



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

4. Oktober 2012 *

„Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten — Richtlinie 2004/38/EG — Art. 27 — Verwaltungsmaßnahme eines Ausreiseverbots wegen Nichtbegleichung einer Schuld gegenüber einer juristischen Person des Privatrechts — Grundsatz der Rechtssicherheit hinsichtlich bestandskräftig gewordener Verwaltungsakte — Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität“

In der Rechtssache C-249/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) mit Entscheidung vom 9. Mai 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 19. Mai 2011, in dem Verfahren

Hristo Byankov

gegen

Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues sowie der Richter U. Löhmus, A. Ó Caoimh (Berichterstatter), A. Arabadjiev und C. G. Fernlund,

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Tufvesson und V. Savov als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. Juni 2012

folgendes

* Verfahrenssprache: Bulgarisch.

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 4 Abs. 3 EUV in Verbindung mit den Art. 20 AEUV und 21 AEUV, von Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und von Art. 27 Abs. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 3 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. L 158, S. 77, Berichtigung in ABl. L 229, S. 35).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Byankov und dem Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti (Hauptsekretär des Innenministeriums) wegen der Weigerung, ein Verwaltungsverfahren wiederaufzunehmen und die gegen Herrn Byankov erlassene Verwaltungsmaßnahme eines Ausreiseverbots wegen Nichtbegleichung einer privaten Verbindlichkeit aufzuheben.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Im 31. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 heißt es, dass diese Richtlinie mit den Grundrechten und -freiheiten und den Grundsätzen, die mit der Charta anerkannt wurden, in Einklang steht.
- 4 Nach ihrem Art. 3 Abs. 1 gilt die Richtlinie 2004/38 für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen, die ihn begleiten oder ihm nachziehen.
- 5 Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften haben alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, ... das Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.“

- 6 Art. 27 Abs. 1 und 2 in Kapitel VI („Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit“) dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken. Diese Gründe dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden.

(2) Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.“

7 Im selben Kapitel sieht Art. 31 („Verfahrensgarantien“) der Richtlinie 2004/38 vor:

„(1) Gegen eine Entscheidung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit müssen die Betroffenen einen Rechtsbehelf bei einem Gericht und gegebenenfalls bei einer Behörde des Aufnahmemitgliedstaats einlegen können.

...

(3) Im Rechtsbehelfsverfahren sind die Rechtmäßigkeit der Entscheidung sowie die Tatsachen und die Umstände, auf denen die Entscheidung beruht, zu überprüfen. Es gewährleistet, dass die Entscheidung ... nicht unverhältnismäßig ist.

...“

8 Art. 32 Abs. 1 dieser Richtlinie, der ebenfalls zu Kapitel VI gehört, lautet:

„Personen, gegen die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ein Aufenthaltsverbot verhängt worden ist, können nach einem entsprechend den Umständen angemessenen Zeitraum, in jedem Fall aber drei Jahre nach Vollstreckung des nach dem Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß erlassenen endgültigen Aufenthaltsverbots einen Antrag auf Aufhebung des Aufenthaltsverbots unter Hinweis darauf einreichen, dass eine materielle Änderung der Umstände eingetreten ist, die das Aufenthaltsverbot gerechtfertigt haben.

Der betreffende Mitgliedstaat muss binnen sechs Monaten nach Einreichung des Antrags eine Entscheidung treffen.“

Bulgarisches Recht

9 Nach Art. 23 Abs. 2 des Zakon za balgarskite lichni dokumenti (Gesetz über die bulgarischen Personaldokumente) (DV Nr. 93 vom 11. August 1998) in seiner für das Ausgangsverfahren geltenden Fassung (DV Nr. 105 vom 22. Dezember 2006, im Folgenden: ZBLD) „[hat] [j]eder bulgarische Staatsbürger ... das Recht, über die Binnengrenzen zwischen der Republik Bulgarien und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in den in völkerrechtlichen Verträgen vorgesehenen Fällen das Land auch mit einem Personalausweis zu verlassen und dorthin zurückzukehren“.

10 Nach Art. 23 Abs. 3 ZBLD „[darf] [d]as Recht nach Abs. 2 ... nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen sind und den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit der Staatsbürger oder der Rechte und Freiheiten der anderen Staatsbürger zum Ziel haben“.

11 Art. 76 Nr. 3 ZBLD bestimmt:

„Es ist möglich, folgenden Personen das Verlassen des Landes nicht zu gestatten und Pässe oder Ersatzdokumente nicht auszustellen:

...

3. Personen, die erhebliche Geldschulden gegenüber bulgarischen natürlichen oder juristischen Personen oder ausländischen natürlichen oder juristischen Personen haben, die gerichtlich festgestellt worden sind, es sei denn, ihr persönliches Vermögen deckt die Schuld oder sie stellen eine angemessene Sicherheit“.

