Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

4. Juni 2013*

„Freizügigkeit — Richtlinie 2004/38/EG — Entscheidung, mit der einem Bürger der Europäischen Union die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aus Gründen der öffentlichen Sicherheit untersagt wird — Art. 30 Abs. 2 dieser Richtlinie — Verpflichtung, dem betroffenen Bürger die Gründe dieser Entscheidung mitzuteilen — Der Sicherheit des Staates zuwiderlaufende Offenlegung — Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz“

In der Rechtssache C-300/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 19. Mai 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 17. Juni 2011, in dem Verfahren

ZZ

gegen

Secretary of State for the Home Department

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz (Berichterstatter) und G. Arestis, der Kammerpräsidentin M. Berger, des Kammerpräsidenten E. Jarašiūnas, der Richter E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan und D. Šváby sowie der Richterin A. Prechal,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 19. Juni 2012,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von ZZ, vertreten durch H. Southey, QC, und S. Cox, Barristers, beauftragt durch R. Singh, Solicitor,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Behzadi-Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von T. Eicke, Barrister,

* Verfahrenssprache: Englisch.

— der tschechischen Regierung, vertreten durch D. Hadroušek als Bevollmächtigten,

— der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues und B. Beaupère-Manokha als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Tufvesson und M. Wilderspin als Bevollmächtigte,

— der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch X. Lewis, G. Mathisen und F. Cloarec als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. September 2012

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 30 Abs. 2 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, und – Berichtigung – L 229, S. 35) im Licht insbesondere von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen ZZ und dem Secretary of State for the Home Department (im Folgenden: Secretary of State) über dessen Entscheidung, ZZ aus Gründen der öffentlichen Sicherheit die Einreise in das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu verbieten.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Kapitel VI der Richtlinie 2004/38 enthält Bestimmungen über Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts der Bürger der Europäischen Union durch die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit.

4 Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 sieht insoweit vor:

„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.“

5 Art. 30 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/38 sieht vor:

„(1) Entscheidungen nach Artikel 27 Absatz 1 müssen dem Betroffenen schriftlich in einer Weise mitgeteilt werden, dass er deren Inhalt und Wirkung nachvollziehen kann.

(2) Dem Betroffenen sind die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die der ihn betreffenden Entscheidung zugrunde liegen, genau und umfassend mitzuteilen, es sei denn, dass Gründe der Sicherheit des Staates dieser Mitteilung entgegenstehen."

6 Art. 31 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2004/38 lautet:

„(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 insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse gemäß Artikel 28 nicht unverhältnismäßig ist."

Recht des Vereinigten Königreichs

Einreise und Verbot der Einreise in das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs

7 Die Verordnung von 2006 über die Einreise (Europäischer Wirtschaftsraum [im Folgenden: EWR]) (Immigration [European Economic Area] Regulations 2006, im Folgenden: Einreiseverordnung) setzt die Richtlinie 2004/38 in das Recht des Vereinigten Königreichs um. Art. 2 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Für die Zwecke dieser Verordnung bedeutet

…

‚EWR-Entscheidung': eine nach der vorliegenden Verordnung erlassene Entscheidung über

(a) das Recht einer Person auf Einreise in das Vereinigte Königreich;

…"

8 Art. 11 Abs. 1 und 5 der Einreiseverordnung lautet:

„(1) Einem Bürger des EWR ist die Einreise in das Vereinigte Königreich zu gestatten, wenn er bei seiner Einreise einen von einem Mitgliedstaat des EWR ausgestellten gültigen Personalausweis oder Reisepass vorweist.

…

(5) Dieser Artikel gilt jedoch vorbehaltlich des Art. 19 Abs. 1 …"

9 Art. 19 („Verbot der Einreise in das Vereinigte Königreich und Ausweisung“) der Einreiseverordnung bestimmt in Abs. 1:

„Einer Person wird die Einreise in das Vereinigte Königreich gemäß Art. 11 nicht gestattet, wenn das Verbot ihrer Einreise aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit gemäß Art. 21 gerechtfertigt ist.“

10 Art. 25 der Einreiseverordnung sieht vor:

„(1) In diesem Abschnitt bezeichnet:

…

‚Kommission‘ die im Gesetz von 1997 über die Sonderkommission für Rechtsbehelfe in Einwanderungssachen [Special Immigration Appeals Commission, im Folgenden: SIAC] bezeichnete Kommission;

…“

11 Art. 28 der Einreiseverordnung bestimmt:

„(1) In den Fällen, in denen Abs. 2 oder Abs. 4 anwendbar ist, kann eine Klage gegen eine EWR-Entscheidung bei der [SIAC] erhoben werden.

…

(4) Dieser Absatz ist anwendbar, wenn der Secretary of State bestätigt, dass die EWR-Entscheidung ganz oder teilweise aufgrund von Informationen erlassen wurde, die seiner Meinung nach nicht öffentlich bekannt gegeben werden dürfen

(a) aus Gründen der nationalen Sicherheit;

…

(8) Das Gesetz von 1997 über die Sonderkommission für Rechtsbehelfe in Einwanderungssachen [Special Immigration Appeals Commission Act 1997, im Folgenden: Gesetz über die SIAC] ist auf die nach der vorliegenden Verordnung bei der [SIAC] erhobenen Klagen in gleicher Weise anwendbar wie auf die nach Art. 2 des genannten Gesetzes erhobenen Klagen, die unter Abs. 2 jenes Artikels fallen (Klagen gegen eine die Einreise betreffende Entscheidung); Buchstabe (i) jenes Absatzes ist jedoch auf solche Klagen nicht anwendbar.“

Die Vorschriften über Klagen gegen eine Entscheidung, mit der ein Einreiseverbot ausgesprochen wird

12 Nach Art. 1 des Gesetzes über die SIAC ist diese ein höheres ordentliches Gericht.

13 Art. 5 Abs. 1, 3 und 6 des Gesetzes über die SIAC sieht vor:

„(1) Der Lord Chancellor kann Vorschriften erlassen …

…

(3) Vorschriften nach diesem Artikel können insbesondere

(a) vorsehen, dass das Verfahren vor der [SIAC] durchgeführt werden kann, ohne dass die Begründung der mit der Klage angefochtenen Entscheidung dem Kläger in allen Einzelheiten bekannt gegeben wird.

