich klarzustellen, dass die Person, gegenüber der eine solche Maßnahme ergeht, Anspruch auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf hat (vgl. u. a. Urteile vom 15. Mai 1986, Johnston, 222/84, Slg. 1986, 1651, Randnrn. 18 und 19, vom 15. Oktober 1987, Heylens u. a., 222/86, Slg. 1987, 4097, Randnr. 14, und vom 25. Juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Rat, C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677, Randnr. 39). Dieser Rechtsbehelf muss es ermöglichen, die Rechtmäßigkeit der in Rede stehenden Entscheidung im Hinblick auf das Unionsrecht in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juli 2011, Samba Diouf, C-69/10, Slg. 2011, I-7151, Randnr. 57). Die Wirksamkeit dieses gerichtlichen Rechtsbehelfs setzt voraus, dass der

Betroffene Kenntnis von der Begründung der ihm gegenüber ergangenen Entscheidung erlangen kann, entweder durch die Lektüre der Entscheidung selbst oder durch eine auf seinen Antrag hin erfolgte Mitteilung dieser Begründung, unbeschadet der Befugnis des zuständigen Gerichts, von der betreffenden Behörde die Übermittlung der Begründung zu verlangen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile Heylens, Randnr. 15, und vom 17. März 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 und C-373/09, Slg. 2011, I-1785, Randnr. 63).

- ⁴² Auf die Vorlagefragen ist daher zu antworten, dass Art. 21 AEUV und Art. 27 der Richtlinie 2004/38 einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, wonach das Recht eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu begeben, insbesondere deshalb beschränkt werden darf, weil er in einem anderen Staat wegen Handels mit Betäubungsmitteln strafrechtlich verurteilt wurde, sofern erstens das persönliche Verhalten dieses Staatsangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, zweitens die vorgesehene beschränkende Maßnahme geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, und drittens diese Maßnahme Gegenstand einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle sein kann, die es ermöglicht, ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf die Anforderungen des Unionsrechts in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu prüfen.

Kosten

- ⁴³ Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 21 AEUV und Art. 27 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen, wonach das Recht eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu begeben, insbesondere deshalb beschränkt werden darf, weil er in einem anderen Staat wegen Handels mit Betäubungsmitteln strafrechtlich verurteilt wurde, sofern erstens das persönliche Verhalten dieses Staatsangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, zweitens die vorgesehene beschränkende Maßnahme geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, und drittens diese Maßnahme Gegenstand einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle sein kann, die es ermöglicht, ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf die Anforderungen des Unionsrechts in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu prüfen.

Unterschriften