- 12 Nach den Zusatzbestimmungen zum ZBLD gilt ein Betrag von mehr als 5 000 BGN als „erheblich“ im Sinne von Art. 76 Nr. 3 ZBLD.
- 13 Art. 76 Nr. 3 ZBLD wurde durch § 62 Nr. 3 des am 20. Oktober 2009 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die bulgarischen Personaldokumente (DV Nr. 82 vom 16. Oktober 2009) aufgehoben. Der bulgarische Gesetzgeber hat jedoch keine Aufhebung von Amts wegen der nach Art. 76 Nr. 3 ZBLD verhängten Verwaltungszwangsmaßnahmen vorgesehen.
- 14 Der in Kapitel 7 („Wiederaufnahme des Verfahrens zum Erlass von Verwaltungsakten“) des Administrativnoprotsesualen kodeks (Verwaltungsverfahrenordnung) (im Folgenden: APK) enthaltene Art. 99 sieht vor:
- „Ein bestandskräftig gewordener individueller oder allgemeiner Verwaltungsakt, der nicht vor Gericht angefochten worden ist, kann von der unmittelbar höherrangigen Verwaltungsbehörde oder, wenn der Verwaltungsakt nicht im Verwaltungsweg anfechtbar war, von der Behörde, die ihn erlassen hat, aufgehoben oder geändert werden, sofern:
1. ein wesentlicher Verstoß gegen eine der Voraussetzungen für seine Rechtmäßigkeit vorliegt;
- ...
7. durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein Verstoß gegen [die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete] Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgestellt worden ist.“
- 15 Nach der Vorlageentscheidung gibt Art. 99 Nr. 1 APK der Verwaltungsbehörde die Befugnis, einen bestandskräftig gewordenen Verwaltungsakt aufzuheben, sofern ein wesentlicher Verstoß gegen eine der Voraussetzungen für seine Rechtmäßigkeit vorliegt. Nach Art. 100 und Art. 102 Abs. 1 APK kann diese Befugnis jedoch nur binnen einer Frist von einem Monat ab dem Zeitpunkt des Erlasses des fraglichen Verwaltungsakts und auf Initiative der Verwaltungsbehörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, oder auf Vorschlag des betreffenden Staatsanwalts oder des Bürgerbeauftragten ausgeübt werden.
- 16 Nach Art. 102 Abs. 2 APK dagegen kann in den Fällen des Art. 99 Nr. 7 APK auf Antrag des Adressaten einer Verwaltungsmaßnahme, die nicht vor Gericht angefochten wurde und bestandskräftig geworden ist, das Verfahren wieder aufgenommen werden.
- 17 Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass der Adressat einer solchen Maßnahme auch in den Fällen des Art. 99 Nrn. 2 bis 6 APK einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens stellen kann.
- 18 Der Vorlageentscheidung ist ferner zu entnehmen, dass Art. 99 Nr. 2 APK insbesondere den Fall neuer schriftlicher Beweise betrifft.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 19 Mit einer Verfügung des Direktors der Regionaldirektion des Innenministeriums vom 17. April 2007 (im Folgenden: Verfügung von 2007) wurde gegen Herrn Byankov, einen bulgarischen Staatsangehörigen, nach Art. 76 Nr. 3 ZBLD eine Verwaltungszwangsmaßnahme erlassen, mit der ihm verboten wurde, das bulgarische Hoheitsgebiet zu verlassen, und untersagt wurde, ihm Pässe oder als Passersatz dienende Identitätsdokumente auszustellen (im Folgenden: im Ausgangsverfahren fragliches Ausreiseverbot).

- 20 Die Verfügung von 2007 wurde auf Antrag eines Gerichtsvollziehers wegen einer Schuld gegenüber einer juristischen Person des bulgarischen Privatrechts erlassen. In der Verfügung wird ausgeführt, dass diese Schuld in Höhe von 200 000 BGN zuzüglich Kosten und Zinsen „erheblich“ im Sinne der Zusatzbestimmungen zum ZBLD sei und dass Herr Byankov keine angemessene Sicherheit geleistet habe.
- 21 Die fragliche Verfügung wurde nicht angefochten und ist bestandskräftig geworden.
- 22 Am 6. Juli 2010, also mehr als drei Jahre nach dem Erlass der Verfügung von 2007, beantragte Herr Byankov, das im Ausgangsverfahren fragliche Ausreiseverbot aufzuheben, und berief sich auf seine Unionsbürgerschaft sowie auf sein Recht, sich in der Union frei zu bewegen und aufzuhalten. Herr Byankov stützte sich außerdem auf Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38, das Urteil vom 10. Juli 2008, Jipa (C-33/07, Slg. 2008, I-5157), sowie das Urteil Nr. 3909 des Varhoven administrativen sad (Oberster Verwaltungsgerichtshof) vom 24. März 2010. Er machte geltend, dass die beschränkende Maßnahme, die nach Art. 76 Nr. 3 ZBLD erlassen werden könne, nicht unter den Begriff „öffentliche Ordnung“ fallen könne.
- 23 Der Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti, an den der Antrag von Herrn Byankov übermittelt wurde, prüfte diesen Antrag als Antrag auf Aufhebung eines bestandskräftig gewordenen Verwaltungsakts im Verfahren nach Art. 99 APK.
- 24 Mit Verfügung vom 20. Juli 2010 wurde der Antrag mit der Begründung zurückgewiesen, die in Art. 99 APK aufgestellten rechtlichen Voraussetzungen für die Aufhebung eines „beständigen Verwaltungsakts“ seien nicht erfüllt. Es sei nämlich keiner der in Art. 99 Nrn. 2 bis 7 APK vorgesehenen Aufhebungsgründe – Fälle, in denen ein Einzelner berechtigt sei, einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens zu stellen –, nachgewiesen worden. Insbesondere sei das in Randnr. 22 des vorliegenden Urteils angeführte Urteil des Varhoven administrativen sad kein neuer schriftlicher Beweis im Sinne von Art. 99 Nr. 2 APK, da es eine andere Person als Herrn Byankov betreffe. Auch der Aufhebungsgrund nach Art. 99 Nr. 1 APK sei nicht nachgewiesen worden, da nicht innerhalb der vorgesehenen Frist ein Antrag von einer hierzu berechtigten Person gestellt worden sei.
- 25 Herr Byankov erhob beim vorlegenden Gericht Klage, mit der er beantragt, die Verfügung vom 20. Juli 2010 aufzuheben und seinem Antrag auf Aufhebung der Verfügung von 2007 stattzugeben.
- 26 Der Beklagte des Ausgangsverfahrens beantragt, die Klage von Herrn Byankov abzuweisen, da das fragliche Ausreiseverbot rechtmäßig sei.
- 27 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts wird in der Begründung der Verfügung von 2007 weder ein Grund der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit angeführt, noch enthält sie eine Beurteilung des persönlichen Verhaltens von Herrn Byankov; es würden auch keine Gründe dargelegt, mit denen belegt werde, dass die Verhängung des im Ausgangsverfahren fraglichen Ausreiseverbots die Zahlung der betreffenden Geldbeträge fördere.
- 28 Unter diesen Umständen hat der Administrativen sad Sofia-grad beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Verlangt angesichts des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV in Verbindung mit den Art. 20 AEUV und 21 AEUV, dass eine nationale Bestimmung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren fragliche – wonach die Aufhebung eines bestandskräftigen Verwaltungsakts zulässig ist, um eine durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte festgestellte Verletzung eines Grundrechts wie das Freizügigkeitsrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten abzustellen, das zugleich auch im Unionsrecht anerkannt wird – auch in Bezug auf die durch eine