…

(6) Beim Erlass der Vorschriften nach diesem Artikel berücksichtigt der Lord Chancellor insbesondere:

(a) die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass mit einer Klage angefochtene Entscheidungen ordnungsgemäß überprüft werden, und

(b) die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass Informationen nicht entgegen dem öffentlichen Interesse offengelegt werden."

14 Art. 6 des Gesetzes über die SIAC sieht die Bestellung von speziellen Anwälten vor. Dazu bestimmt Art. 6 Abs. 1 dieses Gesetzes, dass der Attorney General eine Person bestellen kann, die befugt ist, vor dem High Court of Justice (England & Wales) aufzutreten, um die Interessen eines Klägers in allen Verfahren vor der SIAC zu vertreten, von denen der Kläger und alle seine Rechtsvertreter ausgeschlossen sind. Art. 6 Abs. 4 des Gesetzes bestimmt weiter, dass diese Person „gegenüber der Person, deren Interessen zu vertreten sie beauftragt ist, nicht verantwortlich [ist]".

15 Die Verfahrensordnung der Sonderkommission für Rechtsbehelfe in Einwanderungssachen von 2003 (Special Immigration Appeals Commission [Procedure] Rules 2003, im Folgenden: Verfahrensordnung der SIAC) bestimmt in Art. 4 Abs. 1 und 3:

„(1) Die [SIAC] sorgt in Ausübung ihrer Aufgaben dafür, dass Informationen nicht entgegen den Interessen der nationalen Sicherheit offengelegt werden …

…

(3) Vorbehaltlich der Abs. 1 und 2 muss die [SIAC] zu der Überzeugung gelangt sein, dass die Informationen, über die sie verfügt, es ihr erlauben, den Rechtsstreit ordnungsgemäß zu entscheiden."

16 Art. 10 der Verfahrensordnung der SIAC bestimmt:

„(1) Wenn der Secretary of State einer Klage entgegentreten will, muss er bei der [SIAC] einreichen:

(a) eine Erklärung, in der er die Beweise anführt, auf deren Grundlage er der Klage entgegentritt, und

(b) alle ihm bekannten entlastenden Beweise.

(2) Außer in den Fällen, in denen der Secretary of State der Bekanntgabe der Erklärung an den Kläger oder seinen Vertreter widerspricht, muss er dem Kläger gleichzeitig mit der Vorlage bei der [SIAC] eine Kopie der Erklärung zustellen.

(3) Wenn der Secretary of State der Bekanntgabe einer nach Abs. 1 eingereichten Erklärung an den Kläger oder seinen Vertreter widerspricht, sind die Art. 37 und 38 anwendbar."

17 Hinsichtlich der Aufgaben des in Art. 6 des Gesetzes über die SIAC vorgesehenen speziellen Anwalts bestimmt Art. 35 der Verfahrensordnung der SIAC:

„Der spezielle Anwalt hat die Aufgabe, die Interessen des Klägers zu vertreten, indem er

(a) in allen Sitzungen, von denen der Kläger und seine Vertreter ausgeschlossen sind, vor der [SIAC] Stellung nimmt,

(b) in diesen Sitzungen Beweise vorlegt und Zeugen ins Kreuzverhör nimmt und

(c) gegenüber der [SIAC] schriftliche Erklärungen abgibt."

18 Hinsichtlich der Kommunikation zwischen dem Kläger und einem speziellen Anwalt sieht Art. 36 der Verfahrensordnung der SIAC Folgendes vor:

„(1) Der spezielle Anwalt kann mit dem Kläger oder seinem Vertreter jederzeit kommunizieren, bevor der Secretary of State ihm Material mitteilt, dessen Bekanntgabe an den Kläger er verbietet.

(2) Nachdem der Secretary of State dem speziellen Anwalt Material wie in Abs. 1 angegeben mitgeteilt hat, darf der spezielle Anwalt mit niemandem über irgendeine mit dem Verfahren zusammenhängende Frage kommunizieren, außer in den in Abs. 3 oder Abs. 6 Buchst. b genannten Fällen oder gemäß einer Verfügung, die die [SIAC] auf ein Ersuchen nach Abs. 4 hin trifft.

(3) Der spezielle Anwalt kann ohne Verfügungen der [SIAC] mit folgenden Personen oder Stellen über das Verfahren kommunizieren:

(a) mit der [SIAC];

(b) mit dem Secretary of State oder jeder in seinem Namen handelnden Person;

(c) mit dem zuständigen Richter oder jeder in seinem Namen handelnden Person;

(d) mit jeder anderen Person außer dem Kläger oder seinem Vertreter, mit der zu kommunizieren für ihn zu administrativen Zwecken notwendig ist, über Gegenstände, die nicht mit dem eigentlichen Verfahren zusammenhängen.

(4) Der spezielle Anwalt kann die [SIAC] um Verfügungen ersuchen, durch die diese es ihm gestattet, mit dem Kläger oder seinem Vertreter oder einer anderen Person zu kommunizieren.

(5) Wenn der spezielle Anwalt gemäß Abs. 4 um Verfügungen ersucht,

(a) muss die [SIAC] das Ersuchen dem Secretary of State übermitteln, und

(b) der Secretary of State muss binnen einer von der [SIAC] festgesetzten Frist eventuelle Einwände gegen den vorgeschlagenen Kontakt oder die dafür vorgeschlagene Form bei der [SIAC] einreichen und dem speziellen Anwalt zustellen.

