

C-528/21

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

Eingangsdatum:

26. August 2021

Vorlegendes Gericht:

Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtischer Gerichtshof, Ungarn)

Datum der Vorlageentscheidung:

19. Juli 2021

Kläger:

M.D.

Beklagte:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei
Regionális Igazgatósága (Nationale Generaldirektion der
Ausländerpolizei, Regionaldirektion Budapest und Komitat Pest,
Ungarn)

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines aus Gründen der nationalen Sicherheit verhängten Einreise- und Aufenthaltsverbots gegen einen drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers und eines in aufsteigender Linie minderjährigen ungarischen Staatsangehörigen mit rechtmäßigem dauerhaften Aufenthalt in Ungarn

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Auslegung der Art. 5, 11 und 13 der Richtlinie 2008/115/EG und Art. 20 AEUV in Verbindung mit Art. 7, 21, 24 und 47 der Charta

Rechtsgrundlage: Art. 267 AEUV

Zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen

1) Sind Art. 5 und 11 der Richtlinie 2008/115/EG und Art. 20 AEUV in Verbindung mit Art. 7, 20, 24 und 47 der Charta dahin auszulegen, dass sie einer Praxis eines Mitgliedstaats entgegenstehen, die vorschreibt, die Änderung der Rechtsvorschrift, in deren Folge der drittstaatsangehörige Familienangehörige eines Unionsbürgers einer erheblich strengeren Verfahrensregelung unterworfen wird, auch auf in früher eingeleiteten Verfahren angeordneten wiederholte Verfahren anzuwenden, und zwar so weit, dass er seine bisherige, in Bezug auf die Dauer seines Aufenthalts erreichte Rechtsstellung, dass er nicht einmal aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der nationalen Sicherheit ausgewiesen werden kann, verliert, und daraufhin aufgrund desselben Sachverhalts und Gründen der nationalen Sicherheit sein Antrag auf eine Daueraufenthaltskarte abgelehnt wird, die ihm ausgestellte Aufenthaltskarte entzogen wird, gegen ihn sodann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt wird, ohne dass in einem Verfahren seine persönlichen und familiären Umstände abgewogen werden würden, damit zusammenhängend insbesondere der Umstand, dass es auch eine von ihm Unterhalt beziehende minderjährige Person ungarischer Staatsangehörigkeit gibt, für die infolge der Entscheidungen sich entweder der Familienverband auflöst oder die Familienangehörigen des Drittstaatsangehörigen mit Unionsbürgerschaft, unter ihnen ein minderjähriges Kind, verpflichtet wären, das Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats zu verlassen?

2) Sind die Art. 5 und 11 der Richtlinie 2008/115 und Art. 20 AEUV in Verbindung mit Art. 7 und 24 der Charta dahin auszulegen, dass sie einer Praxis eines Mitgliedstaats entgegenstehen, in deren Rahmen vor Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots die persönlichen und familiären Umstände des Drittstaatsangehörigen unter Verweis darauf nicht geprüft werden, dass der Aufenthalt eines drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die nationale Sicherheit darstelle?

Falls die erste oder die zweite Frage bejaht wird:

3) Sind Art. 20 AEUV und Art. 5 und 13 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit den Art. 20 und 47 der Charta sowie der 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/115, der die Verpflichtung, insbesondere das „Wohl des Kindes“ im Auge zu behalten, vorschreibt, sowie deren 24. Erwägungsgrund, der die Wahrung der Grundrechte und Grundsätze, die in der Charta verankert sind, vorschreibt, dahin auszulegen, dass – soweit aufgrund einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union das nationale Gericht feststellt, dass das mitgliedstaatliche Recht bzw. die darauf aufbauende Praxis der Ausländerbehörde gegen Unionsrecht verstößt – bei der Prüfung der Rechtsgrundlage der Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots im vorliegenden Fall als erworbenes Recht des Klägers berücksichtigt werden kann, dass der Kläger während der Geltungsdauer des Gesetzes 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, im Folgenden: Gesetz Nr. I von 2007), die notwendige Bedingung für die Anwendung des § 42 dieses Gesetzes, d. h. den mehr als zehnjährigen rechtmäßigen Aufenthalt in Ungarn, erreichte, oder dass bei der Prüfung der Begründetheit der Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots wegen des Fehlens einer Regelung zur Abwägung der familiären und persönlichen Umstände im 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, im Folgenden: Gesetz Nr. II von 2007) Art. 5 der Richtlinie 2008/115 unmittelbar anzuwenden ist?