Entscheidung des Gerichtshofs vorgenommene Auslegung von für die Beschränkungen der Ausübung des genannten Rechts einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts angewandt wird, wenn zur Abstellung der Rechtsverletzung die Aufhebung des Verwaltungsakts erforderlich ist?

2. Folgt aus Art. 31 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2004/38, dass, wenn ein Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht ein Verfahren zur Überprüfung eines Verwaltungsakts vorgesehen hat, der das Recht aus Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie beschränkt, die zuständige Verwaltungsbehörde verpflichtet ist, auf Antrag des Adressaten des Verwaltungsakts diesen zu überprüfen und seine Rechtmäßigkeit zu beurteilen, indem sie auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung einschlägiger Vorschriften des Unionsrechts berücksichtigt, in denen die Bedingungen und Beschränkungen geregelt sind, unter denen dieses Recht ausgeübt wird, damit gewährleistet ist, dass die auferlegte Beschränkung des Rechts zum Zeitpunkt des Erlasses des Überprüfungsbescheids nicht unverhältnismäßig ist, wenn der Verwaltungsakt, mit dem die Beschränkung auferlegt worden ist, zu diesem Zeitpunkt bereits bestandskräftig ist?
3. Erlauben die Bestimmungen des Art. 52 Abs. 1 Satz 2 der Charta bzw. des Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38, dass eine nationale Bestimmung, die die Auferlegung einer Beschränkung des Freizügigkeitsrechts eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Rahmen der Union allein wegen des Bestehens einer über einen bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Betrag hinausgehenden und nicht gesicherten Verbindlichkeit gegenüber einem Privaten, nämlich einer Handelsgesellschaft, vorsieht, im Zusammenhang mit einem anhängigen Vollstreckungsverfahren zur Einziehung der Forderung und ohne Berücksichtigung der im Unionsrecht vorgesehenen Möglichkeit, dass eine Behörde eines anderen Mitgliedstaats die Forderung einzieht, angewandt wird?

