

Rechtssache C-248/22

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

8. April 2022

Vorlegendes Gericht:

High Court (Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

1. März 2022

Antragsteller

Z.K.

M.S.

Antragsgegner:

Minister für Justiz und Gleichberechtigung

[nicht übersetzt]

[Bezeichnung der Rechtssache, Überschrift, Klageanträge]

[nicht übersetzt] [Verfahrensanordnungen einschließlich Aussetzung des Verfahrens und Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union.]

[nicht übersetzt] [Formale Überschrift]

BESCHLUSS des High Court of Ireland vom 1. März 2022, ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu stellen.

[nicht übersetzt] [Anschrift]

VORLAGEFRAGEN

- 1 Der High Court of Ireland [nicht übersetzt] ersucht den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 267 des

Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) um Prüfung folgender Frage:

Verbietet die Richtlinie 2004/38/EG des Rates die gleichzeitige Verleihung abgeleiteter Aufenthaltsrechte an den getrennt lebenden Ehegatten und den faktischen, dauerhaften Lebenspartner eines Unionsbürgers, der sein Recht auf Freizügigkeit als Arbeitnehmer nach der Richtlinie rechtmäßig ausübt?

PARTEIEN

- 2 Parteien vor dem High Court [*nicht übersetzt*] waren [ZK und MS, Antragsteller, sowie der Minister für Justiz und Gleichstellung, Antragsgegner] [*Namen und Anschriften der Vertreter der Parteien in einer Tabelle*] [*nicht übersetzt*]

GEGENSTAND DES RECHTSSTREITS UND RELEVANTE HINTERGRUNDFAKTEN

- 3 ZK ist ein kroatischer Staatsangehöriger, der seit August 2015 in Irland arbeitet und wohnt und sein Recht auf Freizügigkeit gemäß der Richtlinie 2004/38/EG des Rates (Richtlinie über die Rechte der Bürger) ausübt, die in Irland durch die European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. 548/2015) (Verordnung zu Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften [Freizügigkeit]) (Verordnung von 2015) umgesetzt wurde.
- 4 Am 24. Juni 2016 heiratete ZK in Belfast, Nordirland, DLS, eine brasilianische Staatsangehörige. Am 9. April 2017 wurde DLS aufgrund ihrer Ehe mit ZK eine Aufenthaltskarte mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren gemäß der Richtlinie über die Rechte der Bürger und dem Instrument zu ihrer Umsetzung in irisches Recht, die Verordnung von 2015, erteilt. Die Parteien beendeten ihr Zusammenleben im Mai 2017.
- 5 Der erste Antragsteller [ZK] gab an, dass er seither nicht in der Lage gewesen sei, die Angelegenheiten bezüglich der vorgeschlagenen Scheidung mit DLS voranzutreiben, und dass er keinen Kontakt mehr zu ihr habe. Infolgedessen sind der erste Antragsteller und DLS weiterhin verheiratet, und DLS hält sich weiterhin in Irland als Ehegatte eines Unionsbürgers gemäß der Richtlinie von 2004 und der Verordnung von 2015 auf.
- 6 MS, eine kolumbianische Staatsangehörige, reiste etwa im Mai 2017 nach Irland ein, um dort ein Studium zu absolvieren, für das sie eine „Stamp Two“-Erlaubnis erhalten hatte. ZK und MS sind seit August 2017 in einer Beziehung und leben seit Dezember 2017 zusammen.
- 7 Am 29. Mai 2019 stellte MS bei den irischen Behörden einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltskarte als Partnerin und zugelassene Familienangehörige von ZK gemäß der Verordnung von 2015.