4) Ist mit dem Unionsrecht, insbesondere mit dem in Art. 13 der Richtlinie 2008/115 gewährleisteten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und dem in Art. 47 der Charta verankerten Recht auf ein unparteiisches Gericht, die Praxis eines Mitgliedstaats vereinbar, nach der in dem Verfahren des sein Recht auf einen Rechtsbehelf ausübenden drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers die Ausländerbehörde den rechtskräftigen, sofortigen Rechtsschutz gegen die Vollstreckung des Bescheids anordnenden gerichtlichen Beschluss unter Verweis darauf nicht vollstreckt, dass eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im Schengener Informationssystem (SIS II) bereits angeordnet wurde, so dass der drittstaatsangehörige Familienangehörige eines Unionsbürgers sein Recht auf einen Rechtsbehelf nicht persönlich ausüben kann und vor der endgültigen Entscheidung in seinem Fall während des Verfahrens nicht nach Ungarn einreisen kann?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Art. 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV)

Art. 7, 20, 21, 24 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, insbesondere Erwägungsgründe 22 und 24 sowie Art. 5, 11 und 13

Angeführte nationale Vorschriften

§§ 33, 42 und 94 des Gesetzes 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, im Folgenden: Gesetz Nr. I von 2007)

§§ 43, 44 und 45 des Gesetzes Nr. II von 2007 über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen (A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, im Folgenden: Gesetz Nr. II von 2007)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Der Kläger, ein serbisch-kosovarischer Staatsangehöriger, gelangte im Jahr 2002 nach Ungarn, wo er mit seiner Mutter, seiner Lebensgefährtin ungarischer Staatsangehörigkeit und seinem 2016 geborenen minderjährigen Kind ungarischer Staatsangehörigkeit lebt. Der Kläger spricht gut Ungarisch, seine Lebensführung und seine familiären und freundschaftlichen Beziehungen sind mit dem Land verbunden. Er bestreitet den Unterhalt der Familie und verfügt über ein Unternehmen, eine Immobilie, Kraftfahrzeuge und baute sein Geschäft sogar auch in der Slowakei auf.
- 2 Der Kläger besaß seit dem 31. Mai 2003 eine Aufenthaltserlaubnis, die mehrfach verlängert wurde; später erhielt er im Hinblick auf sein minderjähriges Kind ungarischer Staatsangehörigkeit eine bis zum 20. Mai 2021 gültige Aufenthaltskarte.
- 3 Am 12. Juni 2018 stellte der Kläger einen Antrag auf eine Daueraufenthaltskarte, der von der Beklagten mit der Begründung abgelehnt wurde, dass sein Aufenthaltsrecht erloschen sei. Die Beklagte stützte ihren Bescheid auf die Stellungnahme des Alkotmányvédelmi Hivatal (Amt für Verfassungsschutz, Ungarn), wonach das Verhalten des Klägers aufgrund seiner früheren Verurteilung zu einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe wegen der Straftat des Einschleusens von Personen durch Beihilfe zum nicht genehmigten Grenzübertritt eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die nationale Sicherheit darstelle, so dass der Kläger das Land verlassen müsse.
- 4 Das mit einem Rechtsbehelf befasste Gericht hob den Bescheid einschließlich des erstinstanzlichen Bescheids auf und verpflichtete die Ausländerbehörde zur Durchführung eines neuen Verfahrens, da sie ihre Entscheidung nicht auf die Stellungnahme des Alkotmányvédelmi Hivatal (Amt für Verfassungsschutz), das im vorliegenden Fall nicht als Fachbehörde tätig geworden sei, habe stützen können. Dieses Gericht verfügte für das neue Verfahren, dass die Ausländerbehörde alle Umstände des Falls abzuwägen und dabei in erster Linie zu berücksichtigen hat, dass der Kläger und seine Lebensgefährtin in Ungarn in einem Haushalt mit ihrem minderjährigen Kind ungarischer Staatsangehörigkeit lebten.
- 5 Mit Beschluss im neuen Verfahren entzog die Beklagte dem Kläger die Aufenthaltskarte. Sie wies darauf hin, dass das neue Verfahren in Anbetracht der am 1. Januar 2019 erfolgten Gesetzesänderung aufgrund der zwingenden Bestimmung des § 94 Abs. 4 Buchst. b des Gesetzes Nr. I von 2007 durchgeführt