Zu den Vorlagefragen

Zur dritten Frage

- 29 Mit seiner dritten Frage, die zuerst zu prüfen ist, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die die Auferlegung einer Beschränkung des Rechts eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich in der Union frei zu bewegen, allein aus dem Grund vorsieht, dass er einer juristischen Person des Privatrechts einen Betrag schuldet, der über eine gesetzlich festgelegte Grenze hinausgeht und für den keine Sicherheit geleistet worden ist.
- 30 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass eine Situation wie die von Herrn Byankov, der daran gehindert ist, sich aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehöriger er ist, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu begeben, unter die durch den Unionsbürgerstatus verliehene Freiheit fällt, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (vgl. entsprechend Urteile Jipa, Randnr. 17, vom 17. November 2011, Gaydarov, C-430/10, Slg. 2011, I-11637, Randnrn. 24 bis 27, und Aladzhev, C-434/10, Slg. 2011, I-11659, Randnrn. 24 bis 27).
- 31 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs umfasst dieses Recht auf Freizügigkeit nämlich für die Unionsbürger sowohl das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat als ihren Herkunftsmitgliedstaat zu begeben, als auch das Recht, ihren Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen. Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, wären die durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten ihrer Substanz beraubt, wenn der Herkunftsmitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen ohne stichhaltige Rechtfertigung verbieten könnte, sein Hoheitsgebiet zu verlassen, um sich in das eines anderen Mitgliedstaats zu begeben (vgl. Urteil Jipa, Randnr. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 32 Außerdem sieht Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38, ohne die vorherige Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts zu verlangen, ausdrücklich vor, dass alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, das Recht haben, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.
- 33 Die in der Vorlageentscheidung hervorgehobenen Tatsachen, dass der vor dem Beitritt der Republik Bulgarien zur Union in Kraft getretene Art. 76 Nr. 3 ZBLD nicht das Unionsrecht umsetzen soll und dass Art. 27 der Richtlinie 2004/38 nur für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten als der Republik Bulgarien in die bulgarische Rechtsordnung umgesetzt worden ist (vgl. zu letzterem Punkt Urteil Aladzov, Randnrn. 31 und 32), sind dabei nicht von Belang.
- 34 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit nicht uneingeschränkt besteht, sondern den im Vertrag und in den Bestimmungen zu seiner Durchführung vorgesehenen Bedingungen und Beschränkungen unterworfen werden darf (vgl. insbesondere Urteile Jipa, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Aladzov, Randnr. 28).
- 35 Diese Beschränkungen und Bedingungen ergeben sich insbesondere aus Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38, wonach die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit der Unionsbürger oder ihrer Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken dürfen. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung dürfen diese Gründe jedoch nicht „zu wirtschaftlichen Zwecken“ geltend gemacht werden (Urteil Aladzov, Randnr. 29).
- 36 Damit das Unionsrecht einer Verwaltungsmaßnahme wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, bedarf es daher insbesondere des Nachweises, dass sie aus einem der in Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 aufgeführten Gründe erlassen und dieser Grund nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht wurde.
- 37 Aus der Vorlageentscheidung und dem Wortlaut der dritten Frage ergibt sich, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Verwaltungsmaßnahme allein auf die beiden Feststellungen gestützt wird, dass eine Verbindlichkeit gegenüber einer juristischen Person des Privatrechts bestehe und dass der Schuldner nicht in der Lage sei, diese Verbindlichkeit zu sichern. Die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit wird nicht angeführt.
- 38 Zu Letzterem weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass Art. 76 Nr. 3 ZBLD und somit das im Ausgangsverfahren fragliche Ausreiseverbot das Ziel des Gläubigerschutzes verfolgten.
- 39 Selbst wenn man davon ausgehen könnte, dass einem solchen Ziel in gewisser Weise der Gedanke der Wahrung der öffentlichen Ordnung zugrunde liegt, kann nach dem Inhalt der Vorlageentscheidung nicht ausgeschlossen werden, dass das im Ausgangsverfahren fragliche Ausreiseverbot einen ausschließlich wirtschaftlichen Zweck verfolgt. Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 schließt jedoch ausdrücklich aus, dass ein Mitgliedstaat Gründe der öffentlichen Ordnung zu wirtschaftlichen Zwecken geltend machen kann.
- 40 Im Übrigen setzt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Anwendung des Begriffs der öffentlichen Ordnung jedenfalls voraus, dass außer der sozialen Störung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. insbesondere Urteile Jipa, Randnr. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Gaydarov, Randnr. 33).
- 41 Die Ausnahmen vom freien Personenverkehr, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, implizieren in diesem Rahmen, wie Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 zu entnehmen ist, insbesondere, dass Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nur gerechtfertigt sind, wenn für

sie ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend ist, während vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen nicht zulässig sind (Urteile Jipa, Randnr. 24, und Gaydarov, Randnr. 34).

- 42 Aus der Vorlageentscheidung geht jedoch hervor, dass die Verfügung von 2007 keinerlei Beurteilung enthält, die konkret auf das persönliche Verhalten von Herrn Byankov abstellt oder sich auf das tatsächliche Vorliegen, die Gegenwärtigkeit und die Erheblichkeit einer Gefahr bezieht, die dieses Verhalten in Bezug auf ein Grundinteresse der bulgarischen Gesellschaft darstellen soll, das in den dem Gerichtshof vorgelegten Akten an keiner Stelle definiert wird.
- 43 Außerdem ergibt sich aus Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass eine Beschränkung der Freizügigkeit nur gerechtfertigt sein kann, wenn sie geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, so dass sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteile Jipa, Randnr. 29, und Gaydarov, Randnr. 40).
- 44 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass zum einen das im Ausgangsverfahren fragliche Ausreiseverbot – vorbehaltlich der Möglichkeit, den geforderten Betrag zu zahlen oder eine angemessene Sicherheit zu leisten – absolut ist, d. h. weder mit Ausnahmen versehen noch zeitlich begrenzt ist, noch in Bezug auf die ihm zugrunde liegenden tatsächlichen und rechtlichen Umstände regelmäßig überprüfbar ist. Solange daher ein solches Verbot nicht aufgehoben wird, erneuern sich seine Rechtswirkungen für eine Person wie Herrn Byankov immer wieder und können dauerhaft fortbestehen.
- 45 Zum anderen gibt es im Unionsrecht Rechtsnormen, die geeignet sind, die Rechte der Gläubiger zu schützen, ohne dabei notwendigerweise die Freizügigkeit des Schuldners zu beschränken. Als Beispiel sei nur die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2001, L 12, S. 1) angeführt, die im Übrigen auch das vorliegende Gericht erwähnt.
- 46 Folglich kann entgegen einer vom vorlegenden Gericht geäußerten Befürchtung nicht davon ausgegangen werden, dass die Unionsrechtsordnung aufgrund des Ausschlusses von zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemachten Ausnahmen im Rahmen von Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 kein Schutzniveau für das Eigentumsrecht anderer, im vorliegenden Fall der Gläubiger, bietet, das dem durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingeführten mindestens gleichwertig ist.
- 47 Wie das vorliegende Gericht ausgeführt hat, ergibt sich überdies aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass Maßnahmen wie das im Ausgangsverfahren fragliche Ausreiseverbot, die das Recht einer Person, ihr Land zu verlassen, beeinträchtigen, einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen müssen, sofern sie nicht als unverhältnismäßig im Sinne dieser Rechtsprechung eingestuft werden sollen (vgl. in diesem Sinne u. a. EGMR, Urteile vom 2. Juli 2009, Ignatov/Bulgarien, Beschwerde Nr. 50/02, § 37, und vom 26. November 2009, Gochev/Bulgarien, Beschwerde Nr. 34383/03, §§ 55 bis 57).
- 48 Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, dass das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es der Anwendung einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die die Auferlegung einer Beschränkung des Rechts eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich in der Union frei zu bewegen, allein aus dem Grund vorsieht, dass er einer juristischen Person des Privatrechts einen Betrag schuldet, der über eine gesetzlich festgelegte Grenze hinausgeht und für den keine Sicherheit geleistet worden ist.

