

Rechtssache C-754/18

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

3. Dezember 2018

Vorlegendes Gericht:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungarn)

Datum der Vorlageentscheidung:

21. November 2018

Klägerin:

Ryanair Designated Activity Company

Beklagter:

Országos Rendőr-főkapitányság

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage gegen eine Geldbuße, die in einem ordnungsrechtlichen Verfahren gegen ein Luftfahrtunternehmen verhängt worden ist

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Begriff und Geltungsbereich einer Daueraufenthaltskarte im Sinne von Art. 20 der Richtlinie 2004/38; Reichweite einer Befreiung von der Visumpflicht, die aufgrund des Schengen-Besitzstands mit einer Daueraufenthaltskarte verbunden ist, die das Vereinigte Königreich einem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen auf der Grundlage von Art. 20 der Richtlinie 2004/38 ausgestellt hat

Umfang der Pflichten eines Luftfahrtunternehmens in Bezug auf die Kontrolle der Reisedokumente gemäß Art. 26 SDÜ

Rechtsgrundlage: Art. 267 AEUV

Die Vorabentscheidungsfragen

1. Ist Abs. 2 des das Recht auf Einreise regelnden Art. 5 der [Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates] 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 dahin auszulegen, dass in Anwendung der Richtlinie nicht nur der Besitz einer gültigen Aufenthaltskarte nach Art. 10, sondern auch der Besitz einer Daueraufenthaltskarte nach Art. 20 Familienangehörige, die über eine solche verfügen, von der Visumpflicht bei der Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats entbindet?

2. Sind für den Fall, dass die erste Frage bejaht wird, Art. 5 der Richtlinie 2004/38/EG und sein Abs. 2 ebenso auszulegen, wenn der Familienangehörige eines Unionsbürgers, der nicht Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, das Recht auf Daueraufenthalt im Vereinigten Königreich erworben hat und ihm die Daueraufenthaltskarte vom Vereinigte Königreich ausgestellt worden ist[?] Entbindet also der Besitz einer vom Vereinigten Königreich ausgestellten Daueraufenthaltskarte im Sinne von Art. 20 ihren Inhaber unbeschadet dessen von der Visumpflicht, dass sich das Vereinigte Königreich weder an der [Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates] zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, noch an der [Verordnung (EU) Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates] über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), auf die in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie verwiesen wird, beteiligt?

3. Ist, sofern die erste und zweite Frage bejaht werden, der Besitz der gemäß Art. 20 der Richtlinie 2004/38 ausgestellten Aufenthaltskarte als solcher als ausreichender Nachweis dafür anzusehen, dass der Inhaber der Karte Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist und, ohne dass es einer weiteren Prüfung oder eines weiteren Nachweises bedarf, als Familienangehöriger berechtigt ist, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen, und nach Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie von der Visumpflicht entbunden ist?

4. Ist, falls der Gerichtshof die dritte Frage verneint, Art. 26 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen dahin auszulegen, dass ein Luftfahrtunternehmen nicht nur die Reisedokumente, sondern auch prüfen muss, ob der Reisende, der mit einer Daueraufenthaltskarte nach Art. 20 der Richtlinie 2004/38 reisen möchte, zum Zeitpunkt der Einreise konkret und wirklich Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist?

5. Falls der Gerichtshof die vierte Frage bejaht:

- i) Ist das Luftfahrtunternehmen, wenn es nicht feststellen kann, ob der Reisende, der mit einer Daueraufenthaltskarte nach Art. 20 der Richtlinie 2004/38 reisen möchte, zum Zeitpunkt der Einreise konkret und wirklich Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, verpflichtet, den Einstieg in das Flugzeug und die Beförderung dieser Person in einen anderen Mitgliedstaat zu verweigern?
- ii) Kann einem Luftfahrtunternehmen, wenn es versäumt hat, diesen Umstand zu prüfen, oder dem Reisenden, der die Eigenschaft als Familienangehöriger nicht nachweisen kann, aber über eine Daueraufenthaltskarte verfügt, die Beförderung nicht verweigert hat, aus diesem Grund eine Geldbuße aufgrund von Art. 26 Abs. 2 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen auferlegt werden?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Art. 21 Abs. 1 AEUV

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. 2004, L 158, S. 77), Erwägungsgründe 5, 7 und 8 sowie Art. 5, 10, 16, 18 und 20

Übereinkommen 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), Art. 26

Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (ABl. 2001, L 187, S. 45), Art. 4

Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. 2001, L 81, S. 1), Erwägungsgrund 4

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2016, L 77, S. 1), Erwägungsgrund 42

Urteil vom 14. November 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), Rn. 32 und 48.