worden sei, sie nicht vom Inhalt der fachbehördlichen Stellungnahmen abweichen könne und sie über kein Ermessen verfüge.

- 6 Mit Urteil des auf Antrag des Klägers befassten Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtisches Stuhlgericht, Ungarn) wurde seine Klage abgewiesen; dieses Urteil wurde von der Kúria (Oberster Gerichtshof, Ungarn) mit der Begründung bestätigt, dass die Ausländerbehörde über kein Ermessen verfüge, da im Falle des Klägers Gründe der nationalen Sicherheit vorlägen.
- 7 Am 24. September 2020 verließ der Kläger das ungarische Hoheitsgebiet und die Beklagte ordnete gegen den Kläger ein dreijähriges Einreise- und Aufenthaltsverbot sowie die Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im Schengener Informationssystem (SIS II) an. Die Beklagte war der Ansicht, dass der Aufenthalt des Klägers, der nach dem Gesetz Nr. II von 2007 Drittstaatsangehöriger sei, eine Gefahr für die nationale Sicherheit Ungarns darstelle, so dass die Anordnung seiner Ausweisung trotz des Vorliegens einer gültigen slowakischen Aufenthaltserlaubnis eine verhältnismäßige Beschränkung darstelle.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 Nach Ansicht des Klägers hat die Beklagte gegen ihre Verpflichtung zur Aufklärung des Sachverhalts sowie gegen ihre Ermessens- und Begründungspflicht verstoßen, als sie sich unter Verstoß gegen Art. 11 der Richtlinie 2008/115 und § 45 Abs. 1 des Gesetzes Nr. II von 2007, die die Abwägung der persönlichen und familiären Umstände vorschrieben, ausschließlich auf den Vorschlag des Alkotmányvédelmi Hivatal (Amt für Verfassungsschutz) berufen habe.
- 9 Die Beklagte beantragte die Abweisung der Klage mit der Begründung, dass sie ihren Bescheid aufgrund der zwingenden Bestimmung des § 43 des Gesetzes Nr. II von 2007 erlassen habe, der die selbstständige Anordnung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots gegenüber einem Drittstaatsangehörigen mit Aufenthalt im Ausland, dessen Einreise und Aufenthalt die nationale Sicherheit beeinträchtige, sowie die Verbindlichkeit der Vorschläge der Behörden der nationalen Sicherheit vorsehe. Da die wegen seiner familiären Bindungen ausgestellte Aufenthaltsgenehmigung des Klägers bereits entzogen gewesen sei, sei die Beklagte rechtlich auch nicht verpflichtet gewesen, die familiäre Situation des Klägers in die Abwägung einzustellen.

