

URTEIL DES GERICHTSHOFES

19. Januar 1999 *

In der Rechtssache C-348/96

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Areios Pagos (Griechenland) in dem bei diesem anhängigen Strafverfahren gegen

Donatella Calfa

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 7, 8 Absätze 1 und 2, 8a Absatz 1, 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie der Gemeinschaftsrichtlinien über die Freizügigkeit und über den freien Dienstleistungsverkehr

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten P. J. G. Kapteyn und P. Jann sowie der Richter C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (Berichterstatter), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen und K. M. Ioannou,

Generalanwalt: A. La Pergola
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

* Verfahrenssprache: Griechisch.

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- von Frau Calfa, vertreten durch Rechtsanwalt Dimosthenis Skandalis, Athen,

- der französischen Regierung, vertreten durch Catherine de Salins, Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Claude Chavance, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in derselben Direktion, als Bevollmächtigte,

- der niederländischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater Adriaan Bos, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte,

- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte im Beistand der Barrister Stephen Richards und Mark Shaw,

- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Maria Patakia, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Griechischen Republik, vertreten durch Ioanna Galani-Maragkoudaki, stellvertretende Sonderrechtsberaterin in der Sonderabteilung des Außenministeriums für Rechtsfragen der Europäischen Gemeinschaften, und Stamatina Vodina, fachwissenschaftliche Mitarbeiterin in derselben Abteilung, als Bevollmächtigte, der französischen Regierung, vertreten durch Claude Chavance, der niederländischen Regierung, vertreten durch Marc Fierstra, beigeordneter Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als

Bevollmächtigten, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Barrister Philip Sales, und der Kommission, vertreten durch Maria Patakia, in der Sitzung vom 13. Januar 1998,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Februar 1998,

folgendes

Urteil

- 1 Der Areios Pagos hat mit Urteil vom 27. September 1996, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Oktober 1996, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 7, 8 Absätze 1 und 2, 8a Absatz 1, 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie der Gemeinschaftsrichtlinien über die Freizügigkeit und über den freien Dienstleistungsverkehr zur Vorabentscheidung vorgelegt, um prüfen zu lassen, ob ein nationales Gesetz mit diesen Vorschriften vereinbar ist, das eine Ausweisung auf Lebenszeit für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten vorsieht, die für schuldig befunden worden sind, in dem betreffenden Mitgliedstaat bestimmte Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz begangen zu haben.

- 2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Strafverfahrens gegen Frau Calfa, die eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz für schuldig befunden und zu einer dreimonatigen Freiheitsstrafe sowie zu einer Ausweisung aus Griechenland auf Lebenszeit verurteilt wurde.

Die gemeinschaftsrechtliche Regelung

- 3 Artikel 1 Absatz 1 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), bestimmt:

„Diese Richtlinie gilt für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft aufhalten oder sich dorthin begeben, um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben oder um Dienstleistungen entgegenzunehmen.“

- 4 Artikel 3 derselben Richtlinie bestimmt:

„(1) Bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darf ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein.

(2) Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

...“

Die nationale Regelung

- 5 Gemäß Artikel 12 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 1729/1987 über Betäubungsmittel in der Fassung des Artikels 14 des Gesetzes Nr. 2161/1993 wird mit Gefängnis bestraft, wer sich Betäubungsmittel in einer nachweislich ausschließlich zum eigenen Bedarf bestimmten Menge beschafft oder in irgendeiner Weise besitzt oder verbraucht. Das gleiche gilt für den, der Cannabispflanzen in einem Umfang anbaut, der ausschließlich durch den Eigenverbrauch begründet ist.

- 6 Nach Absatz 1 des Artikels 17 des Gesetzes Nr. 1729/1987 mit der Überschrift „Aufenthaltsbeschränkungen“ kann das Gericht, wenn es bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren oder mehr wegen Verstoßes gegen dieses Gesetz der Auffassung ist, daß der Aufenthalt des Verurteilten an bestimmten Orten entweder für ihn selbst oder für das soziale Umfeld schädlich ist, ihm den Aufenthalt an diesen Orten für die Dauer von 1 bis 5 Jahren verbieten.

