

Rechtssache C-719/19**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

30. September 2019

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. September 2019

Kläger:

FS

Beklagter:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Das Ausgangsverfahren betrifft einen Ausländer, bei dem es sich um einen Unionsbürger handelt und der nach eigener Aussage eine von den Niederlanden erlassene Ausweisungsverfügung im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2004/38 freiwillig befolgt hat. Nach seiner Ausreise aus den Niederlanden ist er wieder in dieses Land eingereist und anschließend nach erfolgter Festnahme wegen des Verdachts der Begehung einer Straftat in Ausländerhaft genommen worden. Dies war nach Ansicht des Ausländers rechtswidrig, weil er nach Art. 6 dieser Richtlinie wieder berechtigt gewesen sei, sich in den Niederlanden aufzuhalten. Das erstinstanzliche Gericht hat die von dem Ausländer erhobene Klage jedoch als unbegründet abgewiesen. Der Ausländer hat daraufhin Berufung bei dem vorlegenden Gericht eingelegt.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Gegenstand dieses Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV ist die Frage, wie lange die Rechtsfolgen einer Ausweisungsverfügung nach Art. 15 der Richtlinie 2004/38 nach freiwilliger Ausreise oder Ausweisung aus dem Aufnahmemitgliedstaat fortwirken und wie lange sich der Ausländer tatsächlich

außerhalb der Niederlande aufgehalten haben muss, bevor er nach den Art. 5 und 6 dieser Richtlinie wieder einreisen darf (Recht auf Einreise und Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten).

Vorlagefragen

Frage 1:

Ist Art. 15 Abs. 1 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. 2004, L 158, mit Berichtigungen in ABl. 2004, L 229, und ABl. 2007, L 204) dahin auszulegen, dass die nach dieser Vorschrift erlassene Verfügung zur Ausweisung eines Unionsbürgers aus dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats umgesetzt worden ist und sie keine Rechtsfolgen mehr entfaltet, sobald dieser Unionsbürger das Hoheitsgebiet dieses Aufnahmemitgliedstaats innerhalb der in dieser Verfügung gesetzten Frist für die freiwillige Ausreise nachweisbar verlassen hat?

Frage 2:

Falls Frage 1 zu bejahen ist: Steht diesem Unionsbürger bei einer sofortigen Rückkehr in den Aufnahmemitgliedstaat das in Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehene Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten zu oder darf der Aufnahmemitgliedstaat eine neue Ausweisungsverfügung erlassen, um zu verhindern, dass der Unionsbürger jeweils für einen kurzen Zeitraum in den Aufnahmemitgliedstaat einreist?

Frage 3:

Falls Frage 1 zu verneinen ist: Muss dieser Unionsbürger sich dann während eines bestimmten Zeitraums außerhalb des Hoheitsgebiets des Aufnahmemitgliedstaats aufhalten und welche Dauer hat dieser Zeitraum?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

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 (im Folgenden: Richtlinie 2004/38), Art. 1 Buchst. a, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1

und 4, Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 Buchst. a bis c erster und zweiter Gedankenstrich, Art. 14 Abs. 1, 2 und 4 Buchst. a und b und Art. 15

Urteile des Gerichtshofs vom 12. März 2014, O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135), und vom 10. September 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693)

Angeführte nationale Vorschriften

Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000, im Folgenden Vw2000), Art. 1 Nr. 1, Art. 8 Buchst. e, Art. 50 Abs. 1 und 3, Art. 59 Abs. 1 Buchst. a, Art. 61 Abs. 1, Art. 62 Abs. 1, Art. 63 Abs. 1, Art. 72 Abs. 3, Art. 106 Abs. 1 und 2 sowie Art. 112

Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000) Art. 8.7, 8.8, 8.11, 8.12 und 8.16