Zur ersten und zur zweiten Frage

Vorbemerkungen

- 49 Ausweislich der dem Gerichtshof vorgelegten Akten ist das vorlegende Gericht mit einer auf das Vorbringen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht gestützten Klage auf Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung befasst, mit der der Antrag von Herrn Byankov auf Wiederaufnahme des Verfahrens, das zum Erlass der Verfügung von 2007 geführt hatte, abgelehnt wurde. Im Ausgangsrechtsstreit geht es also um die Feststellung, ob diese Ablehnung den Anforderungen des Unionsrechts entspricht.
- 50 In diesem Zusammenhang beschäftigt sich das vorlegende Gericht im Rahmen seiner ersten Frage mit dem Zusammenspiel zwischen dem Grundsatz der Rechtssicherheit im Hinblick auf einen bestandskräftig gewordenen Verwaltungsakt und dem Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Schutzes der Rechte, die den Rechtssuchenden aus dem Unionsrecht erwachsen. Das Gericht berücksichtigt insbesondere das Urteil vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Slg. 2004, I-837), und einen Teil der darauf beruhenden Rechtsprechung. Es scheint daraus den Schluss zu ziehen, dass der Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes im Wesentlichen immer dann an seine Grenzen stößt, „wenn er mit nationalen Regeln [zusammentrifft], die den Grundsatz der Rechtssicherheit in Bezug auf Verwaltungsakte festschreiben“.
- 51 Im vorliegenden Fall bedarf es jedoch keiner Auseinandersetzung mit den diesbezüglichen Ausführungen in der Vorlageentscheidung. Es genügt der Hinweis darauf, dass das Urteil Kühne & Heitz, da die Verfügung von 2007 bestandskräftig geworden ist, ohne einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen worden zu sein, nicht unmittelbar für die Feststellung einschlägig ist, ob eine Verwaltungsbehörde in einer Situation wie derjenigen des Ausgangsverfahrens zur Wiederaufnahme des Verfahrens verpflichtet ist, um einen Verwaltungsakt wie die Verfügung von 2007 aufzuheben (vgl. entsprechend Urteil vom 19. September 2006, i-21 Germany und Arcor, C-392/04 und C-422/04, Slg. 2006, I-8559, Randnrn. 53 und 54).
- 52 In dem in Randnr. 49 des vorliegenden Urteils dargestellten Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage auch wissen, ob Art. 31 der Richtlinie 2004/38 in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens als Grundlage für eine Verpflichtung zur Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung dienen kann.
- 53 Art. 31 der Richtlinie 2004/38 soll insbesondere garantieren, dass die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen gegen Entscheidungen, die ihr Recht, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, beschränken, einen Rechtsbehelf bei einem Gericht und gegebenenfalls bei einer Behörde einlegen können.
- 54 Diese in Art. 31 vorgeschriebenen Verfahrensgarantien sollen zum Zeitpunkt des Erlasses der das genannte Recht beschränkenden Maßnahmen greifen.
- 55 Im vorliegenden Fall steht außer Frage, dass Herrn Byankov zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung von 2007 Rechtsbehelfe zur Verfügung standen, mit denen er das im Ausgangsverfahren fragliche Ausreiseverbot hätte anfechten können, und zwar gegebenenfalls vor einem Gericht. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich nämlich, dass Herr Byankov zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung von 2007 keinen Rechtsbehelf gegen diese Verfügung eingelegt hat, so dass diese bestandskräftig wurde.
- 56 Folglich ist Art. 31 der Richtlinie 2004/38 als solcher nicht auf rechtliche Situationen wie die vom vorlegenden Gericht im Rahmen seiner zweiten Frage beschriebene anwendbar.