(6) Abs. 2 verbietet es dem Kläger nicht, mit dem speziellen Anwalt zu kommunizieren, nachdem der Secretary of State ihm Material wie in Abs. 1 dargelegt mitgeteilt hat, allerdings

(a) darf der Kläger mit dem speziellen Anwalt nur schriftlich über einen Rechtsvertreter verkehren, und

(b) der spezielle Anwalt darf auf die Mitteilung nur im Einklang mit Verfügungen der [SIAC] antworten; in Ermangelung solcher Verfügungen darf er dem Rechtsvertreter des Klägers jedoch eine schriftliche Eingangsbestätigung erteilen."

19 Art. 37 der Verfahrensordnung der SIAC definiert den Ausdruck „geheim zu haltendes Material“ und bestimmt insoweit:

„(1) Im Sinne dieses Artikels bedeutet ‚geheim zu haltendes Material‘

(a) Material, auf das sich der Secretary of State in Verfahren vor der [SIAC] berufen möchte;

(b) Material, das gegen sein Vorbringen spricht oder das Vorbringen des Klägers stützt, oder

…

gegen dessen Mitteilung an den Kläger oder seinen Vertreter er jedoch Einwände erhebt.

(2) Der Secretary of State darf sich nicht auf geheim zu haltendes Material berufen, solange kein spezieller Anwalt zur Vertretung der Interessen des Klägers bestellt worden ist.

(3) Wenn der Secretary of State gemäß Art. 10 Abs. 2 oder Art. 10A Abs. 8 verpflichtet ist, dem Kläger geheim zu haltendes Material zu übermitteln oder wenn er sich darauf berufen will und wenn ein spezieller Anwalt bestellt worden ist, muss der Secretary of State Folgendes bei der [SIAC] einreichen und dem speziellen Anwalt übermitteln:

(a) eine Kopie des geheim zu haltenden Materials, sofern er dies noch nicht getan hat;

(b) eine Mitteilung der Gründe, aus denen er der Offenlegung dieses Materials widerspricht, und

(c) eine Beschreibung des Materials in einer Form, in der es dem Kläger übermittelt werden kann, falls und soweit dies möglich ist, ohne Informationen entgegen dem öffentlichen Interesse bekannt zu geben.

(4) Der Secretary of State muss alle Beschreibungen, die er nach Art. 3 Buchst. c einreicht, zur gleichen Zeit dem Kläger zustellen.

(4A) Wenn der Secretary of State dem speziellen Anwalt geheim zu haltendes Material zustellt, das er aus anderen Gründen als solchen des Berufsgeheimnisses bearbeitet hat,

(a) muss er das Material bei der [SIAC] in unbearbeiteter Form einreichen und die Gründe für die Änderungen erklären und

(b) muss die [SIAC] dem Secretary of State Weisungen dahin gehend erteilen, was er bearbeiten darf.

(5) Der Secretary of State kann mit Genehmigung der [SIAC] oder mit Zustimmung des speziellen Anwalts Material, das er gemäß diesem Artikel eingereicht hat, jederzeit ändern oder ergänzen.“

20 Hinsichtlich der Prüfung der Einwände des Secretary of State bestimmt Art. 38 der Verfahrensordnung der SIAC Folgendes:

„(1) Wenn der Secretary of State einen Einwand gemäß Art. 36 Abs. 5 Buchst. b oder gemäß Art. 37 erhebt, muss die [SIAC] nach diesem Artikel entscheiden, ob sie dem Einwand stattgibt.

(2) Die [SIAC] muss eine mündliche Verhandlung anberaumen, in der der Secretary of State und der spezielle Anwalt mündlich Stellung nehmen können …

…

(5) Die nach diesem Artikel abgehaltenen Verhandlungen finden in Abwesenheit des Klägers und seines Vertreters statt.

(6) Die [SIAC] kann dem Einwand des Secretary of State stattgeben oder ihn zurückweisen.

(7) Die [SIAC] muss dem vom Secretary of State gemäß Art. 37 erhobenen Einwand stattgeben, wenn sie der Auffassung ist, dass die Bekanntgabe des Materials dem öffentlichen Interesse widerspricht.

(8) Wenn die [SIAC] einem vom Secretary of State gemäß Art. 37 erhobenen Einwand stattgibt, muss sie

(a) prüfen, ob der Secretary of State anzuweisen ist, dem Kläger eine Zusammenfassung des geheim zu haltenden Materials zuzustellen, und

(b) jede derartige Zusammenfassung genehmigen, um sicherzustellen, dass sie keine Informationen und keine anderen Angaben enthält, deren Bekanntgabe dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen würde.

(9) Wenn die [SIAC] den vom Secretary of State gemäß Art. 37 erhobenen Einwand zurückweist oder ihn anweist, dem Kläger eine Zusammenfassung des geheim zu haltenden Materials zuzustellen,

(a) ist der Secretary of State nicht verpflichtet, dieses Material oder diese Zusammenfassung zuzustellen, aber

(b) die [SIAC] kann, wenn er dies nicht tut, in einer mündlichen Verhandlung, in der der Secretary of State und der spezielle Anwalt Stellung nehmen können,

(i) wenn sie meint, dass das Material oder die Informationen, die zusammenzufassen sind, gegen das Vorbringen des Secretary of State sprechen oder das Vorbringen des Klägers stützen könnten, den Secretary of State anweisen, sich bei seinem Vorbringen nicht auf Punkte zu berufen oder Zugeständnisse zu machen oder Maßnahmen zu ergreifen, die von ihr festgelegt werden, oder

(ii) in allen anderen Fällen den Secretary of State anweisen, sich bei seinem Vorbringen nicht auf dieses Material oder gegebenenfalls auf die zusammenzufassenden Informationen zu stützen."

21 Art. 47 Abs. 2 bis 4 der Verfahrensordnung der SIAC bestimmt hinsichtlich der von der [SIAC] zu treffenden Entscheidung:

„(2) Die [SIAC] muss ihre Entscheidung schriftlich niederlegen und begründen.

