

Anonymisierte Fassung

Übersetzung C-394/19 – 1

Rechtssache C-394/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

21. Mai 2019

Vorlegendes Gericht:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

14. Mai 2019

Kläger:

PN

QO

RP

SQ

TR

Beklagter:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS)

[OMISSIS] [Or. 2] [OMISSIS]

I VERFAHREN

Mit Klageschrift, die am 13. Februar 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, wurde das Verfahren eingeleitet. [Verfahrensablauf]

[OMISSIS] [Or. 3]

II DIE ANGEFOCHTENEN ENTSCHEIDUNGEN UND DER GEGENSTAND DES VORABENTSCHEIDUNGSERSUCHENS

Mit Entscheidung vom 12. November 2018 lehnte das CPAS d’Anderlecht [öffentliches Sozialhilfezentrum Anderlecht] eine dem Eingliederungseinkommen entsprechende Sozialhilfe für PN auf Grundlage folgender Begründung ab:

„Sie halten sich illegal in Belgien auf.

Illegal aufhältige Personen können nur medizinische Nothilfe nach Art. 57 § 2 der Loi organique des CPAS [Grundlagegesetz über die öffentlichen Sozialhilfezentren] vom 8. Juli 1976 [im Folgenden: Gesetz vom 8. Juli 1976] beanspruchen.

Der Sonderausschuss des Sozialdienstes ist folglich der Ansicht, dass Sie die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung einer dem Eingliederungseinkommen entsprechenden Hilfe nicht erfüllen.“

Mit Entscheidung vom selben Tag sowie auf Grundlage derselben Begründung lehnte das CPAS d’Anderlecht zudem eine dem Eingliederungseinkommen entsprechende Sozialhilfe für QO ab dem 18. Oktober 2018 ab und bewilligte ihm eine Krankenversicherungskarte im Rahmen der medizinischen Nothilfe.

PN und QO begehren [OMISSIS] die Verurteilung des CPAS d’Anderlecht, ihnen eine dem Eingliederungseinkommen zum Satz für Familien entsprechende Sozialhilfe ab dem 18. Oktober 2018 zu gewähren.

III SACHVERHALT

[OMISSIS]

PN, geboren am 1. Januar 1975 und marokkanische Staatsbürgerin, erklärt, im Laufe des Jahres 2003 nach Belgien eingereist zu sein.

Am 6. Dezember 2003 heiratete sie US, der belgischer Staatsbürger ist. [OMISSIS]

Am 12. Januar 2008 ließen sich PN und US scheiden.

Am 19. März 2008 heiratete PN in Marokko QO, der am 27. September 1976 geboren wurde und marokkanischer Staatsbürger ist.

Am 28. November 2008 reiste QO mit einem Visum für den kurzfristigen Aufenthalt nach Belgien ein. Nach Ablauf dieses Visums wurde ihm am 23. April 2009 die Anweisung erteilt, das Staatsgebiet zu verlassen [OMISSIS]. [Or. 4]

Am 15. Oktober 2009 stellte QO einen Aufenthaltsantrag nach Art. 9bis der Loi sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers

(Gesetz über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern) vom 15. Dezember 1980 (im Folgenden: Gesetz vom 15. Dezember 1980) (Antrag auf Regularisierung des Aufenthalts aufgrund außergewöhnlicher Umstände).

Am 2. August 2010 wurde RP, das erste Kind von PN und QO, geboren.

Am 27. Januar 2011 wurde QO ein Aufenthalt von mehr als drei Monaten gestattet.

Mit Urteil vom 12. Juni 2012 annullierte das Tribunal de première instance de Bruxelles (Gericht Erster Instanz Brüssel, Belgien) die Ehe zwischen PN und US.

Am 29. Januar 2013 entzog das Ausländeramt PN und ihrem Sohn RP auf Grundlage folgender Begründung das Aufenthaltsrecht, verbunden mit der Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, sowie einem Einreiseverbot für 5 Jahre (freie Übersetzung [aus dem Niederländischen]):

„Nach Ansicht des Tribunal de première instance de Bruxelles hat die Betroffene ... nicht beabsichtigt, eine dauerhafte eheliche Lebensgemeinschaft mit dem belgischen Staatsangehörigen, den sie geheiratet hat, zu begründen. Sie hat bewusst und in betrügerischer Absicht die belgischen Verfahren zur Familienzusammenführung missbraucht. Es wurde festgestellt, dass PN betrogen hat, um das Aufenthaltsrecht zu erlangen. Das Recht auf Niederlassung wird ihr mit 29. Januar 2013 wegen Betrug entzogen.“

Am 21. März 2013 wurde als Folge der Entscheidung über den Entzug des Aufenthaltsrechts von PN auch QO der Aufenthaltstitel entzogen und dieser legte am 25. April 2013 Beschwerde beim Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien) ein.