- 57 Im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof ist es dessen Aufgabe, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren (vgl. u. a. Urteile vom 17. Juli 1997, Krüger, C-334/95, Slg. 1997, I-4517, Randnrn. 22 und 23, sowie vom 14. Oktober 2010, Fuß, C-243/09, Slg. 2010, I-9849, Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 58 Zu diesem Zweck kann der Gerichtshof aus dem gesamten vom nationalen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Normen und Grundsätze des Unionsrechts herausarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Ausgangsrechtsstreits einer Auslegung bedürfen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 29. November 1978, Redmond, 83/78, Slg. 1978, 2347, Randnr. 26, vom 23. Oktober 2003, Inizan, C-56/01, Slg. 2003, I-12403, Randnr. 34, und Fuß, Randnr. 40).
- 59 Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass im bulgarischen Recht ein Verwaltungsverfahren, das zum Erlass eines individuellen, bestandskräftig gewordenen Verwaltungsakts geführt hat, der nicht vor Gericht angefochten wurde, in den in Art. 99 APK abschließend aufgeführten Fällen ausnahmsweise wieder aufgenommen werden kann, um diesen Akt aufzuheben oder abzuändern.
- 60 Wie aus den Randnrn. 15, 23 und 24 des vorliegenden Urteils hervorgeht, wurde der Antrag von Herrn Byankov auf Wiederaufnahme des Verwaltungsverfahrens zum Zweck der Aufhebung des im Ausgangsverfahren fraglichen Ausreiseverbots mit der Begründung abgelehnt, dass die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 99 APK nicht erfüllt seien. Was insbesondere Art. 99 Nr. 1 APK betrifft, hat keine der hierzu berechtigten Personen, d. h. die Verwaltungsbehörde, die die Verfügung von 2007 erlassen hat, der Bürgerbeauftragte oder gegebenenfalls der betreffende Staatsanwalt, innerhalb eines Monats ab dem Zeitpunkt des Erlasses dieser Verfügung einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verwaltungsverfahrens gestellt.
- 61 Wie das vorlegende Gericht sinngemäß ausgeführt hat, steht Herrn Byankov daher – abgesehen von der Möglichkeit, den geforderten Betrag zu zahlen oder eine angemessene Sicherheit zu leisten – allein nach bulgarischem Recht nunmehr keine Möglichkeit offen, die tatsächlichen und rechtlichen Umstände überprüfen zu lassen, die zu dem gegen ihn verhängten Ausreiseverbot geführt haben, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass ein solches Verbot, wie sich aus der Antwort auf die dritte Frage ergibt und wie es auch in der Vorlageentscheidung eingeräumt wird, eindeutig gegen die Anforderungen des Unionsrechts, insbesondere diejenigen des Art. 27 der Richtlinie 2004/38, verstößt.
- 62 Zudem können die maßgeblichen Stellen der bulgarischen Verwaltung, die der Verpflichtung unterliegen, den Vorrang des Unionsrechts zu wahren (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 12. Januar 2010, Petersen, C-341/08, Slg. 2010, I-47, Randnr. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung), nach der vom vorlegenden Gericht vorgenommenen Auslegung der im Ausgangsverfahren einschlägigen Regelung ihre Befugnis, den Fall von Herrn Byankov insbesondere im Licht der Erkenntnisse aus den angeführten Urteilen Jipa, Gaydarov und Aladzhev zu überprüfen, nicht mehr ausüben. Diese Befugnis kann nur innerhalb einer Frist von einem Monat ab dem Zeitpunkt des Erlasses des fraglichen Verwaltungsakts ausgeübt werden.
- 63 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verleiht aber Art. 21 Abs. 1 AEUV dem Einzelnen Rechte, auf die er sich vor Gericht berufen kann und die die nationalen Gerichte gewährleisten müssen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 17. September 2002, Baumbast und R, C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Randnrn. 84 bis 86).

