URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

9. November 2000 *

In der Rechtssache C-357/98

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) vom Court of Appeal (England & Wales) (Vereinigtes Königreich) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

The Queen

gegen

Secretary of State for the Home Department,
ex parte: **Nana Yaa Konadu Yiadom,**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 8 und 9 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 (ABl. 1964, Nr. 56, S. 850),

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer M. Wathelet in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter D. A. O. Edward und L. Sevón (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Léger
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Frau Yiadom, vertreten durch P. Duffy, QC, und T. Eicke, Barrister, beauftragt durch A. Stanley, Solicitor,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten im Beistand von E. Sharpston und S. Kovats, Barristers,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater P. J. Kuijper und N. Yerrell, zum Juristischen Dienst der Kommission abgeordnete nationale Beamtin, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Frau Yiadom, vertreten durch D. Anderson, QC, und T. Eicke, der Regierung des Vereinigten Königreichs,

vertreten durch J. E. Collins im Beistand von E. Sharpston und S. Kovats, und der Kommission, vertreten durch N. Yerrell, in der Sitzung vom 20. Januar 2000,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. März 2000,

folgendes

Urteil

1 Der Court of Appeal (England & Wales) hat mit Beschluss vom 13. Mai 1998, beim Gerichtshof eingegangen am 1. Oktober 1998, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) sechs Fragen nach der Auslegung der Artikel 8 und 9 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 (ABl. 1964, Nr. 56, S. 850; nachfolgend: Richtlinie), zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Frau Yiadom und dem Secretary of State for the Home Department (Innenminister; nachfolgend: Se-

cretary of State) wegen dessen Entscheidung, ihr die Einreisegenehmigung für das Vereinigte Königreich zu versagen.

Anwendbare Rechtsvorschriften

Die Richtlinie

3 Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie lautet:

„Die Entscheidung über Erteilung oder Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis muss binnen kürzester Frist, spätestens jedoch innerhalb von sechs Monaten nach der Antragstellung getroffen werden.

Der Betroffene darf sich bis zur Entscheidung über die Erteilung oder die Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis vorläufig im Hoheitsgebiet aufhalten."

4 Artikel 8 der Richtlinie bestimmt:

„Der Betroffene muss gegen die Entscheidung, durch welche die Einreise, die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, oder ge-

gen die Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet die Rechtsbehelfe einlegen können, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen."

Artikel 9 der Richtlinie sieht vor:

„(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."

Das nationale Recht

6 Im Vereinigten Königreich bestimmt Artikel 3 Absatz 1 der Immigration (European Economic Area) Order 1994 (Verordnung über die Einwanderung aus dem Europäischen Wirtschaftsraum):

„Vorbehaltlich von Artikel 15 Absatz 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."

7 In Artikel 15 Absatz 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."

8 Gemäß Section 13 des Immigration Act 1971 (Einwanderungsgesetz) hat eine Person, der die Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich verweigert wurde, das Recht, gegen diese Entscheidung einen Adjudicator anzurufen. 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, dass er eine gültige Einreise- oder Arbeitserlaubnis besitzt.

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

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

Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und die Vorabentscheidungsfragen

11 Am 7. August 1995 betrat Frau Yiadom, eine aus Ghana stammende niederländische Staatsangehörige, das Vereinigte Königreich in Begleitung einer anderen Frau, die sie wahrheitswidrig als ihre Tochter bezeichnete. Diese andere Frau wurde nach Ghana zurückgeschickt, während Frau Yiadom für die Zeit, in der ihr Fall geprüft wurde, vorübergehend im Vereinigten Königreich aufgenommen wurde.

12 Mit Entscheidung vom 3. März 1996 verweigerte der Secretary of State Frau Yiadom aus Gründen der öffentlichen Ordnung die Einreise in das Ver-

einigte Königreich. Er machte geltend, sie habe in der Vergangenheit die illegale Einreise anderer gefördert und werde voraussichtlich erneut gegen die betreffenden Vorschriften verstoßen, wenn ihr die Aufnahme nicht verweigert werde. Bis zur Ausweisung wurde ihr wiederum vorübergehend Aufnahme gewährt.