(3) Die [SIAC] muss innerhalb einer angemessenen Frist den Parteien ein Schriftstück zustellen, das ihre Entscheidung und, wenn und soweit dies möglich ist, ohne Informationen entgegen dem öffentlichen Interesse bekannt zu geben, ihre Begründung enthält.

(4) Wenn das in Abs. 3 genannte Schriftstück nicht die vollständige Begründung der Entscheidung enthält, muss die [SIAC] dem Secretary of State und dem speziellen Anwalt ein gesondertes Schriftstück zustellen, das diese Begründung enthält."

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

22 ZZ besitzt die französische und die algerische Staatsangehörigkeit. Er ist seit 1990 mit einer Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs verheiratet, mit der er acht Kinder im Alter zwischen 9 und 20 Jahren hat. Von 1990 bis 2005 war ZZ rechtmäßig im Vereinigten Königreich wohnhaft. Im Jahr 2004 wurde ihm vom Secretary of State ein Recht auf dauerhaften Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats gewährt.

23 Nachdem ZZ im August 2005 das Vereinigte Königreich verlassen hatte, um nach Algerien zu reisen, entschied der Secretary of State, sein Aufenthaltsrecht aufzuheben und ihm die Einreise in das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs zu verbieten, da seine Anwesenheit dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufe. Die SIAC stellte in ihrem Urteil fest, dass ZZ gegen diese Aufhebungsentscheidung kein Klagerecht zustehe.

24 Im September 2006 reiste ZZ in das Vereinigte Königreich, wo der Secretary of State aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nach Art. 19 Abs. 1 der Einreiseverordnung eine Entscheidung erließ, mit der ihm die Einreise verboten wurde (im Folgenden: Entscheidung über das Einreiseverbot). Infolge dieser Entscheidung wurde ZZ nach Algerien zurückgeschickt. Zur Zeit der Einreichung des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens wohnte er in Frankreich.

25 ZZ erhob eine Klage gegen die Entscheidung über das Einreiseverbot, die von der SIAC mit der Begründung abgewiesen wurde, dass diese Entscheidung aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sei. Vor der SIAC wurde ZZ von einem Solicitor und einem Barrister seiner Wahl (im Folgenden: persönliche Vertreter) vertreten.

26 Im Rahmen dieser Klage weigerte sich der Secretary of State, dem Kläger Umstände offenzulegen, auf deren Grundlage er seiner Klage entgegentrat. Gemäß den vor der SIAC anwendbaren Verfahrensvorschriften wurden zwei spezielle Anwälte bestellt, um die Interessen von ZZ wahrzunehmen. Diese sprachen mit ihm auf der Grundlage der „öffentlichen Beweise“.

27 Anschließend wurden die Informationen, auf die die Entscheidung über das Einreiseverbot gestützt war und die ZZ nicht mitgeteilt worden waren, diesen speziellen Anwälten bekannt gegeben, denen es forthin untersagt war, ohne Erlaubnis der SIAC von ZZ oder seinen persönlichen Vertretern neue Weisungen einzuholen oder ihnen Informationen zu geben. Vorbehaltlich dieser Einschränkungen vertraten die speziellen Anwälte weiterhin die Interessen von ZZ vor der SIAC im Hinblick auf die „vertraulichen Beweise“.

28 Zur Prüfung der Einwände des Secretary of State gegen die Bekanntgabe bestimmten Materials an den Kläger hielt die SIAC eine Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit, in Abwesenheit von ZZ und seinen persönlichen Vertretern, aber in Anwesenheit seiner speziellen Anwälte ab. Die SIAC legte fest, in welchem Umfang die Offenlegung der vom Secretary of State herangezogenen „vertraulichen Beweise“ gegenüber ZZ dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen würde.

29 In der Folge fand eine mündliche Verhandlung über die Klage von ZZ statt, die teilweise öffentlich und teilweise unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgehalten wurde. Die Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit fanden in Abwesenheit von ZZ und seinen Anwälten, aber in Anwesenheit seiner speziellen Anwälte statt, die in seinem Namen Stellung nahmen.

30 Die SIAC wies die Klage von ZZ ab und erließ ein „öffentliches“ und ein „vertrauliches“ Urteil, wobei Letzteres nur dem Secretary of State und den speziellen Anwälten von ZZ zugestellt wurde. In ihrem öffentlichen Urteil stellte die SIAC insbesondere fest, dass ZZ „wenige der gegen ihn erhobenen Vorwürfe“ bekannt gegeben worden seien und dass diese nicht „die wesentlichen Fragen“ beträfen.

31 Außerdem geht aus dem öffentlichen Urteil hervor, dass die SIAC überzeugt ist, dass ZZ an Tätigkeiten des Netzes der Bewaffneten Islamischen Gruppe und an terroristischen Tätigkeiten in den Jahren 1995 und 1996 beteiligt gewesen sei. Hinsichtlich der gegenüber ZZ offengelegten tatsächlichen Umstände geht aus diesem Urteil hervor, dass Gegenstände, in Bezug auf die ZZ anerkannt habe, dass er ihr Eigentümer sei oder gewesen sei, im Jahr 1995 in Belgien in Räumen gefunden worden seien, die von einem bekannten Extremisten gemietet worden seien und in denen u. a. eine gewisse Menge von Waffen und Munition gefunden worden sei. Hinsichtlich der anderen vom Secretary of State vorgetragenen Umstände – u. a. Aufenthalte in Italien und Belgien, Kontakte mit bestimmten Personen, Besitz erheblicher Geldsummen – hielt die SIAC die Stellungnahme von ZZ und die von ihm vorgelegten Beweise in gewissem Maße für glaubhaft und relevant. Aus Gründen, die insbesondere in dem vertraulichen Urteil erläutert werden, ist die SIAC indessen seinem Vorbringen, mit dem er seine Beteiligung an den Tätigkeiten des genannten Netzes bestritt, nicht gefolgt.