- 8 Am 6. Juni 2019 wurde der Antrag vom Antragsgegner mit der Begründung abgelehnt, dass sich DLS weiterhin mit der ihr als Ehefrau von ZK ausgestellten Aufenthaltskarte im Land aufhalte. In der Entscheidung wurde festgestellt, dass die Verordnung von 2015 und die Richtlinie über die Rechte der Bürger die gleichzeitige Verleihung abgeleiteter Rechte an den Ehegatten und den Partner nicht zuließen, wenn der Ehegatte des Unionsbürgers weiterhin ein abgeleitetes Recht auf Aufenthalt in Irland als anerkanntes Mitglied genieße.
- 9 Am 24. Juni 2019 beantragte MS eine Überprüfung der Entscheidung vom 6. Juni 2019.
- 10 Am 15. Januar 2020 wurde die Überprüfung auf derselben Grundlage wie bei der ersten Ablehnung abgelehnt, nämlich mit der Begründung, dass die Verordnung von 2015 die gleichzeitige Verleihung abgeleiteter Rechte an einen Ehegatten und einen Partner, einschließlich eines *De-facto*-Partners, nicht zulasse.
- 11 Am 25. Juni 2020 leiteten ZK und MS das vorliegende gerichtliche Überprüfungsverfahren in Irland ein und beantragten die Aufhebung der Überprüfungsentscheidung vom 15. Januar 2020 mit der Begründung, dass die Ablehnung einen Verstoß gegen Regulation 5 der Verordnung von 2015 und/oder gegen Art. 2 Abs. 2 Buchst. d, Art. 3 Abs. 2, Art. 15, Art. 30 und Art. 31 der Richtlinie über die Rechte der Bürger darstelle.

DIE EINSCHLÄGIGEN GESETZLICHEN BESTIMMUNGEN

Unionsrechtsvorschriften

- 12 Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie über die Rechte der Bürger ist die zentrale Bestimmung des Unionsrechts, um deren Auslegung der Gerichtshof ersucht wird. Die Parteien haben sich zur Begründung ihrer unterschiedlichen Auslegungen der Richtlinie insbesondere auf den fünften und den sechsten Erwägungsgrund berufen.

Einschlägige Bestimmungen des nationalen Rechts

Die Verordnung von 2015 trat in Irland am 1. Februar 2016 in Kraft und wurde eingeführt, um die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 umzusetzen. Regulation 5(1)(b) der Verordnung von 2015 spiegelt die Bestimmungen von Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie über die Rechte der Bürger wider.

GRÜNDE FÜR DIE VORLAGE

Das Vorbringen der Antragsteller

- 13 Die Antragsteller machen geltend, dass die Richtlinie über die Rechte der Bürger keine Bestimmung enthalte, die es verbiete, dem Partner eines Unionsbürgers, mit

dem der Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung unterhalte, eine Aufenthaltskarte zu erteilen, wenn der getrennt lebende Ehegatte dieses Unionsbürgers ebenfalls Inhaber einer Aufenthaltskarte nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie sei.

- 14 Die Antragsteller weisen darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil Rahman u. a. (C-83/11, EU:C:2012:519, Rn. 20) entschieden habe, dass das Ziel von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a darin bestehe, „die Einheit der Familie im weiteren Sinne zu wahren“, indem die Einreise und der Aufenthalt von Personen erleichtert werde, die nicht unter die Definition des Begriffs „Familienangehörige“ eines Unionsbürgers in Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie fielen, aber dennoch enge und dauerhafte familiäre Bindungen zu einem Unionsbürger unterhielten, und zwar aufgrund besonderer tatsächlicher Umstände wie finanzieller Abhängigkeit, Zugehörigkeit zum Haushalt oder schwerwiegender gesundheitlicher Gründe.
- 15 Die Antragsteller tragen ferner vor, dass der Gerichtshof in Rn. 22 festgestellt habe, dass der Mitgliedstaat, um den Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 2 zu erfüllen, vorsehen müssen, dass Personen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie eine Entscheidung über ihren Antrag erhalten können, die auf einer eingehenden Untersuchung ihrer persönlichen Umstände beruht und im Fall der Ablehnung begründet wird.

„22. Um diese Verpflichtung zu erfüllen, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2004/38 vorsehen, dass Personen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie eine Entscheidung über ihren Antrag erhalten können, die auf einer eingehenden Untersuchung ihrer persönlichen Umstände beruht und im Fall der Ablehnung begründet wird.

23. Im Rahmen dieser Untersuchung der persönlichen Umstände des Antragstellers hat die zuständige Behörde, wie aus dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 hervorgeht, verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, die je nach Fall maßgeblich sein können, z. B. den Grad der finanziellen oder physischen Abhängigkeit und den Grad der Verwandtschaft zwischen dem Familienangehörigen und dem Unionsbürger, den der Familienangehörige begleiten oder dem er nachziehen möchte.