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Der Ausländer FS ist in den Niederlanden seit dem 9. November 2017 registriert. Während seines Aufenthalts in den Niederlanden wurde wegen verschiedener Straftaten regelmäßig polizeilich gegen ihn ermittelt. Außerdem stellte der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, im Folgenden: Staatssecretaris) mit Bescheid vom 1. Juni 2018 fest, dass FS die in Art. 7 der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt von über drei Monaten nicht mehr erfülle.
- 2 Den vom Ausländer hiergegen eingelegten Widerspruch wies der Staatssecretaris mit Bescheid vom 25. September 2018 zurück, wobei er eine Frist von vier Wochen für die freiwillige Ausreise festlegte sowie die Ausweisung des Ausländers für den Fall der Nichtbefolgung androhte.
- 3 FS hat nachgewiesen, dass er die Niederlande jedenfalls vor oder am 23. Oktober 2018 verlassen hat, weil er an diesem Tag wegen des Verdachts der Begehung eines Ladendiebstahls in Deutschland festgenommen wurde.
- 4 Er hat auch erklärt, dass er am 21. November 2018 in die Niederlande eingereist sei, weil er aufgrund einer Vorladung am 23. November 2018 vor dem Richter habe erscheinen müssen. Am 22. November 2018 wurde er in den Niederlanden wegen des Verdachts der Begehung einer Straftat festgenommen, und am 23. November 2018 ordnete der Staatssecretaris die Ausländerhaft an. Diese Haft nach Art. 59 Abs. 1 Buchst. a Vw2000 ist für Ausländer vorgesehen, die sich illegal in den Niederlanden aufhalten, und hat zum Ziel, diese Ausländer in ihr Herkunftsland, bei FS ist dies Polen, auszuweisen.

- 5 Nach Ansicht des Staatssecretaris war die Haft wegen der Gefahr, dass FS sich der Aufsicht und der Vorbereitung der Ausreise oder der Zurückweisung entziehen bzw. diese Vorbereitung behindern könnte, erforderlich.
- 6 FS erhob Klage gegen die Haftmaßnahme, die die Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Groningen, Niederlande) am 7. Dezember 2018 als unbegründet abwies.
- 7 Die Rechtbank führte aus, dass der Staatssecretaris dem Bescheid vom 23. November 2018 zu Recht den Umstand zugrunde gelegt habe, dass FS vorher ein Bescheid zugegangen sei, aus dem sich ergebe, dass er die Niederlande verlassen müsse, und dass er nicht freiwillig innerhalb der darin gesetzten Frist ausgereist sei. Es habe sich nicht herausgestellt, dass FS aus den Niederlanden ausgereist sei, was die Annahme der - in Rn. 5 genannten - Gefahr rechtfertige. Ebenso wurde im Rahmen dieser Entscheidung der Antrag auf Schadensersatz abgelehnt. Gegen diese Entscheidung legte FS Berufung ein.
- 8 Am 18. Dezember 2018 legte FS einen Rechtsbehelf gegen die beabsichtigte Ausweisung nach Polen ein und beantragte vor dem Voorzieningenrechter (Richter des vorläufigen Rechtsschutzes) bei der Rechtbank Den Haag, die Ausweisung zu untersagen. Diesem Antrag wurde stattgegeben.
- 9 Aufgrund dieser Entscheidung hob der Staatssecretaris die gegenüber dem Ausländer angeordnete Haftmaßnahme am 20. Dezember 2018 auf. Nach diesem Zeitpunkt wurde FS noch zweimal festgenommen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 10 FS macht geltend, dass die Rechtbank ihre Entscheidung vom 7. Dezember 2018 fehlerhaft begründet habe, weil er nachgewiesen habe, dass er die Niederlande innerhalb der vom Staatssecretaris für die freiwillige Ausreise gesetzten Frist von vier Wochen verlassen habe. Daraus ergebe sich, dass er zu Unrecht in Haft genommen worden sei, weil er nach Art. 6 der Richtlinie 2004/38 wieder berechtigt gewesen sei, sich in den Niederlanden aufzuhalten.
- 11 Der Staatssecretaris trägt vor, dass der Ausländer tatsächlich nachgewiesen habe, dass er die Niederlande innerhalb der mit Bescheid vom 25. September 2018 angeordneten Frist verlassen habe. Das bedeute jedoch nicht, dass durch seine Ausreise nach Deutschland die Rechtsfolgen dieses Bescheids, einschließlich der ihn treffenden Ausreisepflicht, nicht fortwirkten. Der Bescheid entfalte erst dann keine Rechtsfolgen mehr, wenn FS sich im Sinne des Urteils des Gerichtshofs vom 12. März 2014, O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135, Rn. 53 und 56), auf der Grundlage und unter Beachtung von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 in Deutschland niedergelassen habe und sein Aufenthalt in diesem Staat folglich durch eine gewisse Dauer gekennzeichnet sei, d. h., dass ein Aufenthalt von über drei Monaten vorliegen müsse. Das sei nicht der Fall. Nur durch eine solche entsprechende Anwendung des Urteils O. & B. sei es möglich, Missbräuche zu