- 64 Außerdem ist es insbesondere nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit Aufgabe aller Stellen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Verwaltungsbehörden und der Gerichte, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. April 2010, Wall, C-91/08, Slg. 2010, I-2815, Randnr. 69).
- 65 Es geht daher im vorliegenden Fall um die Frage, ob ein nationaler Richter, der mit einer Klage wie derjenigen von Herrn Byankov befasst ist, zur Wahrung der Rechte, die den Rechtssuchenden aus dem Unionsrecht erwachsen, unter Berücksichtigung von Art. 4 Abs. 3 EUV gezwungen sein kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. März 2007, Unibet, C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnr. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung), festzustellen, dass eine Verpflichtung für die Verwaltungsbehörde besteht, ein Ausreiseverbot wie das im Ausgangsverfahren fragliche zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben (vgl. entsprechend Urteil i-21 Germany und Arcor, Randnrn. 55 und 56).
- 66 Die erste und die zweite Frage sind deshalb dahin zu verstehen, dass sie sich darauf richten, ob das Unionsrecht unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens dahin auszulegen ist, dass es einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, wonach ein Verwaltungsverfahren, das zum Erlass eines Ausreiseverbots wie dem im Ausgangsverfahren fraglichen geführt hat, das bestandskräftig geworden ist und nicht vor Gericht angefochten worden ist, im Fall eines offensichtlichen Verstoßes dieses Verbots gegen das Unionsrecht nur unter Voraussetzungen wie den in Art. 99 APK abschließend aufgeführten wieder aufgenommen werden kann, ungeachtet der Tatsache, dass ein solches Verbot gegenüber seinem Adressaten weiterhin Rechtswirkungen erzeugt.
- Zur ersten und zur zweiten Frage in der umformulierten Fassung
- 67 Zwar ergibt sich vor allem aus den Randnrn. 30 bis 32 und 36 des vorliegenden Urteils, dass die vom Unionsgesetzgeber in Art. 32 der Richtlinie 2004/38 vorgeschriebenen Garantien in Bezug auf gegen Unionsbürger verhängte Verbote der Ausreise aus einem Mitgliedstaat anwendbar sind.
- 68 Damit jedoch der Weg zu einer Überprüfung im spezifischen Kontext von Art. 32 eröffnet ist, muss die fragliche Maßnahme insbesondere „nach dem [Unions]recht ordnungsgemäß [erlassen]“ worden sein. Wie sich aus der Antwort auf die dritte Frage ergibt, ist das bei einer Maßnahme wie der Verfügung von 2007 nicht der Fall. Insbesondere aus diesem Grund ist Art. 32 der Richtlinie 2004/38 als solcher nicht auf den Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens anwendbar.
- 69 Nach ständiger Rechtsprechung ist es mangels einer einschlägigen Unionsregelung gemäß dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung eines jeden Mitgliedstaats, die Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der den Rechtssuchenden aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen (vgl. Urteil Wall, Randnr. 63); sie dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige innerstaatliche Sachverhalte regeln (Äquivalenzgrundsatz), und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (vgl. u. a. Urteile vom 14. Dezember 1995, Peterbroeck, C-312/93, Slg. 1995, I-4599, Randnr. 12, i-21 Germany und Arcor, Randnr. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 12. Juli 2012, VALE Építési, C-378/10, Randnr. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 70 Der Äquivalenzgrundsatz verlangt, dass sämtliche für Rechtsbehelfe geltende Vorschriften, einschließlich der vorgeschriebenen Fristen, in gleicher Weise für Rechtsbehelfe gelten, die auf die Verletzung des Unionsrechts gestützt sind, wie für solche, die auf die Verletzung innerstaatlichen Rechts gestützt sind (vgl. u. a. Urteile vom 29. Oktober 2009, Pontin, C-63/08, Slg. 2009, I-10467, Randnr. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 19. Juli 2012, Littlewoods Retail u. a., C-591/10, Randnr. 31).

- 71 Insoweit hat das vorlegende Gericht nicht den Umstand erörtert, dass die besonderen Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 99 APK unterschiedlich sein könnten, je nachdem, ob die Rechtswidrigkeit des bestandskräftig gewordenen Verwaltungsakts aufgrund eines Verstoßes gegen Unionsrecht oder aufgrund eines Verstoßes gegen innerstaatliches Recht gerügt wird.
- 72 Im vorliegenden Fall stellt sich insbesondere die Frage, ob eine nationale Regelung wie die vom vorlegenden Gericht beschriebene mit dem Effektivitätsgrundsatz und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit vereinbar ist.
- 73 Zum einen werden nämlich nach einer solchen Regelung die Adressaten von Ausreiseverboten in Situationen wie der von Herrn Byankov, sofern sie nicht die geforderten Beträge zahlen oder angemessene Sicherheiten stellen, niemals die Möglichkeit haben, ihren Fall überprüfen zu lassen, obwohl die Ausreiseverbote, denen sie auf unbegrenzte Dauer unterliegen, offensichtlich rechtswidrig sind.
- 74 Wie sich insbesondere aus den Randnrn. 13 und 15 des vorliegenden Urteils ergibt, gehen zum anderen die maßgeblichen Verwaltungsbehörden davon aus, es sei ihnen, da eine Aufhebung von Amts wegen – etwa aufgrund des Urteils Jipa – der gemäß Art. 76 Nr. 3 ZBLD verhängten Ausreiseverbote nicht vorgesehen ist und im Rahmen der Anwendung von Art. 99 Nr. 1 APK die Monatsfrist gilt, verwehrt, eine Überprüfung in Fällen wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zuzulassen, und zwar selbst dann, wenn die Rechtswidrigkeit im Hinblick auf das Unionsrecht durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt worden ist.
- 75 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Fälle, in denen sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Ausübung der dem Einzelnen durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen (vgl. u. a. Urteile Peterbroeck, Randnr. 14, vom 3. September 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, Slg. 2009, I-7501, Randnr. 27, und vom 14. Juni 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, Randnr. 49).
- 76 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits anerkannt, dass die Bestandskräftigkeit einer Verwaltungsentscheidung zur Rechtssicherheit beiträgt und das Unionsrecht daher nicht verlangt, dass eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich verpflichtet ist, eine bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidung aufzuheben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Februar 2008, Kempfer, C-2/06, Slg. 2008, I-411, Randnr. 37).
- 77 Er hat jedoch dem Sinn nach entschieden, dass besondere Umstände geeignet sein können, eine nationale Verwaltungsbehörde nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zu verpflichten, eine bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidung zu überprüfen, um insbesondere einer später vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung einer einschlägigen Bestimmung des Unionsrechts Rechnung zu tragen (vgl. Urteil Kempfer, Randnr. 38). Der Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass der Gerichtshof in diesem Zusammenhang den Besonderheiten der in Rede stehenden Fälle und Interessen Rechnung trägt, um einen Ausgleich zwischen dem Erfordernis der Rechtssicherheit und dem der Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Unionsrecht zu finden (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile Kühne & Heitz, Randnrn. 25 und 26, i-21 Germany und Arcor, Randnrn. 53, 63 und 64, Kempfer, Randnrn. 46, 55 und 60, sowie Fallimento Olimpiclub, Randnrn. 22, 26 und 31).
- 78 Im vorliegenden Fall ist insbesondere zu prüfen, ob in Situationen wie der des Ausgangsverfahrens eine nationale Regelung wie die in der Vorlageentscheidung beschriebene in Anbetracht der Konsequenzen, die sich aus ihr für die Anwendung des Unionsrechts und die Unionsbürger, die Adressaten von