24. Da die Richtlinie 2004/38 insofern keine genauere Regelung enthält und in ihrem Art. 3 Abs. 2 die Wendung „nach Maßgabe seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ verwendet wird, ist festzustellen, dass die einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wahl der zu berücksichtigenden Faktoren einen großen Ermessensspielraum haben. Der Aufnahmemitgliedstaat hat allerdings dafür Sorge zu tragen, dass seine Rechtsvorschriften Kriterien enthalten, die sich mit der gewöhnlichen Bedeutung des Ausdrucks „erleichtert“ und der in Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie in Bezug auf die Abhängigkeit verwendeten Begriffe vereinbaren lassen und die dieser Bestimmung nicht ihre praktische Wirksamkeit nehmen.“

- 16 Die Antragsteller weisen auch darauf hin, dass die Entscheidung im Urteil Rahman u. a. (C-83/11, EU:C:2012:519) auf das Urteil Banger (C-89/17, EU:C:2018:570) angewandt worden sei. In den Rn. 38 bis 40 habe der Gerichtshof ausgeführt, dass es der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats obliege, die verschiedenen Faktoren zu berücksichtigen, die im Einzelfall bei der in Art. 3 Abs. 2 geforderten Prüfung relevant sein können, und obwohl die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der zu berücksichtigenden Faktoren über einen weiten Ermessensspielraum verfügten, sie dennoch sicherstellen müssten, dass die Kriterien der Bestimmung nicht ihre Wirksamkeit nehmen.
- 17 Die Verpflichtungen, die dem Antragsgegner bei der Entscheidung über den Antrag eines *De-facto*-Partners nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie von 2004 auferlegt werden, wurden vom irischen Supreme Court im Urteil Pervaiz/Minister for Justice & Equality u. a. [2020] IESC 27 erörtert, in der der Supreme Court u. a. feststellte, dass das Recht auf Freizügigkeit gestärkt und unterstützt werde, wenn es dem Unionsbürger zugutekommt, dass sein Intimpartner, mit dem er eine langfristige feste Beziehung hat und hofft, diese fortzusetzen, in den Aufnahmemitgliedstaat reisen und sich dort aufhalten kann. Die Vorwegnahme der Abwesenheit dieser Person aus dem Leben des Unionsbürgers ohne dieses unterstützende Recht könnte in der Praxis auf eine Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit hinauslaufen und darauf, dass das Gesetz dieses Recht nicht in vollem Umfang in der Praxis unterstützt.
- 18 Die Antragsteller machen geltend, dass es mit den Zielen der Richtlinie von 2004 unvereinbar sei, ein Aufenthaltsrecht für die Lebenspartnerin von ZK von vornherein mit der Begründung auszuschließen, dass seine getrennt lebende Ehegattin aufgrund des formalen Fortbestehens ihrer ehelichen Beziehung von Rechts wegen ein Aufenthaltsrecht habe.
- 19 Außerdem müsse das den Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 eingeräumte Ermessen unter Berücksichtigung des 31. Erwägungsgrundes der Richtlinie über die Rechte der Bürger im Licht und im Einklang mit den Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) ausgeübt werden und dürfe daher nicht in einer Weise ausgeübt werden, die den durch die Charta, einschließlich ihres Art. 7, garantierten Rechten zuwiderlaufe: vgl. Urteil SM (C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248).
- 20 Im vorliegenden Fall wurde in der Rechtsbehelfsentscheidung festgestellt, dass die Ablehnung keine Rechte nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletze. Die Antragsteller machen geltend, dass der Minister verpflichtet gewesen sei, sein Ermessen gemäß Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie über die Rechte der Bürger in einer Weise auszuüben, die mit der Charta im Einklang stehe, und eine Prüfung vorzunehmen, ob Art. 7 die Gewährung eines Aufenthaltsrechts für MS erfordere.
- 21 Soweit sich der Minister im vorliegenden Fall auf die Betrugsgefahr berufen wolle, die sich aus der gleichzeitigen Verleihung von Aufenthaltsrechten ergebe, lege die Rechtsprechung des Gerichtshofs unmissverständlich fest, dass ein

Rückgriff auf Art. 35 der Richtlinie über die Rechte der Bürger nicht zulässig sei, wenn es an Beweisen für die individuelle Situation eines Begünstigten fehle, dass diese Bestimmungen anwendbar seien: McCarthy u. a (C-202/13, EU:C:2014:345).