13 Frau Yiadom stellte gegen diese Entscheidung einen Antrag auf gerichtliche Nachprüfung beim High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Vereinigtes Königreich). Nach Ablehnung ihres Antrags legte sie ein Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht ein.

14 Vor diesem Gericht macht sie zum einen geltend, es gebe keine ausreichende Grundlage für die Beschränkung ihres Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft, da ihre Anwesenheit keine hinreichend schwere Gefährdung eines der Grundinteressen des Vereinigten Königreichs darstelle. Zum anderen müsse ihr nach den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie ein Rechtsbehelf zum Adjudicator zustehen, während sie im Vereinigten Königreich anwesend sei („in-country right of appeal"), und nicht nur der von außerhalb des Landes einzulegende Rechtsbehelf, den das nationale Recht vorsehe („out of country right of appeal").

15 Nach Würdigung des bei ihm anhängigen Falles gelangt das vorlegende Gericht zu dem Schluss, dass die vom Secretary of State angeführten Gründe der öffentlichen Ordnung gegeben sind.

16 Wegen des Klagegrundes des Verstoßes gegen die Artikel 8 und 9 der Richtlinie hat der Court of Appeal (England & Wales) gleichwohl das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende 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?

17 Mit diesen Fragen, die zusammen zu untersuchen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Artikel 8 und 9 der Richtlinie dahin auszulegen sind, dass die Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaats, einem

Gemeinschaftsangehörigen ohne Aufenthaltserlaubnis die Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Staates zu verweigern, eine „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie darstellt, wenn wie im Ausgangsverfahren

— dem Betroffenen bis zu der Entscheidung, die nach den zur Prüfung seines Falles erforderlichen Ermittlungen getroffen wurde, vorübergehend Aufnahme gewährt wurde,

— dem Betroffenen trotz der Entscheidung, ihm die Aufnahme zu verweigern, bis zur Entscheidung über das dagegen eingelegte Rechtsmittel gestattet wurde, eine Beschäftigung auszuüben, und

— zwischen der Ankunft des Betroffenen in dem betreffenden Mitgliedstaat und der wegen der Einlegung des Rechtsmittels noch nicht vollzogenen Entscheidung, ihm die Einreise zu verweigern, mehrere Monate verstrichen sind.

18 Frau Yiadom und die Kommission machen geltend, sobald der Betroffene, sei es auch nur vorübergehend, aufgenommen worden sei, sei jede Abänderung seiner Stellung durch eine spätere Entscheidung in Wirklichkeit eine Entscheidung, mit der ihm die Aufenthaltserlaubnis verweigert werde, und insofern, als sie mit der Ausweisung des Betroffenen aus dem Hoheitsgebiet verbunden sei, eine Entscheidung über dessen Entfernung. Frau Yiadom zufolge gilt das erst recht, wenn bis zum Erlass der betreffenden Entscheidung erhebliche Zeit vergangen sei. Die Kommission führt dazu aus, dass eine Betrachtungsweise, nach der der Ausgangsrechtsstreit sich auf die Entscheidung über die Einreise eines Gemeinschaftsangehörigen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beziehe, der Systematik der Richtlinie zuwiderlaufe, die eine wichtige Unterscheidung einer Verweigerung der „Einreise" einerseits und einer Verweigerung der „Erteilung" oder „Verlängerung" der Aufenthaltserlaubnis andererseits treffe.

19 Frau Yiadom beruft sich außerdem auf die Entscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 26. Juni 1996 in der Sache D./Vereinigtes Königreich, nach der es eine gekünstelte Konstruktion sei, wenn dem Betroffenen nach dessen vorübergehender Aufnahme in dem betreffenden Staat ein Einreiseverbot entgegengehalten werde.