32 In ihrem öffentlichen Urteil führte die SIAC im Ergebnis aus, dass sie „aus Gründen, die nur in dem vertraulichen Urteil erläutert werden, zu der Überzeugung gelangt [ist], dass das persönliche Verhalten von ZZ eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft, nämlich ihre öffentliche Sicherheit, berührt, und dass dieses Interesse Vorrang hat vor dem Recht des Klägers und seiner Familie, ihr Familienleben im Vereinigten Königreich zu führen“.

33 ZZ legte gegen dieses Urteil Berufung beim vorlegenden Gericht ein, das die Berufung zuließ. In seinem im Berufungsverfahren ergangenen Urteil vom 19. April 2011, mit dem entschieden wurde, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen erforderlich ist, stellte der Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) fest, dass die Urteile der SIAC zusammen betrachtet Tatsachenfeststellungen und Erwägungen enthielten, die den Schluss der SIAC hinreichend stützten. Damit habe die SIAC ihre Entscheidung ausreichend begründet. Der Court of Appeal fragt sich allerdings, ob es zulässig ist, dass die SIAC ZZ nicht den wesentlichen Inhalt der Gründe offenlegt, die der Entscheidung über das Einreiseverbot zugrunde liegen.

34 Der Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Verlangt der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes im Sinne von Art. 30 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 in dessen Auslegung im Licht von Art. 346 Abs. 1 Buchst. a AEUV, dass ein Rechtsprechungsorgan, das mit einer Klage gegen eine Entscheidung befasst ist, mit der einem Unionsbürger gemäß Kapitel VI der Richtlinie 2004/38 aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit die Einreise in einen Mitgliedstaat verboten wird, dafür zu sorgen hat, dass der betroffene Unionsbürger über den wesentlichen Inhalt der gegen ihn vorliegenden Gründe informiert wird, obwohl die Behörden des Mitgliedstaats und das zuständige nationale Gericht nach Prüfung aller ihn belastenden Beweise, auf die sich die Behörden des Mitgliedstaats gestützt haben, zu dem Ergebnis gekommen sind, dass die Offenlegung des wesentlichen Inhalts der gegen ihn vorliegenden Gründe den Interessen der Sicherheit des Staates zuwiderlaufen würde?

Zur Vorlagefrage

Zur Zulässigkeit

35 Nach Ansicht der italienischen Regierung ist das Vorabentscheidungsersuchen in zweierlei Hinsicht unzulässig. Zum einen sei die von ZZ bei dem vorlegenden Gericht erhobene Klage gegen die Entscheidung über das Einreiseverbot unzulässig, da ihm die Nichtigerklärung dieser Entscheidung keinen tatsächlichen Vorteil verschaffen könne, da seiner Einreise in das Vereinigte Königreich in jedem Fall die Entscheidung von August 2005 entgegenstehe, die als gültig angesehen werden müsse.

Daraus folge, dass die vorgelegte Frage im Ausgangsverfahren keine konkrete Bedeutung habe und somit unzulässig sei. Zum anderen ergebe sich aus Art. 4 Abs. 2 EUV und Art. 346 Abs. 1 Buchst. a AEUV, dass die Sicherheit des Staates weiter in die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten falle. Die vorgelegte Frage betreffe somit einen Bereich, der vom nationalen Recht geregelt werde, und falle somit nicht in die Zuständigkeit der Union.

36 Insoweit ist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, nach der in dem Verfahren nach Art. 267 AEUV, das auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, allein das nationale Gericht für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits sowie die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig ist. Ebenso hat nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Unionsrechts betreffen (Urteil vom 25. Oktober 2012, Rintisch, C-553/11, Randnr. 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil vom 22. Juni 2010, Melki und Abdeli, C-188/10 und C-189/10, Slg. 2010, I-5667, Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Das ist hier jedoch nicht der Fall. Zum einen betrifft die vorgelegte Frage nämlich die Auslegung von Art. 30 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 im Licht insbesondere von Art. 47 der Charta. Zum anderen stellt sich diese Frage im Rahmen eines tatsächlichen Rechtsstreits über die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung über ein Einreiseverbot, die auf der Grundlage dieser Richtlinie vom Secretary of State gegen ZZ erlassen wurde. Außerdem ist es zwar Sache der Mitgliedstaaten, die geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer inneren und äußeren Sicherheit zu ergreifen, doch kann der Umstand, dass eine Entscheidung die Sicherheit des Staates betrifft, für sich allein genommen nicht zur Unanwendbarkeit des Rechts der Union führen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Dezember 2009, Kommission/Italien, C-387/05, Slg. 2009, I-11831, Randnr. 45).

39 Demnach ist das Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

Zur Vorlagefrage

40 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 30 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 im Licht insbesondere von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass ein nationales Gericht, das mit der Klage eines Unionsbürgers gegen ein nach Art. 27 Abs. 1 dieser Richtlinie erlassenes Einreiseverbot befasst ist, dafür zu sorgen hat, dass dem Betroffenen der wesentliche Inhalt der Gründe der öffentlichen Sicherheit, die dieser Entscheidung zugrunde liegen, offengelegt wird, wenn die zuständige nationale Behörde vor diesem Gericht geltend macht, dass Gründe der staatlichen Sicherheit einer solchen Offenlegung entgegenstehen.

41 Dazu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Fall feststeht, dass der Secretary of State, die in dem entsprechenden Bereich zuständige nationale Stelle, ZZ die Gründe, die der in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffenen Entscheidung über das Einreiseverbot zugrunde liegen, nicht genau und umfassend mitgeteilt hat. Im Rahmen des Verfahrens vor der SIAC, mit dem –

gemäß dem durch das Recht des Vereinigten Königreichs geschaffenen System – die gerichtliche Kontrolle solcher Entscheidungen gewährleistet wird, hat sich der Secretary of State auf die Vertraulichkeit von Material berufen, auf das er sich stützte, als er der Klage von ZZ entgegentrat.

42 Gemäß Art. 4 Abs. 1 ihrer Verfahrensordnung ist die SIAC verpflichtet, sich zu vergewissern, dass Informationen nicht entgegen den Interessen der Sicherheit des Staates offengelegt werden. Außerdem bestellt dieses Gericht nach Art. 10 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 37 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung einen speziellen Anwalt für die Vertretung der Interessen des Klägers, wenn der Secretary of State vor dem Gericht die Geheimhaltung von Material begehrt, auf das im Rahmen der Klage Bezug genommen wird. Dieser Anwalt nimmt nach Art. 35 der Verfahrensordnung in Sitzungen Stellung, von denen der Kläger ausgeschlossen ist, legt Beweise vor, nimmt Zeugen ins Kreuzverhör und gibt gegenüber der SIAC schriftliche Erklärungen ab.

43 Der Secretary of State ist nach Art. 37 Abs. 3 der Verfahrensordnung der SIAC verpflichtet, eine Kopie des entsprechenden geheim zu haltenden Materials und eine Mitteilung der Gründe, aus denen er der Offenlegung dieses Materials widerspricht, vorzulegen und an die SIAC und den speziellen Anwalt zu übermitteln. Außerdem obliegt es dem Secretary of State nach Art. 37 Abs. 4 der Verfahrensordnung, eine Beschreibung dieses geheim zu haltenden Materials in einer Form vorzulegen, in der es dem Kläger übermittelt werden kann, falls und soweit dies möglich ist, ohne Informationen entgegen dem öffentlichen Interesse bekannt zu geben. Ein Einwand des Secretary of State gegen die Offenlegung des entsprechenden Materials gegenüber dem Kläger wird nach Art. 38 der Verfahrensordnung von der SIAC geprüft, und im Rahmen dieser Prüfung können der Secretary of State und der spezielle Anwalt Stellung nehmen.

44 Nach Art. 36 der Verfahrensordnung der SIAC darf der spezielle Anwalt ab dem Zeitpunkt, zu dem ihm Material mitgeteilt wurde, dessen Offenlegung der Secretary of State widersprochen hat, mit dem Kläger nicht mehr über mit dem Verfahren verbundene Fragen kommunizieren. Er kann allerdings bei der SIAC Verfügungen beantragen, mit denen ihm eine entsprechende Kommunikation erlaubt wird.

45 Im Hinblick auf dieses nationale Verfahren hat sich das vorlegende Gericht an den Gerichtshof gewandt.

46 Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 sieht hinsichtlich des erforderlichen Inhalts und der erforderlichen Begründung einer Entscheidung, die wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Entscheidung über das Einreiseverbot nach Art. 27 dieser Richtlinie getroffen wurde, vor, dass diese Entscheidung dem Betroffenen schriftlich in einer Weise mitgeteilt werden muss, dass er deren Inhalt und Wirkung nachvollziehen kann. Zudem bestimmt Art. 30 Abs. 2, dass dem Betroffenen die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die der entsprechenden Entscheidung zugrunde liegen, genau und umfassend mitzuteilen sind, es sei denn, dass Gründe der Sicherheit des Staates dieser Mitteilung entgegenstehen.

47 Mit Art. 31 der Richtlinie 2004/38 wird den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung die Maßnahmen vorzusehen, die erforderlich sind, damit Unionsbürger und ihre Familienangehörigen gegen Entscheidungen, die ihr Recht, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken, einen Rechtsbehelf bei einem Gericht und gegebenenfalls bei einer Behörde einlegen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Oktober 2012, Byankov, C-249/11, Randnr. 53). Nach Art. 31 Abs. 3 dieser Richtlinie muss das Rechtsbehelfsverfahren eine Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung sowie der Tatsachen und Umstände, auf denen die Entscheidung beruht, umfassen.

48 Damit der Betroffene die von den Mitgliedstaaten derart eröffneten Rechtsbehelfe sachdienlich nutzen kann, ist die zuständige nationale Behörde, wie es in Art. 30 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 als Grundsatz aufgestellt wird, verpflichtet, ihm im Rahmen des Verwaltungsverfahrens die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die der fraglichen Entscheidung zugrunde liegen, genau und umfassend mitzuteilen.

49 Nur als Ausnahme ermächtigt Art. 30 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 die Mitgliedstaaten, die dem Betroffenen übermittelten Informationen aus Gründen der Sicherheit des Staates zu begrenzen. Als Abweichung von der in der vorstehenden Randnummer angeführten Regel ist diese Vorschrift eng auszulegen, ohne dass ihr jedoch ihre praktische Wirksamkeit genommen würde.

50 In diesem Kontext ist zu bestimmen, ob und inwieweit Art. 30 Abs. 2 und Art. 31 der Richtlinie 2004/38 es zulassen, dass die Gründe einer in Anwendung von Art. 27 dieser Richtlinie getroffenen Entscheidung nicht genau und umfassend mitgeteilt werden, wobei die Bestimmungen der Richtlinie im Einklang mit den Anforderungen aus Art. 47 der Charta ausgelegt werden müssen.

51 Insoweit ist hervorzuheben, dass bei dieser Auslegung im Einklang mit der Charta die Bedeutung des mit ihrem Art. 47 gewährleisteten Grundrechts zu berücksichtigen ist, so wie es sich aus dem mit der Charta errichteten System insgesamt ergibt. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Art. 52 Abs. 1 der Charta zwar Einschränkungen der Ausübung der in ihr anerkannten Rechte zulässt, dabei aber verlangt, dass jede Einschränkung insbesondere den Wesensgehalt des fraglichen Grundrechts achtet, und außerdem voraussetzt, dass jede Einschränkung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist und tatsächlich den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entspricht.

52 Folglich darf die Auslegung von Art. 30 Abs. 2 und Art. 31 der Richtlinie 2004/38 im Licht von Art. 47 der Charta nicht dazu führen, dass das gewährleistete Schutzniveau, so wie es in der vorstehenden Randnummer dargelegt wurde, missachtet wird.

53 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist für die Wirksamkeit der durch Art. 47 der Charta gewährleisteten gerichtlichen Kontrolle erforderlich, dass der Betroffene Kenntnis von den Gründen, auf denen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung beruht, erlangen kann, entweder durch die Lektüre der Entscheidung selbst oder durch eine auf seinen Antrag hin erfolgte Mitteilung dieser Gründe, unbeschadet der Befugnis des zuständigen Gerichts, von der betreffenden Behörde die Übermittlung dieser Gründe zu verlangen (Urteile vom 17. März 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 und C-373/09, Slg. 2011, I-1785, Randnr. 63, und vom 17. November 2011, Gaydarov, C-430/10, Slg. 2011, I-11637, Randnr. 41), um es ihm zu ermöglichen, seine Rechte unter den bestmöglichen Bedingungen zu verteidigen und in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob es für ihn von Nutzen ist, das zuständige Gericht anzurufen, und um dieses vollständig in die Lage zu versetzen, die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der fraglichen nationalen Entscheidung auszuüben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Oktober 1987, Heylens u. a., 222/86, Slg. 1987, 4097, Randnr. 15, und vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, Randnr. 337).

54 Zwar kann es sich sowohl in einem Verwaltungsverfahren als auch in einem Gerichtsverfahren als notwendig erweisen, dem Betroffenen insbesondere aus zwingenden Gründen der Sicherheit des Staates bestimmte Informationen nicht mitzuteilen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, Randnr. 342).

55 In Bezug auf das Gerichtsverfahren ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass die Verfahrensbeteiligten angesichts des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens, der Bestandteil der Verteidigungsrechte nach Art. 47 der Charta ist, das Recht darauf haben müssen, von allen beim Gericht eingereichten Schriftstücken oder Erklärungen Kenntnis zu nehmen, um diese erörtern und die Entscheidung des Gerichts beeinflussen zu können (Urteile vom 14. Februar 2008,

Varec, C-450/06, Slg. 2008, I-581, Randnr. 45, vom 2. Dezember 2009, Kommission/Irland u. a., C-89/08 P, Slg. 2009, I-11245, Randnr. 52, und vom 21. Februar 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, Randnr. 30; vgl. auch in Bezug auf Art. 6 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23. Juni 1993, Ruiz-Mateos/Spanien, Serie A, Nr. 262, § 63).

56 Es würde gegen das Grundrecht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf verstoßen, wenn eine gerichtliche Entscheidung auf Tatsachen und Schriftstücke gegründet würde, von denen die Parteien – oder eine von ihnen – keine Kenntnis nehmen und zu denen sie daher auch nicht Stellung nehmen konnten (Urteil Kommission/Irland u. a., Randnr. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Wenn allerdings in Ausnahmefällen eine nationale Behörde unter Berufung auf Gründe der Sicherheit des Staates dem widerspricht, dass dem Betroffenen die Gründe, die einer in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffenen Entscheidung zugrunde liegen, genau und umfassend mitgeteilt werden, muss das zuständige Gericht des entsprechenden Mitgliedstaats verfahrensrechtliche Techniken und Regeln zu seiner Verfügung haben und anwenden, die es ermöglichen, die legitimen Erwägungen der Sicherheit des Staates in Bezug auf die Art und die Quellen der Informationen, die beim Erlass der betreffenden Entscheidung berücksichtigt worden sind, auf der einen und das Erfordernis, dem Einzelnen seine Verfahrensrechte wie das Recht, gehört zu werden, und den Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens hinreichend zu gewährleisten, auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen (vgl. entsprechend Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, Randnr. 344).

58 Zu diesem Zweck sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zum einen eine wirksame gerichtliche Kontrolle sowohl des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der von der nationalen Behörde im Hinblick auf die Sicherheit des Staates angeführten Gründe als auch der Rechtmäßigkeit der in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffenen Entscheidung und zum anderen Techniken und Regeln über diese Kontrolle im Sinne der vorstehenden Randnummer vorzusehen.

59 Im Rahmen der in Art. 31 der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer in Anwendung von Art. 27 dieser Richtlinie getroffenen Entscheidung obliegt es den Mitgliedstaaten, Regeln vorzusehen, die es dem mit der Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung betrauten Gericht ermöglichen, von allen Gründen und den entsprechenden Beweisen Kenntnis zu nehmen, auf deren Grundlage die Entscheidung getroffen wurde.

60 Hinsichtlich der Anforderungen, denen die gerichtliche Kontrolle des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der Gründe genügen muss, die die zuständige nationale Behörde im Hinblick auf die Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats anführt, ist es wichtig, dass ein Gericht damit betraut ist, zu überprüfen, ob diese Gründe es verwehren, dass die genauen und umfassenden Gründe, auf denen die fragliche Entscheidung beruht, und die entsprechenden Beweise mitgeteilt werden.

61 Es obliegt daher der zuständigen nationalen Behörde, entsprechend den nationalen Verfahrensregeln den Nachweis dafür zu erbringen, dass die Sicherheit des Staates tatsächlich beeinträchtigt würde, wenn dem Betroffenen die genauen und umfassenden Gründe, die einer in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffenen Entscheidung zugrunde liegen, und die entsprechenden Beweise mitgeteilt würden (vgl. entsprechend Urteil vom 15. Dezember 2009, Kommission/Finnland, C-284/05, Slg. 2009, I-11705, Randnrn. 47 und 49). Daraus folgt, dass es keine Vermutung zugunsten des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der von einer nationalen Behörde angeführten Gründe gibt.

62 Insoweit hat das zuständige nationale Gericht eine unabhängige Prüfung aller von der zuständigen nationalen Behörde geltend gemachten rechtlichen und tatsächlichen Umstände vorzunehmen und nach den nationalen Verfahrensregeln zu beurteilen, ob die Sicherheit des Staates einer solchen Mitteilung entgegensteht.

63 Wenn das Gericht zu dem Schluss kommt, dass die Sicherheit des Staates es nicht verwehrt, dass dem Betroffenen die genauen und umfassenden Gründe, die einer in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffenen Entscheidung über ein Einreiseverbot zugrunde liegen, mitgeteilt werden, räumt es der zuständigen nationalen Behörde die Möglichkeit ein, dem Betroffenen die fehlenden Gründe und Beweise mitzuteilen. Wenn die Behörde deren Mitteilung nicht erlaubt, prüft das Gericht die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Entscheidung allein anhand der mitgeteilten Gründe und Beweise.

64 Wenn sich dagegen zeigt, dass die Sicherheit des Staates der Mitteilung der entsprechenden Gründe an den Betroffenen tatsächlich entgegensteht, hat die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffenen Entscheidung, wie sie in Art. 31 Abs. 1 dieser Richtlinie vorgesehen ist, angesichts der in den Randnrn. 51, 52 und 57 des vorliegenden Urteils gemachten Ausführungen im Rahmen eines Verfahrens zu erfolgen, das die Erfordernisse, die sich aus der Sicherheit des Staates ergeben, und diejenigen aus dem Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz in angemessener Weise zum Ausgleich bringt und dabei die eventuellen Eingriffe in die Ausübung dieses Rechts auf das unbedingt Erforderliche begrenzt.

65 Insoweit muss das entsprechende Verfahren zum einen angesichts der gebotenen Beachtung von Art. 47 der Charta so weit wie irgend möglich die Wahrung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens sicherstellen, um es dem Betroffenen zu ermöglichen, die Gründe anzugreifen, auf denen die fragliche Entscheidung beruht, und zu den entsprechenden Beweisen Stellung zu nehmen und somit seine Verteidigungsmittel sachdienlich geltend zu machen. Es kommt insbesondere darauf an, dass dem Betroffenen jedenfalls der wesentliche Inhalt der Gründe mitgeteilt wird, auf denen eine in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffene Entscheidung über ein Einreiseverbot beruht, da der erforderliche Schutz der Sicherheit des Staates nicht zur Folge haben kann, dass dem Betroffenen sein Recht darauf, gehört zu werden, vorenthalten und damit sein in Art. 31 dieser Richtlinie vorgesehenes Recht auf einen Rechtsbehelf wirkungslos wird.

66 Zum anderen gilt die Abwägung zwischen dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und der Notwendigkeit, den Schutz der Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats zu gewährleisten, auf der die in der vorstehenden Randnummer dargelegte Schlussfolgerung beruht, nicht in gleicher Weise für die Beweise, die den vor dem zuständigen nationalen Gericht geltend gemachten Gründen zugrunde liegen. In bestimmten Fällen kann nämlich die Offenlegung dieser Beweise die Sicherheit des Staates insoweit unmittelbar und besonders beeinträchtigen, als sie insbesondere das Leben, die Gesundheit oder die Freiheit von Personen gefährden könnte oder die von den nationalen Sicherheitsbehörden speziell angewandten Untersuchungsmethoden enthüllen und damit die zukünftige Erfüllung der Aufgaben dieser Behörden ernsthaft behindern oder sogar unmöglich machen könnte.

67 In diesem Zusammenhang hat das nationale Gericht zu beurteilen, ob und inwieweit die Einschränkungen der Verteidigungsrechte des Klägers, die sich insbesondere aus einer fehlenden Offenlegung der Beweise und der genauen und umfassenden Gründe, auf denen die in Anwendung von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 getroffene Entscheidung beruht, die Beweiskraft der geheim zu haltenden Beweise beeinflussen kann.

68 Unter diesen Umständen ist es Sache des zuständigen nationalen Gerichts, zum einen dafür zu sorgen, dass dem Betroffenen der wesentliche Inhalt der Gründe, auf denen die fragliche Entscheidung beruht, in einer Weise mitgeteilt wird, die die erforderliche Geheimhaltung der Beweise gebührend berücksichtigt, und zum anderen nach dem nationalen Recht die Konsequenzen aus einer eventuellen Missachtung dieser Mitteilungspflicht zu ziehen.

69 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 30 Abs. 2 und Art. 31 der Richtlinie 2004/38 im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen sind, dass das zuständige nationale Gericht nach diesen Vorschriften dafür zu sorgen hat, dass die Nichtoffenlegung der genauen und umfassenden Gründe, auf denen eine in Anwendung von Art. 27 dieser Richtlinie getroffene Entscheidung beruht, und der entsprechenden Beweise durch die zuständige nationale Behörde gegenüber dem Betroffen

auf das unbedingt Erforderliche beschränkt bleibt und dass dem Betroffenen jedenfalls der wesentliche Inhalt dieser Gründe in einer Weise mitgeteilt wird, die die erforderliche Geheimhaltung der Beweise gebührend berücksichtigt.

Kosten

70 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden 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 (Große Kammer) für Recht erkannt:

Art. 30 Abs. 2 und Art. 31 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 sind im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass das zuständige nationale Gericht nach diesen Vorschriften dafür zu sorgen hat, dass die Nichtoffenlegung der genauen und umfassenden Gründe, auf denen eine in Anwendung von Art. 27 dieser Richtlinie getroffene Entscheidung beruht, und der entsprechenden Beweise durch die zuständige nationale Behörde gegenüber dem Betroffen auf das unbedingt Erforderliche beschränkt bleibt und dass dem Betroffenen jedenfalls der wesentliche Inhalt dieser Gründe in einer Weise mitgeteilt wird, die die erforderliche Geheimhaltung der Beweise gebührend berücksichtigt.

Unterschriften