Angeführte nationale Vorschriften

Gesetz Nr. I von 2007 über die Einreise und den Aufenthalt von Personen, die über das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt verfügen (A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény), § 3 Abs. 2 – 4

Gesetz Nr. II von 2007 über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen (A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény), § 69 Abs. 1 und 5

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 9. Oktober 2017 kontrollierte die Polizeidirektion Flughafen auf dem Flughafen Budapest „Ferenc Liszt“ die sich zur Einreise meldenden Passagiere eines von Ryanair (Klägerin) durchgeführten Fluges von London nach Budapest und verweigerte einem ukrainischen Staatsangehörigen, der in seinem Reisepass über eine als „*Permanent Residence Card*“ bezeichnete, durch das Vereinigte Königreich gemäß Art. 20 der Richtlinie 2004/38 ausgestellte Daueraufenthaltskarte, jedoch nicht über ein Visum verfügte, die Einreise in das ungarische Hoheitsgebiet. Der ukrainische Staatsangehörige reiste allein und legte kein Schriftstück zum Nachweis dafür vor, dass er die Eigenschaft eines Familienangehörigen besitzt.
- 2 Das Landes-Polizeipräsidium verhängte gegen Ryanair eine ordnungsrechtliche Geldbuße in Höhe von 3 000 Euro wegen Verstoßes gegen Art. 26 SDÜ mit der Begründung, dass es Ryanair als Luftfahrtunternehmen unterlassen habe, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass der von ihr beförderte Drittausländer über das für die Einreise in das Hoheitsgebiet Ungarns erforderliche Reisedokument verfüge.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 3 Die Klägerin macht geltend, dass dem ukrainischen Staatsangehörigen das Freizügigkeitsrecht im Gebiet der Europäischen Union zugestanden habe und er berechtigt gewesen sei, nach Ungarn einzureisen, weil er im Besitz einer durch das Vereinigte Königreich gemäß Art. 20 der Richtlinie 2004/38 erteilten Erlaubnis zum Daueraufenthalt gewesen sei. Mit der Daueraufenthaltskarte als solcher werde nachgewiesen, dass der ukrainische Staatsangehörige Familienangehöriger eines Unionsbürgers sei und somit gemäß Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie berechtigt gewesen sei, ohne Visum in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen. Eine Daueraufenthaltskarte erhalte nur, wer zuvor über

eine „Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers“ verfügt habe. Dies sei auch vorliegend der Fall gewesen, im Reisepass des ukrainischen Staatsangehörigen sei die vorherige Aufenthaltskarte auffindbar gewesen. Daher belege die Daueraufenthaltskarte auch ohne eine ausdrückliche Angabe eindeutig die Rechtsstellung als „Familienangehöriger“. Sollte diese Karte allein kein Beleg für die Rechtsstellung als „Familienangehöriger“ nachweisen, sei die Klägerin als Luftfahrtunternehmen nicht berechtigt und verpflichtet, die familiäre Beziehung weiter zu überprüfen, und sie nicht sanktioniert werden könne, weil sie dies unterlassen habe.