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 10 Nach der vor dem 1. Januar 2019 geltenden Fassung des Gesetzes Nr. I von 2007 konnten sich Drittstaatsangehörige mit einem Familienangehörigen ungarischer Staatsbürgerschaft, der nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, in Ungarn unter den gleichen Bedingungen aufhalten wie

drittstaatsangehörige Familienangehörige eines Staatsangehörigen eines EWR-Staates, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt haben.

- 11 Die Gesetzesänderung vom 1. Januar 2019 schrieb jedoch für Verfahren in Bezug auf Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen mit Familienangehörigen ungarischer Staatsbürgerschaft, die nach Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen eingeleitet bzw. wiederholt wurden die Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes Nr. II von 2007 statt der des Gesetzes Nr. I von 2007 vor. Diese Familienangehörigen unterliegen somit seither ungünstigeren Regelungen und werden Drittstaatsangehörigen gleichgestellt, die weder Familienangehörige ungarischer Staatsbürgerschaft noch Familienangehörige mit der Staatsbürgerschaft eines EWR-Staates haben.
- 12 Die Gesetzesänderung ermöglichte auch die Ausweisung drittstaatsangehöriger Familienangehöriger ungarischer Staatsbürger, die sich bereits auf Dauer in Ungarn aufhalten, aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ohne Abwägung ihrer familiären und persönlichen Umstände, wobei somit die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, unter anderem in seinem Urteil M. A./Belgischer Staat (C-112/20), nicht berücksichtigt wird.
- 13 Das vorliegende Gericht hat in diesem Zusammenhang Zweifel, ob im Fall drittstaatsangehöriger Familienangehöriger ungarischer Staatsbürger, die sich bereits auf längere Dauer in Ungarn aufhalten, der Inhalt der Gesetzesänderung und die Modalitäten ihrer Anwendung mit dem in Art. 20 AEUV gewährleisteten Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, mit der Gewährung des abgeleiteten Rechts der Familienangehörigen sowie mit den Art. 7, 21, 24 und 47 der Charta in Verbindung mit dem Urteil des Gerichtshofs C-82/16, K. A. u. a., vereinbar sind.
- 14 Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts verstößt die Anwendung des Änderungsgesetzes auf die wiederholten Verfahren gegen das Unionsrecht, doch hat es im konkreten Fall aufgrund der Rechtsprechung der Kúria (Oberster Gerichtshof, Ungarn) keine Möglichkeit, die das nationale Recht unangewendet zu lassen.
- 15 Das vorliegende Gericht wirft auch die Frage auf, ob der Umstand, dass sich der Kläger gemäß § 42 Abs. 1 des bis zum 1. Januar 2019 geltenden Gesetzes Nr. I von 2007 mehr als zehn Jahre rechtmäßig dauerhaft im Land aufhält, berücksichtigt werden kann bzw. ob die Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen ist, dass das Gericht im Fall der selbstständigen Anordnung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots – in Ermangelung einer mitgliedstaatlichen Regelung – zur Abwägung der familiären und persönlichen Umstände neben dem Außerachtlassen des nationalen Rechts seine Entscheidung unmittelbar auf Art. 5 der Richtlinie 2008/115 stützen kann.

- 16 Da die Rechtsprechung der nationalen Gerichte im Zusammenhang mit diesen Fragen erheblich voneinander abweicht, das heißt aufgrund der mitgliedstaatlichen Rechtsprechungspraxis die richtige Anwendung des Unionsrechts nicht derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt, ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass die Entscheidung des Rechtsstreits nach der Lehre vom *acte claire* eine Auslegung des Unionsrechts erfordert.
- 17 Da der Kläger, der sich derzeit in Österreich aufhält, aufgrund des Einreise- und Aufenthaltsverbots nicht nach Ungarn reisen kann und im Hinblick auf das Wohl seines minderjährigen Kindes hat das Gericht beantragt, die vorgelegten Fragen dem Eilverfahren zu unterwerfen.

ARBEITSDOKUMENT