verhindern. Andernfalls könne der Ausländer durch einen Aufenthalt von nur einem Tag in Deutschland die Rechtsfolgen des Bescheids vom 25. September 2018 aushebeln und auf diese Weise wieder legal in die Niederlande einreisen und sich dort aufhalten.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 12 Nach gefestigter nationaler Rechtsprechung kann geprüft werden, ob FS zum Zeitpunkt seiner Inhaftnahme ein deklaratorisches Aufenthaltsrecht nach dem Unionsrecht zustand und seine Inhaftierung folglich rechtswidrig war und er schadensersatzberechtigt ist.
- 13 Der Bescheid vom 25. September 2018 ist eine Entscheidung im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2004/38 (vgl. Urteil vom 10. September 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, Rn. 70 bis 74) und wurde nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erlassen. In diesem Bescheid ist eine Ausreisepflicht enthalten und wurde die Ausweisung angedroht, falls FS das Land nicht nach Ablauf der vorgegebenen Ausreisefrist verlassen haben sollte.
- 14 Art. 15 der Richtlinie 2004/38 legt nicht fest, ob die Ausweisungsverfügung umgesetzt worden ist und keine Rechtsfolgen mehr entfaltet, sobald der Unionsbürger freiwillig ausreist oder ausgewiesen wird. Es stellt sich die Frage, ob dieser Bescheid, wie vom Staatssekretaris vertreten, Rechtsfolgen für eine gewisse Zeit entfaltet.
- 15 Die Antwort auf diese Frage ist wichtig, um festzustellen, wann FS nach erfolgter Ausreise oder Ausweisung wieder in den Aufnahmemitgliedstaat einreisen kann. Es sind zwei Szenarien denkbar, nämlich zum einen, dass aufgrund der freiwilligen Ausreise oder der Ausweisung des Ausländers der Bescheid umgesetzt worden ist und dieser anschließend keine Rechtsfolgen mehr entfaltet, und zum anderen, dass die Rechtsfolgen des Bescheids auch nach der freiwilligen Ausreise oder der Ausweisung fortwirken.
- 16 In der **ersten** Fallgestaltung, in der durch die seitens FS nachgewiesene freiwillige Ausreise aus dem Aufnahmemitgliedstaat der Bescheid umgesetzt worden ist und dieser Bescheid danach keine Rechtsfolgen mehr entfaltet, kann FS am gleichen Tag, an dem er das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats verlassen hat, wieder in diesen Aufnahmemitgliedstaat einreisen und sich dort aufhalten.
- 17 In dieser Fallgestaltung wirkt sich die Ausweisungsentscheidung im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2004/38 nämlich nicht auf das in Art. 5 dieser Richtlinie vorgesehene Recht des Ausländers, (wieder) in das Hoheitsgebiet dieses Aufnahmemitgliedstaats einzureisen, aus. Da das in Art. 5 geregelte Recht nicht von dem in Art. 6 festgelegten Recht, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats bis zu drei Monaten aufzuhalten, getrennt werden kann, berührt die von einem

Aufnahmemitgliedstaat erlassene Ausweisungsentscheidung auch nicht dieses letztere Recht.

- 18 FS hat nachgewiesen, dass er sich am 23. Oktober 2018, also innerhalb der auferlegten Ausreisefrist, in Deutschland aufgehalten hat. Deshalb hatte er in der oben angeführten Konstellation an oder nach diesem Zeitpunkt gemäß Art. 5 der Richtlinie 2004/38 das Recht, in die Niederlande einzureisen. Nach seiner Rückkehr konnte er sich dort gemäß Art. 6 dieser Richtlinie wieder rechtmäßig aufhalten, so dass er am 23. November 2018 zu Unrecht in Haft genommen wurde.
- 19 In der **zweiten** Fallgestaltung entfaltet eine Ausweisungsentscheidung im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2004/38 nach einer freiwilligen Ausreise oder einer Ausweisung Rechtsfolgen bis zu dem Zeitpunkt, an dem ein durch eine gewisse Dauer gekennzeichnete Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats des Ausländers oder eines anderen Mitgliedstaats als des Aufnahmemitgliedstaats, der diese Entscheidung erlassen hat, vorliegt. Bei entsprechender Anwendung des Urteils O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) ist ein durch eine gewisse Dauer gekennzeichnete Aufenthalt jedenfalls bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten anzunehmen.
- 20 Die Ausweisungsverfügung wirkt sich dabei auf die in den Art. 5 und 6 der Richtlinie 2004/38 verankerten Rechte aus. Diese Rechte können gegenüber dem Aufnahmemitgliedstaat, der diese Verfügung erlassen hat, während eines Zeitraums von mindestens drei Monaten nach der freiwilligen Ausreise oder der Ausweisung nicht ausgeübt werden.
- 21 In dieser Konstellation durfte FS bei entsprechender Anwendung des Urteils O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) erst nach dem 23. Januar 2019 wieder in die Niederlande einreisen und konnte er sich am 23. November 2018 nicht rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten. In dem Fall erfolgte seine Inhaftierung rechtmäßig.
- 22 Das vorliegende Gericht ist der Auffassung, dass die Frage, wann eine Ausweisungsentscheidung im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2004/38 umgesetzt worden ist und keine Rechtsfolgen mehr entfaltet, nicht eindeutig beantwortet werden kann. Die Antwort kann weder unmittelbar dieser Vorschrift selbst noch der Systematik dieser Richtlinie entnommen werden.
- 23 Einerseits ließe sich vertreten, dass sich aus Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 ergibt, dass ein Mitgliedstaat einen Unionsbürger nicht mittels einer Ausweisungsverfügung zwingen kann, dass er sich nach seiner Ausreise bzw. Ausweisung für die Dauer von mehr als drei Monaten außerhalb des Hoheitsgebiets dieses Mitgliedstaats aufhält. Falls dies nicht so sein sollte, entspräche eine Ausweisungsverfügung in tatsächlicher Hinsicht einem Verbot der Einreise in den die Verfügung erlassenden Mitgliedstaat, was nicht mit Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 vereinbar ist (vgl. auch Urteil Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, Rn. 88).

- 24 Andererseits ließe sich auch vertreten, dass mit der Ausweisung grundsätzlich das Ziel verfolgt wird, dass der Aufenthalt der ausgewiesenen Person außerhalb des Hoheitsgebiets des die Ausweisungsverfügung erlassenden Mitgliedstaats eine gewisse Zeit andauert. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn der Unionsbürger nach Art. 5 der Richtlinie 2004/38 am gleichen Tag, an dem er das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verlassen hat oder aus diesem Hoheitsgebiet ausgewiesen worden ist, wieder in dieses Hoheitsgebiet einreisen und sich nach Art. 6 dieser Richtlinie dort aufhalten kann. Das führt zu der Frage, welchen Sinn eine nach Art. 15 der Richtlinie 2004/38 erlassene Ausweisungsverfügung unter diesen Umständen hat.

ARBEITSDOKUMENT