- 4 Der Beklagte ist der Ansicht, dass die Klägerin hätte erkennen müssen, dass die Daueraufenthaltskarte einen ukrainischen Staatsangehörigen nicht von der Visumpflicht befreie, und sie diesem mangels eines zur Einreise berechtigenden Reisedokuments die Beförderung hätte verweigern müssen. Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 sei wörtlich zu verstehen, so dass nur der Besitz einer Aufenthaltskarte gemäß Art. 10 der Richtlinie von der Visumpflicht entbinde und nur diese als solche geeignet sei, die Rechtsstellung als „Familienangehöriger“ nachzuweisen. Grund für diese Unterscheidung sei, dass die genaue Bezeichnung der Aufenthaltskarte gemäß Art. 10 „Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers“ sei, so dass sich anhand des Dokuments selbst eindeutig feststellen lasse, dass sein Inhaber Familienangehöriger eines Unionsbürgers sei. Im Gegensatz dazu werde auf der Daueraufenthaltskarte nicht mehr die Rechtsstellung als „Familienangehöriger“ genannt, so dass diese nicht nachweise, dass ihr Inhaber tatsächlich Familienangehöriger eines Unionsbürgers sei. Da das Vereinigte Königreich nicht Teil des Schengenraums sei, gewährleiste eine vom Vereinigten Königreich ausgestellte Daueraufenthaltskarte zudem keine Visumfreiheit.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 5 Die erste Frage geht dahin, ob Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 streng nach dem Wortlaut auszulegen ist und nur die in Art. 10 vorgesehene Aufenthaltskarte betrifft oder ob infolge einer weiteren Auslegung auch die Daueraufenthaltskarte nach Art. 20 darunter zu verstehen ist. Hierzu führt das vorlegende Gericht aus, dass die Daueraufenthaltskarte Drittstaatsangehörige erhalten können, die sich als Familienangehörige eines Unionsbürgers fünf Jahre lang rechtmäßig ununterbrochen in dem Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben. Aus der logischen Verknüpfung zwischen Art. 10, Art. 16 Abs. 2 und Art. 20 folgt, dass die Daueraufenthaltskarte Familienangehörigen eines Unionsbürgers im Anschluss an die Aufenthaltskarte ausgestellt wird. Das Recht auf Daueraufenthalt stellt somit im Sinne der Richtlinie im Vergleich zum Aufenthaltsrecht eine stärkere, weitergehende Berechtigung dar.
- 6 Obschon die Richtlinie 2004/38 das Recht auf Ausreise und Einreise in einem vom Aufenthaltsrecht getrennten Kapitel regelt, muss das in Art. 5 geregelte Recht auf Einreise aufgrund der Systematik der Kapitel zum Aufenthaltsrecht

nicht nur für Personen gelten, die über das Recht auf Aufenthalt verfügen, sondern auch für Personen, die über das Recht auf Daueraufenthalt verfügen, und soweit dieses Recht diesen Personen zusteht, steht ihnen zwangsläufig auch die in Art. 5 Abs. 2 gewährte Vergünstigung, die Visumfreiheit zu.

- 7 Zur zweiten Frage: Sollte der Gerichtshof die erste Frage bejahen, ist für die Entscheidung des Falls auch die Beantwortung der Frage erforderlich, ob Art. 5 der Richtlinie 2004/38 in Verbindung mit dem Übereinkommen von Schengen und den Unionsrechtsvorschriften zu seiner Durchführung dahin ausgelegt werden kann, dass eine Daueraufenthaltskarte, die von einem Staat ausgestellt ist, der nicht zum Schengen-Raum gehört (das Vereinigte Königreich), zur visumfreien Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats berechtigt.
- 8 Zur dritten Frage: Sollte der Gerichtshof die ersten beiden Fragen bejahen, stellt sich die weitere Frage, ob die Daueraufenthaltskarte allein die bestehenden familiären Bindungen und das Bestehen des damit verbundenen Rechts auf Einreise belegt oder ob sie nur zusammen mit sonstigen Bescheinigungen oder Nachweisen (z. B. einem Auszug aus dem Familienbuch oder einer anderen Urkunde) zur visumfreien Einreise ermächtigt. Im Hinblick auf das Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2017, Lounes, C-165/16 (EU:C:2017:862, Rn. 32 und 48), steht einem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen das Recht auf Einreise nicht als eigenständiges Recht zu, sondern ihm wird die Vergünstigung ausschließlich im Hinblick darauf gewährt, dass er Familienangehöriger eines Unionsbürger ist, der sein Recht auf Freizügigkeit ausübt.
- 9 Das Recht auf Einreise unterscheidet sich vom Aufenthaltsrecht, und auch in der Richtlinie 2004/38 werden diese in unterschiedlichen Kapiteln geregelt. Die Richtlinie enthält keine Bestimmungen, wonach jedem Drittstaatsangehörigen, der über ein Aufenthaltsrecht aufgrund der Richtlinie verfügt, auch das Recht zusteht, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen.
- 10 Darüber hinaus kann auch ein Drittstaatsangehöriger über eine Daueraufenthaltskarte verfügen, dessen familiäre Beziehung zu einem Unionsbürger nicht mehr besteht, beispielsweise wegen des Todes oder der Beendigung der Ehe (Art. 12 und 13 der Richtlinie 2004/38). Verfügen diese Drittstaatsangehörige über das Recht, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einzureisen, und sind sie von der Visumpflicht befreit, obwohl in diesem Fall die Ausübung dieser Rechte nicht mehr der Geltendmachung von Art. 21 des AEUV dient?
- 11 Die Beantwortung der vorstehenden Frage ist für den Rechtsstreit deshalb von Bedeutung, weil das Luftfahrtunternehmen, sofern mit der Daueraufenthaltskarte allein das Bestehen des Rechts auf Einreise nachgewiesen wird, in jedem Falle von weiteren Kontrollpflichten befreit ist und kein Versäumnis seinerseits festgestellt werden kann, wenn es die Gültigkeit des Reisedokuments und der