20 Ferner hätten die gegebenenfalls erteilte Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung während der vorübergehenden Aufnahme im Hoheitsgebiet sowie die Verzögerung infolge der Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die ursprüngliche Entscheidung durch den Betroffenen keine Bedeutung für die Qualifizierung dieser Entscheidung im Hinblick auf die Richtlinie. Die Kommission teilt diese Auffassung zum letztgenannten Punkt, gibt jedoch zu bedenken, dass eine erhebliche Zeitspanne zwischen der Ankunft im Hoheitsgebiet und dem Zeitpunkt, zu dem die Entscheidung über die Einreise getroffen werde, eher für eine Qualifizierung als Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis und Maßnahme zur Entfernung des Betreffenden sprechen könnte.

21 Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist dagegen der Ansicht, die Entscheidung, die Einreise zu verweigern, behalte ihre Eigenschaft auch dann, wenn sie gemäß dem nationalen Recht erst nach einer vorübergehenden Aufnahme des Betroffenen im Hoheitsgebiet erlassen werde. Somit könne der Betroffene nicht allein wegen seiner Anwesenheit in einem Mitgliedstaat als in diesen eingereist betrachtet werden.

22 Insbesondere macht die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, die vorübergehende Aufnahme während der Prüfung des Falles eines Gemeinschaftsbürgers sei eine Maßnahme, die für ihn günstiger sei als die vom nationalen Recht ebenfalls vorgesehene Inhaftnahme. Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für den Zeitraum der vorübergehenden Aufnahme greife weniger in die Stellung des Betroffenen ein als die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverbots. Die Zeitspanne zwischen dem Erlass der Entscheidung, die Einreise zu verweigern, und ihres Vollzugs habe grundsätzlich keine Bedeutung für die Qualifizierung dieser Entscheidung. Eine Ausnahme gelte nur für den Fall einer erheblichen Verzöge-

rung, wobei jedoch die Verzögerung infolge der Einlegung eines Rechtsmittels, mit dem die Rechtmäßigkeit der Entscheidung in Frage gestellt werde, nicht berücksichtigt werden könne.

23 Nach Artikel 8a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 18 EG) hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

24 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist der Grundsatz der Freizügigkeit weit auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-292/89, Antonissen, Slg. 1991, I-745, Randnr. 11, und vom 20. Februar 1997 in der Rechtssache C-344/95, Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-1035, Randnr. 14), während die Abweichungen von diesem Grundsatz eng auszulegen sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 18, vom 26. Februar 1975 in der Rechtssache 67/74, Bonsignore, Slg. 1975, 297, Randnr. 6, und vom 3. Juni 1986 in der Rechtssache 139/85, Kempf, Slg. 1986, 1741, Randnr. 13).

25 In gleicher Weise sind die Bestimmungen zum Schutz der Gemeinschaftsangehörigen, die diese Grundfreiheit ausüben, zu deren Gunsten auszulegen.

26 Die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der Gleichheitsgrundsatz verlangen, dass die Begriffe einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Gemeinschaft autonom und einheitlich auszulegen sind, wobei diese Auslegung unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des mit der Regelung verfolgten Zweckes zu ermitteln ist (Urteile vom 18. Januar 1984 in der Rechtssache 327/82, Ekro, Slg. 1984, 107, Randnr. 11, und vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-287/98, Linster, Slg. 2000, I-6917, Randnr. 43).

27 Mit den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie sollen die verfahrensrechtlichen Mindestgarantien festgelegt werden, auf die die Gemeinschaftsangehörigen, die sich auf die Freizügigkeit berufen, entsprechend ihrer jeweiligen Lage Anspruch haben.

28 Nach Artikel 8 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass jeder Gemeinschaftsangehörige 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 kann, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen.

29 Artikel 9 der Richtlinie ergänzt Artikel 8. Er soll den Personen eine verfahrensrechtliche Mindestgarantie sichern, die von einer der Maßnahmen betroffen sind, auf die sich die drei Fälle des Artikels 9 Absatz 1 beziehen, d. h., wenn keine Rechtsmittel gegeben sind oder die Rechtsmittel nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben (Urteil vom 17. Juni 1997 in den Rechtssachen C-65/95 und C-111/95, Shingara und Radiom, Slg. 1997, I-3343, Randnr. 34).

30 Der Gerichtshof hat klargestellt, dass diese drei Fälle sowohl bei Maßnahmen nach Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie als auch bei den in Absatz 2 dieser Vorschrift genannten Maßnahmen zu berücksichtigen sind (Urteil Shingara und Radiom, Randnr. 37).

31 So sieht Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie vor, dass in diesen Fällen eine Entscheidung über die Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder über die Entfernung eines Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis aus dem Ho-

heitsgebiet außer in dringenden Fällen erst nach Erhalt der Stellungnahme einer zuständigen Stelle des Aufnahmemitgliedstaats, vor der sich der Betroffene entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften verteidigen, unterstützen oder vertreten lassen kann, getroffen werden kann.

32 Gemäß Artikel 9 Absatz 2 werden in den gleichen Fällen die Entscheidungen über die Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis sowie die Entscheidungen über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet vor Erteilung einer solchen Erlaubnis auf Antrag des Betroffenen einer zuständigen Stelle zur Prüfung vorgelegt. Der Betroffene ist berechtigt, vor dieser Stelle persönlich seine Verteidigung wahrzunehmen, außer wenn Gründe der Sicherheit des Staates dem entgegenstehen.

33 Demgegenüber sieht Artikel 9 kein besonderes Erfordernis für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen vor, mit denen die Einreise verweigert wird. Folglich wird dem Gemeinschaftsangehörigen, der von einer solchen Entscheidung betroffen ist, nur das Recht zugestanden, gegen diese Entscheidung dieselben Rechtsbehelfe einzulegen, die Inländern gegenüber Verwaltungsakten zustehen.

34 Die Beschränktheit der Verfahrensgarantien zugunsten eines Gemeinschaftsangehörigen, der eine Einreiseverweigerung anficht, lässt sich damit rechtfertigen, dass derjenige, der von einer solchen Entscheidung betroffen ist, grundsätzlich nicht im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats anwesend ist und daher tatsächlich außerstande ist, persönlich seine Verteidigung vor der zuständigen Stelle wahrzunehmen.

35 Der Gerichtshof hat im Übrigen Artikel 8 der Richtlinie dahin ausgelegt, dass sich aus ihm für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung ergibt, die Anwesenheit eines Ausländers in ihrem Hoheitsgebiet während der Dauer des Prozesses zu dulden,

sofern trotzdem ein fairer Prozess für den Betroffenen gewährleistet ist und dieser seine Verteidigung uneingeschränkt wahrnehmen kann (Urteil vom 5. März 1980 in der Rechtssache 98/79, Pecastaing, Slg. 1980, 691, Randnr. 13).

36 Im Ausgangsrechtsstreit handelt es sich um eine Gemeinschaftsangehörige, die seit vielen Monaten vorübergehend in dem betreffenden Mitgliedstaat aufgenommen worden war und daher dort anwesend war, als die zuständigen nationalen Stellen ihr eine Entscheidung bekannt gaben, mit der ihr die Einreise in diesen Staat im Sinne des nationalen Rechts verboten wurde.

37 Aufgrund einer juristischen Fiktion des nationalen Rechts, wonach der im Aufnahmemitgliedstaat anwesende Gemeinschaftsangehörige so behandelt wird, als sei noch nicht über seine Einreise entschieden worden, kommen ihm die Verfahrensgarantien nicht zugute, die Artikel 9 der Richtlinie denjenigen Gemeinschaftsangehörigen zugesteht, die als rechtmäßig im Hoheitsgebiet anwesend angesehen werden und die von einer Entscheidung, durch welche die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, oder einer Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet betroffen sind.

38 Nach den in den Randnummern 24 bis 26 dieses Urteils wiedergegebenen Grundsätzen für die Auslegung der Richtlinie kann die Maßnahme, die die Stellung eines solchen Gemeinschaftsangehörigen regelt, nicht als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird," im Sinne der Richtlinie betrachtet werden. Vielmehr müssen dem betreffenden Gemeinschaftsangehörigen die in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Verfahrensgarantien zugute kommen.

39 Zudem sind im Ausgangsrechtsstreit zwischen der tatsächlichen Aufnahme im Hoheitsgebiet und der Einreiseverweigerung beinahe sieben Monate vergangen.

40 Es ist zwar verständlich, dass sich ein Mitgliedstaat die für die administrative Prüfung des Falles eines Gemeinschaftsangehörigen erforderliche Zeit nimmt, bevor er eine Entscheidung trifft, mit der diesem das Recht zur Einreise in diesen Staat verweigert wird.

41 Wenn aber dieser Staat die Anwesenheit des betreffenden Gemeinschaftsangehörigen in seinem Hoheitsgebiet während eines Zeitraums akzeptiert hat, der offensichtlich die für eine solche Prüfung erforderliche Zeit überschreitet, kann er dessen Anwesenheit auch für die Zeit zulassen, die dieser für die Wahrnehmung des in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Rechtsschutzes benötigt.

42 Zu berücksichtigen ist allein die Zeit, die zwischen der tatsächlichen Ankunft im Hoheitsgebiet und der Entscheidung der zuständigen Behörde über die Verweigerung der Aufnahme vergangen ist, da die Zeit, die infolge der Einlegung eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung verstrichen ist, und die Erlaubnis, bis zur Entscheidung über diesen Rechtsbehelf eine Beschäftigung auszuüben, für die Bestimmung der Rechtsnatur dieser Entscheidung und deren Qualifizierung für die Zwecke der Richtlinie keine Bedeutung haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89, Sevince, Slg. 1990, I-3461, Randnr. 31).

43 Daher ist auf die vorgelegten Fragen zu antworten, dass die Artikel 8 und 9 der Richtlinie dahin auszulegen sind, dass die Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaats, einem Gemeinschaftsangehörigen ohne Aufenthaltserlaubnis die Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Staates zu verweigern, nicht als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", im Sinne des betreffenden Artikels 8 qualifiziert werden kann, wenn wie im Ausgangsverfahren der Betroffene bis zu der Entscheidung, die nach den zur Prüfung seines Falles erforderlichen Ermittlungen getroffen wurde, vorübergehend in diesem Mitgliedstaat aufgenommen worden war und sich auf diese Weise fast sieben Monate dort aufgehalten hatte, bevor ihm die betreffende Entscheidung bekannt gegeben wurde. Einem solchen Gemeinschaftsangehörigen müssen die in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Verfahrensgarantien zugute kommen.

Die Zeit, die nach der Entscheidung der zuständigen Behörde infolge der Einlegung eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung verstrichen ist, und die Erlaubnis, bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf eine Beschäftigung auszuüben, haben für die Qualifizierung dieser Entscheidung für die Zwecke der Richtlinie keine Bedeutung.

Kosten

44 Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. 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.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Court of Appeal (England & Wales) mit Beschluss vom 13. Mai 1998 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Artikel 8 und 9 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, sind dahin auszulegen, dass die Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaats, einem Gemeinschaftsangehörigen ohne Aufenthaltserlaubnis die Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Staates zu verweigern, nicht als „Entscheidung, durch welche die Einreise ... verweigert wird", im Sinne des betreffenden Artikels 8 qualifiziert werden kann, wenn wie im Ausgangsverfahren der Betroffene bis zu der Entscheidung, die nach den zur Prüfung seines Falles erforderlichen Ermittlungen getroffen wurde, vorübergehend in diesem Mitgliedstaat aufgenommen worden war und sich auf diese Weise fast sieben Monate dort aufgehalten hatte, bevor ihm die betreffende Entscheidung bekannt gegeben wurde. Einem solchen Gemeinschaftsangehörigen müssen die in Artikel 9 der Richtlinie 64/221 vorgesehenen Verfahrensgarantien zugute kommen.

Die Zeit, die nach der Entscheidung der zuständigen Behörde infolge der Einlegung eines Rechtsmittels mit aufschiebender Wirkung verstrichen ist, und die Erlaubnis, bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf eine Beschäftigung auszuüben, haben für die Qualifizierung dieser Entscheidung für die Zwecke der Richtlinie 64/221 keine Bedeutung.

Wathelet Edward Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. November 2000.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

A. M. La Pergola