

**Rechtssache C-491/21**

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

**Eingangsdatum:**

10. August 2021

**Vorlegendes Gericht:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumänien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

11. Mai 2021

**Rechtsmittelführer:**

WA

**Rechtsmittelgegnerin:**

Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de  
Date din Ministerul Afacerilor Interne

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Rechtsmittel, eingelegt von WA, der seinen Wohnsitz in Frankreich und seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Bukarest hat, gegen das Urteil der Curtea de Apel București (Berufungsgericht Bukarest), mit dem diese die Entscheidung der nationalen Behörden (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne [Direktion für Register, Personen und Datenbankenverwaltung des Innenministeriums, Rumänien]) bestätigt hat, mit der der Antrag des Rechtsmittelführers auf Ausstellung eines Personalausweises oder eines elektronischen Personalausweises mit der Begründung abgelehnt wurde, dass er keinen Wohnsitz in Rumänien habe

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Ersuchen nach Art. 267 AEUV um Auslegung von Art. 26 Abs. 2 AEUV, von Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 45 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie der Art. 4, 5 und 6 der Richtlinie 2004/38

**Vorlagefrage**

Sind Art. 26 Abs. 2 AEUV, Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 45 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie die Art. 4, 5 und 6 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 dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es nicht gestattet, einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats einen als Reisedokument innerhalb der Europäischen Union geltenden Personalausweis auszustellen, wenn dieser Staatsangehörige seinen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat genommen hat?

**Angeführte Vorschriften des Unionsrechts und angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs**

Art. 4 Abs. 3 EUV; Art. 26 Abs. 2 AEUV; Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 45 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Art. 4, 5 und 6 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

Urteil vom 8. Juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, Rn. 35; Urteil vom 1. Oktober 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, Rn. 23 bis 25; Urteil vom 13. Juni 2019, TopFit und Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, Rn. 27 bis 32

**Angeführte nationale Vorschriften**

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Dringlichkeitsverordnung Nr. 97/2005 der Regierung über Register, Wohnsitz, Aufenthalt und Ausweisdokumente rumänischer Staatsangehöriger) – Art. 12 und 13, die die Pflicht vorsehen, für rumänische Staatsbürger, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, einen Personalausweis auszustellen, der die Identität, die rumänische Staatsangehörigkeit des Inhabers, den Wohnsitz und gegebenenfalls den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts belegt und zugleich ein Reisedokument für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union darstellt, und Art. 20, der die Ausstellung

eines vorläufigen Personalausweises für rumänische Staatsbürger mit Wohnsitz im Ausland vorsieht, die vorübergehend in Rumänien wohnen

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Gesetz Nr. 248/2005 zur Regelung der Freizügigkeit rumänischer Staatsbürger im Ausland) – Art. 6<sup>1</sup> Abs. 1, wonach der Personalausweis für rumänische Staatsbürger in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in Drittstaaten, die ihn als solche anerkennen, ein Reisedokument darstellt, sowie Art. 34 Abs. 6, der für rumänische Staatsbürger, die ihren Wohnsitz im Ausland genommen haben, die Verpflichtung vorsieht, ihr Ausweisdokument, das das Vorhandensein eines Wohnsitzes in Rumänien bescheinigt, bei der Aushändigung des Reisepasses mit Angabe des Wohnsitzes abzugeben

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 WA ist rumänischer Staatsbürger und hat seinen Wohnsitz seit 2014 in Frankreich, weshalb ihm die rumänischen Behörden einen einfachen elektronischen Reisepass ausgestellt haben, in dem sein Wohnsitz in Frankreich vermerkt ist. Da sich sein Privat- und sein Berufsleben sowohl in Frankreich als auch in Rumänien abspielt, legt er für sich jährlich auch in Rumänien einen Aufenthaltsort fest und erhält einen vorläufigen Personalausweis.
- 2 WA beantragte daher bei den rumänischen Behörden (Direktion für Register, Personen und Datenbankenverwaltung des Innenministeriums) die Ausstellung eines Personalausweises oder eines elektronischen Personalausweises. Dieser Antrag wurde jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass er in Rumänien keinen Wohnsitz habe.
- 3 Gegen diese Entscheidung der rumänischen Behörden erhob WA Verwaltungsklage bei der Curtea de Apel București (Berufungsgericht Bukarest), die die Klage am 28. März 2018 als unbegründet abwies und zur Begründung ausführte, dass die Weigerung der rumänischen Behörden, WA einen Personalausweis auszustellen, nach innerstaatlichem rumänischem Recht gerechtfertigt sei, das vorsehe, dass nur rumänischen Staatsbürgern mit Wohnsitz in Rumänien Personalausweise ausgestellt würden. Außerdem ist das erstinstanzliche Gericht der Ansicht, dass die nationalen Rechtsvorschriften nicht gegen das Unionsrecht verstießen, da die Richtlinie 2004/38 die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, ihren eigenen Staatsangehörigen Personalausweise auszustellen, und dass der Kläger nicht diskriminiert worden sei, da ihm der rumänische Staat einen Reisepass ausgestellt habe, der ein Reisedokument darstelle.
- 4 In der Folge konnte WA vom 8. bis zum 19. Juni 2018 das rumänische Hoheitsgebiet nicht verlassen und nicht nach Frankreich reisen, da er keinen Personalausweis besaß und sich sein Reisepass zur Erlangung eines Visums bei der russischen Botschaft in Bukarest befand.

- 5 Vor diesem Hintergrund hat WA gegen das Urteil des Berufungsgerichts Bukarest ein Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht eingelegt und macht einen Verstoß gegen mehrere Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Richtlinie 2004/38 geltend.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 6 Der Rechtsmittelführer ist der Ansicht, dass sowohl die Weigerung der Rechtsmittelgegnerin, ihm das beantragte Dokument auszustellen, als auch das erstinstanzliche Urteil, das diese Weigerung bestätige, seine Rechte aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 26 Abs. 2 AEUV über den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr), der Charta der Grundrechte (Art. 20 über das Recht auf Gleichbehandlung, Art. 21 Abs. 1 über das Diskriminierungsverbot und Art. 45 Abs. 1 über die Freizügigkeit der Unionsbürger innerhalb der Union) sowie aus den Art. 4 bis 6 der Richtlinie 2004/38 über das Recht auf Ausreise aus dem, das Recht auf Einreise in das und das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Union verletzt.
- 7 WA macht ferner geltend, dass die ausschließlich auf diese Richtlinie beschränkte Argumentation des erstinstanzlichen Gerichts ohne Berücksichtigung der im Primärrecht verankerten Grundrechte den Sinn der genannten Richtlinie verkenne und auch gegen den Grundsatz des Vorrangs des Rechts der Europäischen Union vor dem innerstaatlichen Recht verstoße. Daher ist er zu einer Auffassung, das erstinstanzliche Gericht habe dadurch, dass es die Feststellung einer Diskriminierung mit der Begründung abgelehnt habe, dass diese, sollte sie vorliegen, aus dem Gesetz folgen würde, gegen den genannten Grundsatz, der auch in den rumänischen Verfassungsbestimmungen verankert sei, verstoßen.
- 8 Zum anderen laufe die Würdigung durch das erstinstanzliche Gericht dem Sinn der Richtlinie 2004/38 und dem Begriff der Diskriminierung selbst zuwider; zwar erlege die genannte Richtlinie den Mitgliedstaaten der Union nicht die Verpflichtung auf, ihren Bürgern Personalausweise auszustellen, doch werde dadurch gegen diese Richtlinie verstoßen, dass der rumänische Staat nur rumänischen Staatsbürgern mit Wohnsitz in Rumänien Personalausweise ausstelle, nicht aber rumänischen Staatsbürgern mit Wohnsitz im Ausland. Die Richtlinie sei daher richtigerweise dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten der Union nicht verpflichtet seien, ihren Bürgern Personalausweise auszustellen, dies aber, wenn sie sich dafür entschieden, in nichtdiskriminierender Weise zu geschehen habe.
- 9 WA vertritt insoweit die Auffassung, dass die Verweigerung der Ausstellung des Personalausweises mit der Begründung, dass er keinen Wohnsitz in Rumänien habe, eine Ungleichbehandlung aufgrund des Wohnsitzes bedeute, für die es kein legitimes Ziel und gebe und die nicht verhältnismäßig sei, so dass sie gegen das

Unionsrecht verstoße und diskriminierend sei. Soweit der rumänische Staat rumänischen Staatsbürgern mit Wohnsitz in Rumänien zwei Reisedokumente für Reisen ausstelle, rumänischen Staatsbürgern mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union aber nur ein Dokument für Reisen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, liege unter dem Aspekt der Ausübung des Grundrechts auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union eine Diskriminierung zwischen rumänischen Staatsbürgern danach vor, ob sie ihren Wohnsitz in Rumänien oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union hätten, was gegen das in der Charta verankerte Grundrecht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung verstoße.

- 10 Außerdem sei die Beeinträchtigung seiner Rechte nicht nur hypothetisch, sondern auch real und tatsächlich, da es ihm im Jahr 2018 für zwölf Tage unmöglich gewesen sei, das Hoheitsgebiet Rumäniens zu verlassen und sich nach Frankreich zu begeben, da sich sein Reisepass, sein einziges Reisedokument, zur Erlangung eines Visums bei der russischen Botschaft in Bukarest befunden habe.

#### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 11 In den Gründen des Vorabentscheidungsersuchens wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob die im innerstaatlichen Recht begründete Ungleichbehandlung mit den vom Kläger geltend gemachten Bestimmungen des Unionsrechts, auch unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots, vereinbar ist. Das vorlegende Gericht führt Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 an, wonach die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen Personalausweise oder Reisepässe nach Maßgabe ihrer Rechtsvorschriften ausstellen, und möchte wissen, ob der Mitgliedstaat mit der Festlegung eines Kriteriums für die Unterscheidung bei seinen Staatsangehörigen, nämlich des Wohnsitzkriteriums, die Grundsätze, auf denen die Freizügigkeit der Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten innerhalb der Union beruht, in vollem Umfang beachtet.
- 12 Zunächst weist das vorlegende Gericht auf die Verfassungsbestimmungen hin, nach denen das Unionsrecht in der innerstaatlichen Rechtsordnung, sowohl was das Primärrecht als auch was das Sekundärrecht anbelangt, unmittelbare Geltung und Vorrang vor dem nationalen Recht hat, was zur Folge hat, dass anderslautende innerstaatliche Gesetze bei der Anwendung und Durchsetzung der vorrangigen Vorschriften der Europäischen Union durch die nationalen Gerichte unangewendet bleiben.
- 13 Sodann weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass eine durch das nationale Recht geschaffene Ungleichbehandlung nach dem Kriterium des Wohnsitzes vorliegt, da nach diesem Recht einem rumänischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Rumänien für eine Reise in die Mitgliedstaaten der Union zwei Reisedokumente zur Verfügung stehen, die vom rumänischen Staat ausgestellt werden, nämlich der Reisepass und der Personalausweis, wobei nach freier Wahl einer davon verwendet werden kann, während einem rumänischen

Staatsangehörigen mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der Union nur ein einziges vom rumänischen Staat ausgestelltes Reisedokument zur Verfügung steht, nämlich nur den Reisepass, da der vorläufige Personalausweis nicht als Reisedokument gilt.

- 14 Da die Richtlinie 2004/38 bezweckte, die von den Mitgliedstaaten für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats geforderten Voraussetzungen zu vereinheitlichen, erfährt Art. 4 Abs. 3 dieser Richtlinie mit der in Rede stehenden nationalen Regelung eine restriktive Auslegung, da ein rumänischer Staatsangehöriger, der beschließt, seinen Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat als Rumänien zu verlegen, nach nationalem Recht einer Beschränkung der Reisedokumente, von denen Gebrauch gemacht werden kann, unterliegt. Das vorliegende Gericht verweist insoweit auf die Rn. 31 und 32 des Urteils vom 18. Dezember, McCarthy u. a., C-202/13, wonach die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38, die die Ausübung des Grundrechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, erleichtern sollen, nicht eng ausgelegt oder ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden dürften.
- 15 Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts ist auch das Argument irrelevant, dass ein rumänischer Staatsbürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat möglicherweise über ein von diesem anderen Mitgliedstaat ausgestelltes Reisedokument verfügen kann, da es unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des Rechts auf Freizügigkeit allein darauf ankommt, ob das nationale rumänische Recht mit dem Unionsrecht in Einklang steht; im Übrigen sieht das rumänische Recht für die Rückgabe des dauerhaften Personalausweises als Voraussetzung nicht den Nachweis vor, dass der Staatsangehörige mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat über ein vergleichbares Reisedokument in diesem Staat verfügt.
- 16 Zum Kriterium des Wohnsitzes verweist das vorliegende Gericht auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie auf die Bestimmungen der Charta und ist der Ansicht, dass die Aufzählung der Diskriminierungskriterien in den Art. 20 und 21 der Charta nur beispielhaft und nicht abschließend ist. Insoweit wird erstens auf Rn. 35 des Urteils vom 8. Juni 2017, Freitag, C-541/15, verwiesen, wonach eine nationale Regelung, durch die bestimmte eigene Staatsangehörige allein deswegen benachteiligt werden, weil sie von ihrer Freiheit, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und sich dort aufzuhalten, Gebrauch gemacht haben, eine Beschränkung der in Art. 21 Abs. 1 AEUV gewährleisteten Freiheiten darstellt.
- 17 Zweitens wird auf das Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2009, Gottwald, C-103/08 (Rn. 23 bis 25), verwiesen, betreffend die Gleichbehandlung der Unionsbürger und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, einschließlich der Situationen, die die Ausübung der Freiheit betreffen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten. Gemäß diesem Urteil sind unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern sowohl die offene

Diskriminierung aufgrund des Kriteriums der Staatsangehörigkeit als auch die verdeckte Diskriminierung – die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zum gleichen Ergebnis führt, was insbesondere bei einer Maßnahme der Fall ist, die eine Unterscheidung anhand des Kriteriums des Wohnsitzes oder des Aufenthaltsorts trifft – verboten.

- 18 Das vorliegende Gericht ist daher der Ansicht, dass das Kriterium des Wohnsitzes einen Grund für eine diskriminierende Behandlung darstellen könnte, die, um nach dem Unionsrecht gerechtfertigt zu sein, auf objektiven Gründen beruhen muss, die von der Staatsangehörigkeit oder Staatsbürgerschaft der Betroffenen unabhängig sind und in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht rechtmäßig verfolgten Ziel stehen.
- 19 Insoweit konnte das vorliegende Gericht keinen objektiven Grund des Allgemeininteresses ausfindig machen, der die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen könnte, da die Rechtsmittelgegnerin nichts in diesem Sinne vorgebracht hat. Außerdem stellt es fest, dass die fragliche Ungleichbehandlung nicht verhältnismäßig in dem Sinne zu sein scheint, dass sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet wäre und nicht über das hinausginge, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 20 Das vorliegende Gericht weist insoweit auch auf das Urteil vom 13. Juni 2019 (Rn. 27 bis 32) hin, das in der Rechtssache TopFit und Biffi, C-22/18, ergangen ist und einen italienischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Deutschland betraf, der von seinem Recht auf Freizügigkeit im Sinne von Art. 21 AEUV Gebrauch machte.
- 21 Unter Hinweis auf die CILFIT-Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen stellt die Înalta Curte de Casație și Justiție (Oberster Kassations- und Gerichtshof) schließlich fest, dass im vorliegenden Fall berechnete Zweifel an der richtigen Auslegung des geltend gemachten Unionsrechts bestehen, da keine Bestimmung der fraglichen Richtlinie und keine Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der vom Rechtsmittelführer geltend gemachten Ungleichbehandlung ausfindig gemacht werden konnte.