Daueraufenthaltskarte geprüft hat; in diesem Fall wird die Beantwortung der vierten und fünften Frage überflüssig.

- 12 Die vierte Frage stellt sich, wenn der Gerichtshof zu dem Schluss kommt, dass in Bezug auf das Recht auf Einreise zwischen Drittstaatsangehörigen, bei denen die familiäre Beziehung tatsächlich vorliegt, und solchen, bei denen die familiäre Beziehung erloschen ist, aber denen die Richtlinie 2004/38 weiterhin das Aufenthaltsrecht gewährleistet, zu unterscheiden ist. Im vorliegenden Fall führt dies zu dem praktischen Problem, ob ein Luftfahrtunternehmen verpflichtet und berechtigt ist, zu kontrollieren, ob zum Zeitpunkt der Reise die familiäre Beziehung des Drittstaatsangehörigen besteht.
- 13 Nach dem Wortlaut des Art. 26 SDÜ ist das Beförderungsunternehmen zur Kontrolle der für die Einreise erforderlichen Reisedokumente verpflichtet. Im vorliegenden Fall ist auslegungsbedürftig, ob der Begriff „Reisedokumente“ im Sinne von Art. 26 SDÜ eng auszulegen ist und die Pflicht des Beförderungsunternehmers sich nur auf die Kontrolle des Reisepasses und der darin befindlichen Daueraufenthaltskarte erstreckt oder ob der Begriff weit auszulegen ist und auch die Kontrolle von zur Reise berechtigenden Dokumenten und sonstiger Nachweise (z. B. ein Auszug aus dem Familienbuch) einschließt.
- 14 Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu berücksichtigen, dass das Luftfahrtunternehmen keine Behörde ist, so dass es nicht über behördliche Kontrollinstrumente verfügt. Darüber hinaus verfügt das Luftfahrtunternehmen auch nicht über das Recht derartig umfangreiche personenbezogene Daten über familiäre Beziehungen und das Privatleben der Reisenden zu erheben und zu verarbeiten.
- 15 Zur fünften Frage: Wenn sich die Pflicht des Luftfahrtunternehmens über die Kontrolle des Reisedokuments hinaus auch auf die Kontrolle weiterer Dokumente und Umstände erstreckt, sind auch die beiden folgenden Fragen zu beantworten: Welche Folgen hat es zum einen, wenn der Reisende seine familiäre Beziehung nicht entsprechend nachweisen kann, aber ansonsten aufgrund seines Reisedokuments zur Einreise berechtigt wäre; wäre dies ein hinreichender Grund für das Luftfahrtunternehmen, dem Reisenden die Beförderung zu verweigern? Welche Folgen hat es zum anderen, wenn das Luftfahrtunternehmen die Kontrolle verabsäumt?
- 16 Zur Feststellung der Rechtmäßigkeit der verhängten Geldbuße bedarf es auch einer Antwort des Gerichtshofs auf die Frage, ob das Luftfahrtunternehmen auf der Grundlage von Art. 26 Abs. 2 SDÜ deshalb mit einer Sanktion belegt werden kann, weil es die Kontrolle der sonstigen das Recht auf Einreise belegenden Dokumente unterlassen hat, wenn es im Übrigen aber das Vorliegen der Reisedokumente und der Daueraufenthaltskarte geprüft hat.