Mit Urteil vom 27. Mai 2014 bestätigte die Cour d'appel de Bruxelles (Berufungsgericht, Brüssel) das Urteil des Tribunal de première instance de Bruxelles vom 12. Juni 2012.

Am 30. Juli 2014 wurde SQ, das zweite Kind von PN und QO, geboren.

Am 27. Juli 2015 stellten PN und QO einen Aufenthaltsantrag nach Art. 9bis des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 (Antrag auf Regularisierung des Aufenthalts aufgrund außergewöhnlicher Umstände), der mit einer Unzulässigkeitsentscheidung zurückgewiesen wurde, verbunden mit der Anweisung, das Staatsgebiet am 16. November 2015 zu verlassen.

Am 15. September 2016 wies der Conseil du contentieux des étrangers die Beschwerde von QO vom 25. April 2013 zurück.

Am 26. September 2016 wurde TR, das dritte Kind von PN und QO, geboren.
[Or. 5]

Mit E-Mail vom 13. Juni 2017, gerichtet an den belgischen Staat, machte der Prozessvertreter von PN und QO geltend, dass der Entzug ihres Aufenthaltsrechts unter Verstoß gegen das Unionsrecht zustande gekommen sei, und beantragte dafür als Naturalrestitution die Rückgabe der Karte F+ (dauerhafte Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers) an PN, deren Bewilligung für ihre Kinder sowie die Bewilligung der Karte B (Bescheinigung über die Eintragung in das Ausländerregister – unbefristeter Aufenthalt) für QO.

Mit E-Mail vom 16. Juni 2017 lehnte der belgische Staat diesen Antrag auf Grundlage der folgenden Begründung ab:

„[OMISSIS].

Die Entscheidung stammt vom 29. Januar 2013. Diese wurde ihrer Mandantin am 20. März 2013 zugestellt.

Ihre Mandanten hatten das Recht, innerhalb von 30 Tagen ab dieser Zustellung ein Rechtsmittel einzubringen.

Es wurde kein Rechtsmittel durch ihre Mandanten eingebracht. Das Einreiseverbot bleibt weiterhin aufrecht.“

PN und QO haben daher am 24. Januar 2018 Klage auf Erteilung eines Aufenthaltstitels, [OMISSIS], vor dem Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (französischsprachiges Gericht Erster Instanz Brüssel, Belgien) erhoben.

Mit Urteil vom 10. Juli 2018 erklärte sich dieses für unzuständig [OMISSIS].

PN und QO haben Berufung gegen dieses Urteil eingelegt, die noch vor der Cour d'appel de Bruxelles (Berufungsgericht Brüssel, Belgien) anhängig ist.

[OMISSIS]

IV ERÖRTERUNG

Art. 1 des Gesetzes vom 8. Juli 1976 über die CPAS [öffentliche Sozialhilfezentren] legt fest, dass „[j]ede Person ... ein Anrecht auf Sozialhilfe [hat]. Der Zweck dieser Sozialhilfe besteht darin, jedem die Möglichkeit zu bieten, ein menschenwürdiges Leben zu führen.“

[OMISSIS] Art. 57 § 2 dieses Gesetzes bestimmt:

„In Abweichung von den anderen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes beschränkt sich der Auftrag des öffentlichen Sozialhilfezentrums auf:

Nr. 1 Die Gewährung medizinischer Nothilfe für Ausländer, die sich illegal im Königreich aufhalten; ...“ [Or. 6]

Diese Bestimmungen zielt darauf ab, illegal aufhältige Ausländer dazu anzuhalten, der Anordnung, das Staatsgebiet zu verlassen, nachzukommen.

PN und QO legen dar [OMISSIS], dass es dem belgischen Staat zuzurechnen sei, dass sie momentan über keinen Aufenthaltstitel verfügten, und er hierdurch gegen das Unionsrecht verstoße und dass dieses Gericht dafür zuständig sei, diesen Verstoß zu beheben, indem ihnen zumindest der Anspruch auf Sozialhilfe erhalten bleibe, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.