- 7 Nach Artikel 17 Absatz 2 desselben Gesetzes weist das Gericht volljährige oder minderjährige Ausländer, die wegen Verstoßes gegen dieses Gesetz verurteilt werden, auf Lebenszeit aus, es sei denn, daß wichtige Gründe insbesondere familiärer Art vorliegen, die den Verbleib im Land rechtfertigen, wobei auch für diese Ausländer Artikel 17 Absatz 1 gilt. Für den Vollzug und die Aussetzung der Ausweisung gilt Artikel 74 des griechischen Strafgesetzbuchs.

- 8 Nach dieser Vorschrift können ausgewiesene Ausländer nur dann in das Land zurückkehren, wenn seit ihrer Ausweisung drei Jahre vergangen sind und der Justizminister ihre Rückkehr gestattet hat.

- 9 Aus all diesen Vorschriften zusammen ergibt sich, daß das Gericht, das einen Ausländer wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz verurteilt hat, ihn auf Lebenszeit auszuweisen hat, wenn keine wichtigen, insbesondere familiären Gründe für seinen Verbleib im Land vorliegen, und daß der Ausländer nur nach Ablauf von drei Jahren in das Land zurückkehren kann, sofern der Justizminister dies in Ausübung seines Ermessens gestattet.
- 10 Griechischen Staatsangehörigen, die nicht ausgewiesen werden können, kann dagegen der Aufenthalt in bestimmten Teilen des Hoheitsgebiets verboten werden, wenn sie nach dem Gesetz Nr. 1729/1987 zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren oder mehr, d. h. hauptsächlich wegen Handels mit Betäubungsmitteln, verurteilt worden sind. Dieses Verbot ist jedoch fakultativ und kann nicht für mehr als fünf Jahre ausgesprochen werden.

Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

- 11 Gegen Frau Calfa, eine italienische Staatsangehörige, wurde während eines Aufenthalts als Touristin auf Kreta Anklage wegen Besitzes und Verbrauches verbotener Betäubungsmittel erhoben. Das Plimmeiodikeio Heraklion erklärte sie für schuldig, gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen zu haben, verurteilte sie zu einer Freiheitsstrafe von drei Monaten und wies sie auf Lebenszeit aus Griechenland aus.
- 12 Am 25. September 1995 legte Frau Calfa beim Areios Pagos gegen das Urteil des Plimmeiodikeio Heraklion nur insofern Rechtsmittel ein, als dieses Gericht sie auf Lebenszeit ausgewiesen hatte. Sie machte u. a. geltend, daß es nach den Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft, namentlich den Artikeln 8 und 8a EG-Vertrag sowie den Bestimmungen des Artikels 59 EG-Vertrag über den freien Dienstleistungsverkehr nicht zulässig sei, einen Staatsangehörigen eines anderen

Mitgliedstaats auf Lebenszeit auszuweisen, weil Entsprechendes für griechische Staatsangehörige nicht vorgesehen sei.

Die Vorabentscheidungsfragen

13 Da er der Auffassung ist, daß die ihm vorliegende Rechtssache eine Frage zur Vereinbarkeit der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht aufwirft, hat der Areios Pagos beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist mit den in den Gründen [des Vorlageurteils] genannten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, insbesondere mit den Artikeln 8 Absätze 1 und 2, 8a Absatz 1, 48, 52 und 59 EG-Vertrag und den ebenfalls in den Gründen genannten Vorschriften der betreffenden Richtlinien, oder mit anderen ähnlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, die sich auf die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr beziehen, sowie mit dem sich aus Artikel 7 EG-Vertrag ergebenden gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz eine Vorschrift des nationalen Rechts vereinbar, die die nationalen Gerichte verpflichtet, außer bei Vorliegen wichtiger Gründe insbesondere familiärer Art einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft allein deshalb, weil er im Aufnahmeland, wo er sich rechtmäßig zur Entgegennahme touristischer Dienstleistungen aufhielt, Straftaten der Beschaffung von Betäubungsmitteln ausschließlich zum Eigenverbrauch und des Verbrauchs von Betäubungsmitteln begangen hat, aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf Lebenszeit auszuweisen, wenn diese Ausweisung es dem Täter — vorbehaltlich der nach Ablauf von drei Jahren möglichen Gestattung durch Ermessensentscheidung des Justizministers — rechtlich unmöglich macht, zur Ausübung der in den genannten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgesehenen Tätigkeiten in das Land zurückzukehren, und wenn für einen Täter, der Staatsangehöriger des Aufnahmestaats ist, die Verhängung der gleichen Freiheitsstrafe vorgesehen ist, nicht jedoch eine weitere entsprechende Maßnahme wie die Beschränkung seines

Aufenthalts, die ihm gegenüber nur — und auch dies nur fakultativ — angeordnet wird, wenn wegen eines Verbrechens eine Zuchthausstrafe verhängt worden ist, die insbesondere für den Handel mit Betäubungsmitteln vorgesehen ist?