Ausreiseverboten wie dem im Ausgangsverfahren fraglichen sind, ergeben, mit der Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit gerechtfertigt werden kann (vgl. entsprechend Urteil Fallimento Olimpiclub, Randnr. 28).

- 79 Wie sich aus der Antwort auf die dritte Frage und insbesondere den Randnrn. 37, 42 und 44 des vorliegenden Urteils ergibt, lässt unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens die fragliche Regelung, die keine regelmäßige Überprüfung vorsieht, das Ausreiseverbot und damit die Verletzung des in Art. 21 Abs. 1 AEUV niedergelegten Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, unbegrenzt fortzudauern. Daher stellt ein solches Ausreiseverbot geradezu die Negation der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Freiheit dar, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (vgl. entsprechend auch Urteil vom 19. Januar 1999, Calfa, C-348/96, Slg. 1999, I-11, Randnr. 18).
- 80 Im Übrigen hat der Unionsgesetzgeber die Mitgliedstaaten durch Art. 32 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 verpflichtet, die Möglichkeit einer Überprüfung von Ein- oder Ausreiseverboten vorzusehen, selbst wenn diese Maßnahmen nach dem Unionsrecht ordnungsgemäß ergangen sind und selbst wenn sie, wie die Verfügung von 2007, bestandskräftig geworden sind. Erst recht muss dies für Ausreiseverbote wie das im Ausgangsverfahren fragliche gelten, die nicht nach dem Unionsrecht ordnungsgemäß ergangen sind und die geradezu eine Negation der in Art. 21 Abs. 1 AEUV verankerten Freiheit darstellen. In einer solchen Situation verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht zwingend, dass ein Verwaltungsakt, mit dem ein solches Verbot verhängt wird, auf unbegrenzte Dauer weiter Rechtswirkungen erzeugt.
- 81 Unter Berücksichtigung auch der Bedeutung, die das Primärrecht dem Unionsbürgerstatus beimisst (vgl. u. a. Urteil vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Randnrn. 43 und 56), ist der Schluss zu ziehen, dass in Situationen wie der des Ausgangsverfahrens eine nationale Regelung wie die in der Vorlageentscheidung beschriebene, soweit sie Unionsbürger daran hindert, gegenüber absoluten, unbefristet erlassenen Ein- oder Ausreiseverboten das ihnen durch Art. 21 AEUV verliehene Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt geltend zu machen, und die Verwaltungsbehörden daran hindert, die Konsequenzen aus einer Rechtsprechung des Gerichtshofs zu ziehen, die bestätigt, dass solche Verbote im Hinblick auf das Unionsrecht unzulässig sind, nicht in vertretbarer Weise mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit gerechtfertigt werden kann und deshalb in diesem Umfang gegen den Effektivitätsgrundsatz und gegen Art. 4 Abs. 3 EUV verstößt (vgl. entsprechend Urteil Fallimento Olimpiclub, Randnrn. 30 und 31).
- 82 Nach alledem ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, wonach ein Verwaltungsverfahren, das zum Erlass eines Ausreiseverbots wie dem im Ausgangsverfahren fraglichen geführt hat, das bestandskräftig geworden ist und nicht vor Gericht angefochten worden ist, im Fall eines offensichtlichen Verstoßes dieses Verbots gegen das Unionsrecht nur unter Voraussetzungen wie den in Art. 99 APK abschließend aufgeführten wieder aufgenommen werden kann, ungeachtet der Tatsache, dass ein solches Verbot gegenüber seinem Adressaten weiterhin Rechtswirkungen erzeugt.

Kosten

- 83 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass es der Anwendung einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die die Auferlegung einer Beschränkung des Rechts eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich in der Europäischen Union frei zu bewegen, allein aus dem Grund vorsieht, dass er einer juristischen Person des Privatrechts einen Betrag schuldet, der über eine gesetzlich festgelegte Grenze hinausgeht und für den keine Sicherheit geleistet worden ist.**
2. **Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass es einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, wonach ein Verwaltungsverfahren, das zum Erlass eines Ausreiseverbots wie dem im Ausgangsverfahren fraglichen geführt hat, das bestandskräftig geworden ist und nicht vor Gericht angefochten worden ist, im Fall eines offensichtlichen Verstoßes dieses Verbots gegen das Unionsrecht nur unter Voraussetzungen wie den in Art. 99 des Administrativprozessualen kodeks (Verwaltungsverfahrenordnung) abschließend aufgeführten wieder aufgenommen werden kann, ungeachtet der Tatsache, dass ein solches Verbot gegenüber seinem Adressaten weiterhin Rechtswirkungen erzeugt.**

Unterschriften