In 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, [OMISSIS] die bis 30. April 2006 umgesetzt sein musste, heißt es in Art. 35:

„Die Mitgliedstaaten können die Maßnahmen erlassen, die notwendig sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug – wie z. B. durch Eingehung von Scheinehen – zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen. Solche Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und unterliegen den Verfahrensgarantien nach den Artikeln 30 und 31.“

Zum Zeitpunkt der Entscheidungen über den Entzug des Aufenthaltsrechts von PN und QO war deren Rechtsgrundlage im innerstaatlichen Recht Art. 42septies des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, der wie folgt lautete:

„Der Minister oder sein Beauftragter kann einem Unionsbürger oder seinen Familienmitgliedern die Einreise verweigern oder das Aufenthaltsrecht aberkennen, wenn dieser oder diese falsche oder irreführende Informationen oder falsche oder gefälschte Dokumente verwendet, einen Betrug begangen oder andere illegale Mittel in Anspruch genommen hat bzw. haben, die für die Anerkennung dieses Rechts von entscheidender Bedeutung waren.“

Anders als Art. 35 der Richtlinie 2004/36/EG sah diese Bestimmung keine Durchführung einer Vorprüfung der Verhältnismäßigkeit vor.

Diese Prüfung wurde erst mit der Änderungen des Art. 42septies des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 durch das Gesetz vom 4. Mai 2016 [OMISSIS] wie folgt geschaffen:

„Der Minister oder sein Beauftragter kann den Aufenthalt eines Unionsbürgers oder eines Mitglieds seiner Familie beenden und ihn bzw. es aus dem Königreich abschieben, wenn er bzw. es von falschen oder irreführenden Informationen oder falschen oder gefälschten Dokumenten Gebrauch gemacht, einen Betrug begangen oder andere illegale Mittel in

Anspruch genommen hat, die zur Anerkennung des Aufenthalts beigetragen haben. [Or. 7]

Wenn der Minister oder sein Beauftragter eine solche Entscheidung in Erwägung zieht, berücksichtigt er die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen im Königreich, sein Alter, seinen Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Eingliederung im Königreich und das Maß, in dem er mit seinem Herkunftsland verbunden ist.“

In der Begründung [OMISSIS] wird hierzu näher ausgeführt:

„Die Änderungen ... dienen der Klärung der Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 in Bezug auf das Einreiseverbot und die Aufenthaltsverweigerung sowie den Entzug des Aufenthaltstitels von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern, um eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG sicherzustellen.

Art. 35 der Richtlinie 2004/38/EG schreibt keineswegs vor, dass Betrug für die Anerkennung des Aufenthalts nicht von entscheidender Bedeutung sei. Dennoch sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Garantien nach den Art. 30 und 31 dieser Richtlinie zu berücksichtigen.

Daher berücksichtigt der Minister oder sein Beauftragter zukünftig die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen im Königreich, sein Alter, seinen Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Eingliederung im Königreich und das Maß, in dem er mit seinem Herkunftsland verbunden ist.“

Es kann daher nicht ernsthaft bestritten werden, dass die Entscheidungen über den Entzug des Aufenthaltsrechts von PN und QO auf Grundlage einer fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG und ohne die nach dieser Richtlinie erforderliche Vorprüfung der Verhältnismäßigkeit getroffen wurden; diese Entscheidungen liegen der streitigen Entscheidung zugrunde.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) [OMISSIS] hat die Grundsätze der Haftung der Mitgliedstaaten aufgrund einer dem Unionsrecht entgegenstehenden nationalen Rechtsvorschrift festgelegt. **[Or. 8]**

In seinem Urteil vom 19. November 1991, Francovich u. a. (C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428), erklärt der Gerichtshof:

„31. Der EWG-Vertrag hat eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von den nationalen Gerichten anzuwenden ist. Rechtssubjekte dieser Rechtsordnung sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch der einzelne, dem das Gemeinschaftsrecht, ebenso wie es ihm Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen kann. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der EWG-Vertrag

dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der EWG-Vertrag dem einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt (Urteile vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, I, und vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, Costa, Slg. 1964, 1251).

32. Nach ständiger Rechtsprechung müssen die nationalen Gerichte, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden haben, die volle Wirkung dieser Bestimmungen gewährleisten und die Rechte schützen, die das Gemeinschaftsrecht dem einzelnen verleiht (vgl. insbesondere die Urteile vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77, Simmenthal, Slg. 1978, 629, Randnrn. 14/16, und vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89, Factortame, Slg. 1990, I-2433, Randnr. 19).

33. Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.

34. Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat ist vor allem dann unerlässlich, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wie im vorliegenden Fall davon abhängt, dass der Staat tätig wird, und der einzelne deshalb im Falle einer Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen kann.

35 Der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, folgt somit aus dem Wesen der mit dem EWG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung.

36 Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz dieser Schäden findet auch in Artikel 5 EWG-Vertrag eine Stütze, nach dem die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu treffen haben. Zu diesen Verpflichtungen gehört auch diejenige, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beheben (zu der ähnlichen Bestimmung des Artikels 86 EGKS-Vertrag s. das Urteil vom 16. Dezember 1960 in der Rechtssache 6/60, Humblet, Slg. 1960, 1163). [Or. 9]

37. Es ist nach alledem ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind.“

Diese Grundsätze wurden im Urteil vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79), bestätigt. Der Gerichtshof antwortet auf die Vorlagefrage:

„1. Der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, ist auch dann anwendbar, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist.

2. Ist ein Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen, der auf einem Gebiet tätig wird, auf dem er im Hinblick auf normative Entscheidungen über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, so hat der Geschädigte einen Entschädigungsanspruch, sofern die verletzte gemeinschaftsrechtliche Vorschrift bezweckt, ihm Rechte zu verleihen, der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen diesem Verstoß und dem dem einzelnen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht. Unter diesem Vorbehalt hat der Staat die Folgen des durch den ihm zuzurechnenden Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die im anwendbaren nationalen Recht festgelegten Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden innerstaatlichen Ansprüchen; auch dürfen diese Voraussetzungen nicht so ausgestaltet sein, dass die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist.

3. Das nationale Gericht kann im Rahmen des von ihm angewandten nationalen Rechts den Ersatz des Schadens nicht davon abhängig machen, dass den staatlichen Amtsträger, dem der Verstoß zuzurechnen ist, ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) trifft, das über den hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinausgeht.

4. Der von den Mitgliedstaaten zu leistende Ersatz der Schäden, die sie dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht verursacht haben, muss dem erlittenen Schaden angemessen sein. Soweit es auf diesem Gebiet keine Gemeinschaftsvorschriften gibt, ist es Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die Kriterien festzulegen, anhand deren der Umfang der Entschädigung bestimmt werden kann, wobei diese Kriterien nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden, auf nationales Recht gestützten Ansprüchen; auch dürfen sie keinesfalls so ausgestaltet sein, dass die Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist. Eine nationale Regelung, die den ersatzfähigen Schaden generell auf die Schäden beschränken würde, die an bestimmten, besonders geschützten individuellen Rechtsgütern entstehen, wobei der entgangene Gewinn des einzelnen ausgeschlossen wäre, ist unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht. [Or. 10]

Im übrigen muss besonderer Schadensersatz wie der im englischen Recht vorgesehene ‚exemplarische‘ Schadensersatz gewährt werden können, wenn er, gestützt auf das Gemeinschaftsrecht — gegebenenfalls auch in Form einer Klage — geltend gemacht wird, sofern ein solcher, auf nationales Recht gestützter Schadensersatz zugesprochen würde.

5. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, kann nicht auf die Schäden beschränkt werden, die nach Erlass eines Urteils des Gerichtshofes, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, eingetreten sind.“

Nach alledem ist dem Gerichtshof die im Tenor des vorliegenden Urteils genannte Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

[OMISSIS] **[Or. 11]** [OMISSIS]

[Or. 12] [OMISSIS]

[Einstweilige Anordnung auf Gewährung der Sozialhilfe bis zum Erlass des Sachurteils]

AUS DIESEN GRÜNDEN LEGT

DAS GERICHT

[OMISSIS]

nach Art. 267 AEUV dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

- Sind der Grundsatz der vollen Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen sowie ihres Schutzes, wie sie in den Urteilen Francovich und Brasserie du pêcheur umschrieben worden sind, und die Richtlinie 2004/38/EG dahin auszulegen, dass sie einen Mitgliedstaat, wenn einem Ausländer aufgrund einer fehlerhaften Umsetzung ins innerstaatliche Recht ohne Vorprüfung der Verhältnismäßigkeit das Recht auf Aufenthalt versagt wird, im Rahmen seiner Sozialhilferegulierung zur Befriedigung anderer als medizinischer Grundbedürfnisse des Klägers bis zur Entscheidung über dessen Aufenthalt unter Wahrung des Unionsrechts verpflichten?

[OMISSIS] **[Or. 13]** [OMISSIS]

[OMISSIS] [Unterschriften]