- 22 Die Antragsteller argumentieren weiter, dass Art. 35 der Richtlinie über die Rechte der Bürger es dem Minister erlaube, den Antrag des Partners abzulehnen, wenn er den Verdacht habe, dass ein Antragsteller, der behaupte, nicht mehr in einer Beziehung mit seinem Ehepartner zu leben, in Wirklichkeit immer noch glücklich verheiratet sei, so dass die Verleihung eines Aufenthaltsrechts an den behaupteten Partner einen Rechtsmissbrauch oder Betrug darstelle. Um eine Ablehnung auf dieser Grundlage zu rechtfertigen, müsse der Minister jedoch eine Einzelfallprüfung vornehmen, um zu bestätigen, „dass konkrete... Anhaltspunkte [vorliegen], die den in Rede stehenden Einzelfall betreffen und den Schluss auf das Vorliegen eines Falles von Rechtsmissbrauch oder Betrug zulassen“ (Urteil C-202/13, Rn. 53). Im vorliegenden Fall habe eine solche Prüfung nicht stattgefunden. Da es keine Anhaltspunkte dafür gebe, dass die Antragsteller an einem Betrug oder Rechtsmissbrauch beteiligt seien, könne sich der Minister nicht auf diese pauschale Behauptung berufen, um die Ablehnung des Überprüfungsantrags der zweiten Antragstellerin zu rechtfertigen.

Vorbringen des Antragsgegners

- 23 Der Antragsgegner macht geltend, dass es nicht möglich sei, eine dauerhafte Beziehung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. b zu führen, während der betreffende Unionsbürger eine bestehende Ehe (ohne Scheidungs- oder Aufhebungsurteil) habe, wenn der Ehegatte aufgrund von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie über die Rechte der Bürger Rechte von dem Unionsbürger ableiten könne.
- 24 Aus dem Wortlaut und der Systematik der Richtlinie über die Rechte der Bürger gehe hervor, dass sich für den Ehegatten und den Lebenspartner eines Unionsbürgers keine gleichzeitigen abgeleiteten Rechte ergäben. Art. 2 Buchst. a beziehe sich auf „den“ Ehegatten und verwende den bestimmten Artikel. In ähnlicher Weise werde in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b im Singular „der“ Partner genannt, mit dem der Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung unterhält.
- 25 Die Richtlinie habe niemals eine Ehe und eine dauerhafte Beziehung des Unionsbürgers nebeneinander vorgesehen.
- 26 Die Richtlinie über die Rechte der Bürger sehe ausdrücklich die Umstände vor, unter denen ein ehemaliger Ehegatte bei Scheidung oder Aufhebung der Ehe (oder Beendigung der eingetragenen Partnerschaft) die Beibehaltung des Aufenthaltsrechts gemäß Art. 13 geltend machen könne. Diese Bestimmung regle die Zerrüttung des Familienverhältnisses im Rahmen der Richtlinie über die Rechte der Bürger. Insbesondere werde die Einleitung des Scheidungsverfahrens

(oder des Verfahrens zur Aufhebung oder Beendigung der Ehe) als der Zeitpunkt anerkannt, an dem die Dauer der Ehe zu messen ist. Bis zur Scheidung des Unionsbürgers oder zumindest bis zur Einleitung des Scheidungsverfahrens erkenne die Richtlinie über die Rechte der Bürger das Bestehen einer zweiten dauerhaften Beziehung nicht an.