2. Falls die Ausweisung eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats aus dem Aufnahmestaat aufgrund einer solchen nationalen Vorschrift (siehe oben Frage 1), die dem Gericht im Zusammenhang mit der Ausweisung kein anderes Ermessen beläßt als das hinsichtlich der wichtigen Gründe insbesondere familiärer Art, die den Verbleib des Betroffenen im Aufnahmeland rechtfertigen können, grundsätzlich mit den oben genannten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in Einklang steht, kann dann angenommen werden, daß eine solche Maßnahme gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, d. h. daß sie außer Verhältnis zu der Schwere der oben (siehe Frage 1) genannten Handlungen des Betroffenen steht, und zwar in Anbetracht dessen, daß diese nach nationalem Recht Straftaten sind und wie in den Gründen [des Vorlageurteils] dargestellt bestraft werden, die Ausweisung, die das nationale Gericht anordnet, aber als Ausweisung auf Lebenszeit vorgesehen ist, wobei der Justizminister befugt ist, nach dem Ablauf von drei Jahren die Rückkehr des aus dem Aufnahmeland ausgewiesenen Täters zu gestatten?
- 14 Das nationale Gericht möchte im wesentlichen wissen, ob die Artikel 8 Absätze 1 und 2, 8a Absatz 1, 48, 52 und 59 sowie die Richtlinie 64/221 einer Regelung entgegenstehen, die dem nationalen Gericht — abgesehen von einigen insbesondere familienbezogenen Ausnahmen — vorschreibt, Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die für schuldig befunden worden sind, in dem betreffenden Land Straftaten der Beschaffung und des Besitzes von ausschließlich zum Eigenverbrauch bestimmten Betäubungsmitteln begangen zu haben, auf Lebenszeit auszuweisen.
- 15 Die Frage ist zunächst im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr zu untersuchen.
- 16 Der in Artikel 59 EG-Vertrag festgelegte Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs, der eines der Grundprinzipien des Vertrages ist, schließt die Freiheit der Dienstleistungsempfänger ein, sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, ohne durch Beschränkungen daran

gehindert zu werden; Touristen sind als Empfänger von Dienstleistungen anzusehen (Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 186/87, Cowan, Slg. 1989, 195, Randnr. 15).

- 17 Für das Strafrecht sind zwar grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, jedoch setzt das Gemeinschaftsrecht dieser Zuständigkeit nach ständiger Rechtsprechung Schranken. Das Strafrecht darf nämlich nicht die durch das Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken (vgl. Urteil Cowan, Randnr. 19).
- 18 Im vorliegenden Fall stellt die Ausweisung auf Lebenszeit, die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten auferlegt werden kann, wenn sie wegen Beschaffung und Besitz von ausschließlich zum Eigenverbrauch bestimmten Betäubungsmitteln verurteilt worden sind, offensichtlich eine Behinderung der durch Artikel 59 EG-Vertrag anerkannten Dienstleistungsfreiheit dar, weil durch sie diese Freiheit völlig entzogen wird. Das gleiche gilt für die anderen in den Artikeln 48 und 52 EG-Vertrag genannten vom vorlegenden Gericht erwähnten Grundfreiheiten.
- 19 Es ist jedoch zu prüfen, ob eine solche Sanktion nicht durch die vor allem in Artikel 56 EG-Vertrag vorgesehene Ausnahme der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt ist, die vom betroffenen Mitgliedstaat geltend gemacht wird.
- 20 Artikel 56 erlaubt es nämlich den Mitgliedstaaten, gegenüber den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten u. a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung Maßnahmen zu ergreifen, die sie insofern bei ihren eigenen Staatsangehörigen nicht anwenden könnten, als sie nicht die Befugnis haben, diese auszuweisen oder ihnen die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet zu untersagen (Urteile vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnrn. 22 f., vom 18. Mai 1982 in den Rechtssachen 115/81 und 116/81, Adoui und Cornuaille, Slg. 1982, 1665, Randnr. 7, und vom 17. Juni 1997 in den Rechtssachen C-65/95 und C-111/95, Shingara und Radiom, Slg. 1997, I-3343, Randnr. 28).