- 27 Die Richtlinie über die Rechte der Bürger unterscheide weiterhin zwischen dem Recht auf Einreise und Aufenthalt für enge Familienangehörige wie Ehegatten und der Pflicht zur Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts von Partnern, die in einer dauerhaften Beziehung zueinander stehen, sowie einer breiten Gruppe von „anderen“ Familienangehörigen, die mit dem Unionsbürger nur sehr entfernt verwandt sein können. Selbst wenn ein Antragsteller nachweise, dass er in einer dauerhaften Beziehung zu einem Unionsbürger stehe, verpflichte dies die Mitgliedstaaten nur dazu, die Antragstellung zu erleichtern, eine Einzelfallprüfung der Situation der Person vorzunehmen und im Falle einer Ablehnung eine Begründung zu liefern.
- 28 Die Richtlinie enthalte keine Bestimmungen darüber, wann und unter welchen Umständen eine Ehe ohne ein Scheidungsurteil als zerrüttet gilt.
- 29 Geist, Geschichte, Gegenstand und Zweck der Richtlinie konzentrierten sich auf die Förderung und Aufrechterhaltung der Einheit der Familie, und da das Aufenthaltsrecht eines Ehegatten auch nach einer Trennung bis zu einem Scheidungsurteil fortbestehe, würde die Gewährung von gleichzeitigen abgeleiteten Vergünstigungen die Einheit der Familie eher untergraben als fördern. Die im sechsten Erwägungsgrund vorgesehene angemessene Einheit der Familie sei die des Unionsbürgers und seines rechtmäßigen Ehegatten, bis ein Scheidungsurteil oder eine Aufhebung der Ehe ergangen sei.
- 30 Auch wenn die gleichzeitige Verleihung abgeleiteter Aufenthaltsrechte an einen Ehegatten und einen dauerhaften Lebenspartner weder in der Richtlinie über die Rechte der Bürger noch in der Verordnung von 2015 ausdrücklich verboten sei, sei sie auch nicht ausdrücklich vorgesehen. Hätten die Verfasser der Rechtsvorschriften gewollt, dass die gleichzeitige Verleihung abgeleiteter Rechte zulässig ist, hätten sie dies angegeben.
- 31 Der Antragsgegner verweist auf Abschnitt 2.1.1 der Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament KOM [2009] 313, wonach die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet seien, polygame Ehen anzuerkennen, die mit ihrer eigenen Rechtsordnung in Konflikt stehen könnten. Ebenso sollte es dem Partner eines Unionsbürgers nicht gestattet sein, einen Antrag auf Aufenthalt zu stellen, wenn sein Partner ein bereits verheirateter Unionsbürger ist und dessen Ehegatte bereits ein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie über die Rechte der Bürger genießt. Eine Auslegung der Richtlinie dahingehend, dass mehr als ein Ehe- oder Lebenspartner, auch ein *De-facto*-Partner, in den Genuss abgeleiteter Rechte kommen kann, würde die Polygamie fördern, zumindest eine informelle Form der Polygamie, die den

gesellschaftlichen Sitten und Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten widerspreche.

- 32 Die Gewährung gleichzeitiger Rechte unter den von den Antragstellern geltend gemachten Umständen könne zu Missbrauch wie Menschenhandel führen. Die von den Antragstellern beantragte Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie über die Rechte der Bürger würde das Risiko von Betrug und Rechtsmissbrauch erhöhen, das für die Mitgliedstaaten nur schwer zu erkennen wäre. Könnte ein *De-facto*-Partner, der angeblich in einer dauerhaften Beziehung mit einem Unionsbürger lebt, abgeleitete Rechte nach der Richtlinie geltend machen, während gleichzeitig der Ehepartner des Unionsbürgers ebenfalls Rechte geltend machen könnte, wäre es unmöglich, [Betrug und Rechtsmissbrauch] aufzudecken, ohne dass die Mitgliedstaaten Nachforschungen über das Privatleben von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen anstellen. Dies sei nicht praktikabel und würde die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen daran hindern, ihr Recht auf Freizügigkeit tatsächlich auszuüben.

Angabe der Gründe, die das vorlegende Gericht veranlasst haben, die Rechtssache dem Gerichtshof vorzulegen

- 33 Soweit festgestellt werden kann, ist die Frage der gleichzeitigen Gewährung abgeleiteter Rechte an den Ehegatten und den Lebenspartner eines Unionsbürgers gemäß Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 Buchst. b weder vom Gerichtshof noch von den Gerichten eines anderen Mitgliedstaats geprüft worden. Aus diesem Grund kann der High Court nicht zu dem Schluss kommen, dass es sich um einen *acte clair* handele, so dass eine Vorlage nach Art. 267 überflüssig wäre.
- 34 Im Urteil CILFIT (C-283/81, EU-C-1982-335) ist die richtige Anwendung des Unionsrechts in diesem Zusammenhang nicht so offensichtlich, dass kein Raum für vernünftige Zweifel an der Art und Weise bleibt, wie die aufgeworfene Frage zu lösen ist. Im Interesse einer kohärenten Auslegung des Unionsrechts und zur Entscheidung des Ausgangsverfahrens ist es angebracht und erforderlich, den Gerichtshof um Stellungnahme zu bitten, um festzustellen, ob die Richtlinie es zulässt, dass ein Ehegatte eines Unionsbürgers und ein Lebenspartner gleichzeitig abgeleitete Rechte erhalten.

ANHÄNGE

[Liste der Anhänge]

[nicht übersetzt]

Datum: 2. März 2022

[nicht übersetzt]

Richter am High Court of Ireland