- 21 Der Begriff der öffentlichen Ordnung kann gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (Urteil vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Randnr. 35).
- 22 Ein Mitgliedstaat kann den Verbrauch von Betäubungsmitteln als eine Gefährdung der Gesellschaft ansehen, die besondere Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung gegen Ausländer rechtfertigt, die gegen Vorschriften über Betäubungsmittel verstoßen.
- 23 Die Ausnahme der öffentlichen Ordnung ist jedoch wie alle Ausnahmen von einem Grundprinzip des Vertrages eng auszulegen.
- 24 Die Richtlinie 64/221, die sich gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 unter anderem auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats bezieht, die sich als Empfänger von Dienstleistungen in einen anderen Mitgliedstaat begeben, beschränkt das Recht der Mitgliedstaaten, Ausländer aus Gründen der öffentlichen Ordnung auszuweisen. Artikel 3 dieser Richtlinie bestimmt, daß bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein darf. Außerdem können strafrechtliche Verurteilungen allein diese Maßnahmen nicht ohne weiteres begründen. Somit darf eine strafrechtliche Verurteilung nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihr zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt (Urteil Bouchereau, Randnr. 28).
- 25 Demnach kann ein Gemeinschaftsbürger wie Frau Calfa nur dann ausgewiesen werden, wenn er nicht nur gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen hat,

sondern sein persönliches Verhalten darüber hinaus eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

- 26 Nach der Regelung, um die es im Ausgangsverfahren geht, sind Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die für schuldig befunden worden sind, in dem betreffenden Mitgliedstaat gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen zu haben, auf Lebenszeit auszuweisen, es sei denn, daß wichtige Gründe insbesondere familiärer Art ihren Verbleib im Land rechtfertigen. Die Sanktion kann nur nach Ablauf von drei Jahren durch eine Ermessensentscheidung des Justizministers aufgehoben werden.
- 27 Unter diesen Umständen wird also eine Ausweisung auf Lebenszeit aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung automatisch verfügt, ohne daß das persönliche Verhalten des Täters oder die von ihm ausgehende Gefährdung der öffentlichen Ordnung berücksichtigt wird.
- 28 Demzufolge sind die in der Richtlinie 64/221 vorgesehenen Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahme der öffentlichen Ordnung, wie sie der Gerichtshof ausgelegt hat, nicht erfüllt; diese Ausnahme kann daher nicht wirksam geltend gemacht werden, um eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen, wie sie sich aus der im Ausgangsverfahren vorliegenden Regelung ergibt.
- 29 Aus diesen Gründen ist auf die vorgelegten Fragen zu antworten, daß die Artikel 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie Artikel 3 der Richtlinie 64/221 einer Regelung entgegenstehen, die dem nationalen Gericht — abgesehen von einigen insbesondere familienbezogenen Ausnahmen — vorschreibt, Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die für schuldig befunden worden sind, Straftaten der Beschaffung und des Besitzes von ausschließlich zum Eigenverbrauch bestimmten Betäubungsmitteln begangen zu haben, auf Lebenszeit auszuweisen.

- 30 Der Gerichtshof braucht daher nicht mehr auf die Frage einzugehen, ob eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren mit den Artikeln 8 und 8a EG-Vertrag vereinbar ist.

Kosten

- 31 Die Auslagen der griechischen, der französischen und der niederländischen Regierung sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Areios Pagos mit Urteil vom 27. September 1996 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Artikel 48, 52 und 59 EG-Vertrag sowie Artikel 3 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, stehen einer Regelung entgegen, die dem nationalen Gericht — abgesehen von einigen

insbesondere familienbezogenen Ausnahmen — vorschreibt, Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die für schuldig befunden worden sind, Straftaten der Beschaffung und des Besitzes von ausschließlich zum Eigenverbrauch bestimmten Betäubungsmitteln begangen zu haben, auf Lebenszeit auszuweisen.

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Jann

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Schintgen

Ioannou

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Januar 1999.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias