

Rechtssache C-441/19**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

12. Juni 2019

Vorlegendes Gericht:

Rechtbank Den Haag, Sitzungsort 's-Hertogenbosch (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

12. Juni 2019

Kläger:

TQ

Beklagter:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Mit Beschluss vom 23. März 2018 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) lehnte der Beklagte den Antrag des Klägers auf Gewährung von Asyl und auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis als unbegründet ab. Der Beschluss enthält eine Rückkehrpflicht für den Kläger, deren Vollzug aber vorläufig ausgesetzt wurde. Der Kläger hat gegen den angefochtenen Beschluss Klage beim vorlegenden Gericht erhoben.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Ersuchen gemäß Art. 267 AEUV und Art. 107 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft im Wesentlichen die Frage, ob die Politik und die Praxis des Beklagten des Ausgangsverfahrens mit Art. 5 Buchst. a, Art. 6 Abs. 1 und 4, Art. 8 Abs. 1 und Art. 10 der Richtlinie 2008/115/EG, Art. 15 der Richtlinie 2011/95/EU sowie den Art. 4 und 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar sind; genauer gesagt geht es darum, dass ein

unbegleiteter Minderjähriger im Alter von mehr als 15 Jahren verpflichtet wird, in sein Herkunftsland zurückzukehren, ohne dass die Behörde zuvor geprüft hat, ob in diesem Land grundsätzlich eine geeignete Aufnahmemöglichkeit vorhanden und verfügbar ist.

Vorlagefragen

1. Sind Art. 10 der Richtlinie 2008/115/EG (im Folgenden: Rückführungsrichtlinie) in Verbindung mit den Art. 4 und 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der 22. Erwägungsgrund und Art. 5 Buchst. a der Rückführungsrichtlinie sowie Art. 15 der Richtlinie 2011/95/EU (im Folgenden: Anerkennungsrichtlinie) dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat, bevor er einem unbegleiteten Minderjährigen eine Rückkehrpflicht auferlegt, sich vergewissern und Ermittlungen anstellen muss, ob im Herkunftsland jedenfalls grundsätzlich eine geeignete Aufnahmemöglichkeit vorhanden und verfügbar ist?
2. Ist Art. 6 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie in Verbindung mit Art. 21 der Charta dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat nicht befugt ist, bei der Zuerkennung rechtmäßigen Aufenthalts in seinem Hoheitsgebiet nach dem Lebensalter zu unterscheiden, wenn festgestellt wird, dass ein unbegleiteter Minderjähriger weder den Flüchtlingsstatus noch subsidiären Schutz erhalten kann?
3. Ist Art. 6 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen, dass die Rückkehrpflicht auszusetzen und damit ein rechtmäßiger Aufenthalt zuzuerkennen ist, wenn ein unbegleiteter Minderjähriger seiner Rückkehrpflicht keine Folge leistet und der Mitgliedstaat keine konkreten Handlungen vornimmt und vornehmen wird, um zur Ausweisung überzugehen? Ist Art. 8 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen, dass von einem Verstoß gegen den Loyalitätsgrundsatz und den Grundsatz der Gemeinschaftstreue auszugehen ist, wenn gegen einen unbegleiteten Minderjährigen eine Rückkehrentscheidung erlassen wird, ohne dass danach Ausweisungshandlungen vorgenommen werden, bis der unbegleitete Minderjähriger das Lebensalter von 18 Jahren erreicht hat?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 5 Buchst. a, Art. 6 Abs. 1 und 4, Art. 8 Abs. 1 und Art. 10 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie)

Art. 15 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf

internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Anerkennungsrichtlinie)

Art. 4 und 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Angeführte nationale Vorschriften

Art. 14 Abs. 1 Buchst. e, Art. 28 und Art. 64 der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000)

Art. 3.6a des Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000)

Paragraph B8/6 des Vreemdelingencirculaire 2000 (Ausländer-Runderlass 2000)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Der Kläger wurde am 14. Februar 2002 in Guinea geboren. Er weiß nicht, wo sich seine Eltern aufhalten, und kennt keine anderen Familienmitglieder. Nach einem Aufenthalt in Sierra Leone gelangte er über eine Mittelsperson aus Nigeria in die Niederlande. In den Niederlanden wurde er Opfer von Menschenhandel und sexueller Gewalt. Nach den Angaben im Vorlagebeschluss befindet er sich nunmehr in einer Pflegefamilie in den Niederlanden.
- 2 Er beantragte die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für Asylberechtigte. Dieser Antrag wurde als unbegründet abgelehnt (angefochtener Beschluss). Dem Kläger steht nach Ansicht des Beklagten keine Aufenthaltserlaubnis aus asylrechtlichen Gründen zu. Da er zum Zeitpunkt des Asylantrags älter als 15 Jahre war, kann er nach Ansicht des Beklagten auch keine reguläre Aufenthaltserlaubnis aufgrund der sogenannten „Schuldlosigkeitpolitik“ für Minderjährige erhalten. Der angefochtene Beschluss enthält auch eine Rückkehrentscheidung. Deren Vollzug wurde im angefochtenen Beschluss aus medizinischen Gründen vorläufig ausgesetzt, aber dies wurde in einem späteren Beschluss revidiert.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 3 Den Kern des Rechtsstreits bilden die Politik und die Praxis des Beklagten in Bezug auf die Auferlegung einer Rückkehrpflicht bei unbegleiteten Minderjährigen im Alter von mehr als 15 Jahren. Auf der Grundlage der „Schuldlosigkeitpolitik“ wird Minderjährigen bis zum Alter von 15 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis als alleinstehender minderjähriger Ausländer („verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling“, im Folgenden: AMV) erteilt, weil bis zu diesem Alter davon ausgegangen wird, dass sie keine „Schuld“ an ihrer Situation trifft. Ein solcher Aufenthaltstitel wird erteilt, wenn sich nach einer Prüfung ergibt, dass im Ursprungsland keine geeignete Aufnahmemöglichkeit besteht. Ab

dem Alter von 15 Jahren wird keine solche Prüfung vorgenommen, und es wird auch davon ausgegangen, dass ein Minderjähriger selbständig zurückkehren kann.

- 4 Zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens ist unstrittig, dass der Kläger aufgrund des Sachverhalts vor seiner Einreise in die Niederlande keinen Asylschutz bekommen kann. Der Kläger steht jedoch auf dem Standpunkt, dass ihm zu Unrecht keine Aufenthaltserlaubnis als AMV erteilt worden sei. Er ist der Meinung, die AMV-Politik sei unbillig; zumindest seien ihre Folgen in seiner Situation aufgrund besonderer Umstände unverhältnismäßig. Er sei bei der Stellung seines Asylantrags nur vier Monate älter als 15 Jahre gewesen; überdies sei das Kindeswohl bei der Beschlussfassung durch den Beklagten unzureichend einbezogen worden. Es gebe für ihn in seinem Herkunftsland keine geeignete Aufnahmemöglichkeit; in diesem Zusammenhang habe der Beklagte eine Pflicht zur aktiven Prüfung. Der Kläger steht zugleich auf dem Standpunkt, dass er wegen seiner medizinischen Probleme schutzbedürftig sei.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 5 Aus dem Beschluss folgt, dass der Aufenthalt des Klägers für die Dauer des Rechtsbehelfsverfahrens rechtmäßig ist. Sobald das vorliegende Gericht eine Endentscheidung getroffen hat, leben die Rückkehrentscheidung und die Ausreisepflicht wieder auf. Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass der Beklagte die Rechtsfolgen somit nur aus verfahrenstechnischen Gründen ausgesetzt hat, wodurch verhindert wird, dass der Kläger ausgewiesen werden kann und damit einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden erleidet, bevor das Gericht Gelegenheit hatte, endgültig zu entscheiden. Mit der vom Beklagten infolge der Einlegung eines Rechtsbehelfs zuerkannten aufschiebenden Wirkung ist somit nicht in der Sache über die Anfechtung der Rückkehrentscheidung durch den Kläger entschieden worden, so dass ein echter Rechtsstreit besteht und dem Gerichtshof keine hypothetische Frage vorgelegt wird.
- 6 Das vorliegende Gericht stellt fest, dass der Zeitraum zwischen dem Erlass einer an einen unbegleiteten Minderjährigen gerichteten Rückkehrentscheidung und der tatsächlichen Ausreise, im Hinblick auf das Kindeswohl im Allgemeinen und auf die ernststen Folgen für den Kläger im Besonderen, mehrere Rechtsfragen aufwirft.
- 7 Bei unbegleiteten Minderjährigen im Alter von unter 15 Jahren wird im Asylverfahren bei der Beurteilung, ob der Aufenthalt aus regulären Gründen zu gestatten ist, näher geprüft, ob im Herkunftsland eine geeignete Aufnahmemöglichkeit verfügbar ist. Ist dies nicht der Fall, und kann der Minderjährige daher nicht zurückkehren, wird ihm der Aufenthalt gestattet.
- 8 Gibt es eine geeignete Aufnahmemöglichkeit, kommt ein Aufenthalt des unbegleiteten Minderjährigen im Alter von unter 15 Jahren nicht in Betracht, und der Asylantrag wird, sofern kein Anspruch auf Schutz besteht, abgelehnt. Diese Ablehnung gilt zugleich als Rückkehrentscheidung.

- 9 Die beschlussfassende Behörde hat somit, wenn sie einen Asylantrag eines unbegleiteten Minderjährigen im Alter von unter 15 Jahren ablehnen will, eine Prüfungspflicht hinsichtlich der Frage, ob im Herkunftsland eine geeignete Aufnahmemöglichkeit vorhanden ist.
- 10 Das vorlegende Gericht führt aus, dass Art. 10 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie die Ausweisung unbegleiteter Minderjähriger betrifft. Die der Zulässigkeit einer Ausweisung vorgeschaltete Prüfungspflicht in Art. 10 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie beruht auf der besonderen Schutzbedürftigkeit unbegleiteter Minderjähriger. In der Ausweisung in ein Land, in dem es keine geeignete Aufnahmemöglichkeit während der Minderjährigkeit gibt, sieht das vorlegende Gericht einen zweifelsfreien Verstoß gegen das Kindeswohl.
- 11 Geht ein Mitgliedstaat zur Ausweisung über, muss der Minderjährige die Ausreise jedenfalls nicht selbst organisieren und wird überdies während der Ausreise und der Ankunft im Herkunftsland begleitet. Für den Fall, dass ein unbegleiteter Minderjähriger infolge seiner Ausreisepflicht selbständig ausreist, gibt es hier keinerlei Vorkehrungen. Ein Minderjähriger ist nach Ansicht des vorlegenden Gerichts nicht nur im Hinblick auf seine geistige, körperliche, soziale und emotionale Entwicklung minderjährig, sondern auch im Hinblick auf seinen rechtlichen Status. Ein unbegleiteter Minderjähriger kann wegen seiner Schutzbedürftigkeit nicht als fähig angesehen werden, die Verantwortung für die Ausreise selbständig zu tragen.
- 12 Das vorlegende Gericht möchte daher vom Gerichtshof wissen, ob der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Rückführungsrichtlinie eine Lücke gelassen hat oder ob Art. 10 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die in dieser Bestimmung angesprochene Prüfung stets vorgenommen werden muss, bevor ein unbegleiteter Minderjähriger verpflichtet wird, selbständig das Unionsgebiet zu verlassen. Aus dem Wortlaut der Bestimmung scheint sich zu ergeben, dass die unter gebührender Berücksichtigung des Kindeswohls zu gewährende Unterstützung nur erforderlich ist, bevor eine Rückkehrentscheidung ergeht. Dies hätte jedoch zur Folge, dass diese Garantien nur während des Asylverfahrens und bis zur Ablehnung des Asylantrags erforderlich wären. Art. 10 der Rückführungsrichtlinie würde nach dieser Auslegung den Zeitraum zwischen seinen Abs. 1 und 2 nicht regeln. In der Zeitspanne zwischen der Ausstellung der Rückkehrentscheidung und dem Zeitpunkt, zu dem zur Ausweisung übergegangen wird, trafe den Mitgliedstaat dann keine spezielle Sorgepflicht. In dieser Feststellung sieht das vorlegende Gericht jedoch einen Verstoß gegen das Kindeswohl.
- 13 Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof zugleich um nähere Angaben dazu, ob die aus einer Rückkehrentscheidung resultierende Verpflichtung, in einem Herkunftsland zu bleiben, in dem es keine tatsächlich verfügbare geeignete Aufnahmemöglichkeit gibt, für einen unbegleiteten Minderjährigen dazu führt, dass die Situation, in der er sich befindet, als Verstoß gegen Art. 4 der Charta und Art. 15 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie angesehen werden muss. Wenn ja,

stellt sich die Frage, ob im Nachhinein subsidiärer Schutz zu gewähren ist, wenn es wirklich keine tatsächlich verfügbare geeignete Aufnahmemöglichkeit gibt.

- 14 Das vorlegende Gericht meint, dass eine Lösung gefunden werden muss, mit der die Mitgliedstaaten einerseits dem Erfordernis genügen, dass eine Rückkehrentscheidung ergeht, wenn festgestellt wird, dass von einem rechtmäßigen Aufenthalt keine Rede sein kann, während sie andererseits auch das Kindeswohl in den Vordergrund stellen, wie es das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, die Charta und die Rückführungsrichtlinie verlangen. Die Aussetzung der Rückkehrpflicht kann eine solche Lösung sein, die auch dem unbegleiteten Minderjährigen selbst Klarheit bietet.
- 15 Die niederländische Rechtsetzung und Politik verschaffen keinen Einblick darin, wie dem Kindeswohl Rechnung getragen wird und wie es in die Abwägung einfließt, wenn gegen einen unbegleiteten Minderjährigen, der 15 Jahre alt oder älter ist eine Rückkehrentscheidung ergeht. Auch aus dem angefochtenen Beschluss geht nicht klar hervor, wie bei der Auferlegung einer Rückkehrpflicht der in Art. 24 der Charta sowie im 22. Erwägungsgrund und in Art. 5 der Rückführungsrichtlinie aufgestellten Pflicht Genüge getan wird. Der Beklagte hat sich auf die Beurteilung der Frage beschränkt, ob der Kläger asylrechtlichen Schutz benötigt. Ferner hat er angegeben, dass der Kläger nicht erläutert habe, inwiefern die Entscheidung dem Kindeswohl abträglich sei. Das vorlegende Gericht stellt jedoch fest, dass die Beweislast dafür nicht den Kläger trifft; vielmehr muss der Beklagte sich des Kindeswohls bewusst sein und ausdrücklich feststellen, worin das Kindeswohl besteht und wie es in die Abwägung eingeflossen ist.
- 16 Das vorlegende Gericht führt aus, dass der Standpunkt, dass der Kläger nicht in das Herkunftsland zurückkehren könne, weil er keine Eltern habe, bei der Prüfung der Rückkehrentscheidung beurteilt werden muss und nicht beim Vorgehen gegen die tatsächliche Ausweisung. Angesichts der Folgen der Auferlegung einer Rückkehrpflicht für den Kläger sowie des Rechts auf Zugang zu einem Gericht und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 der Charta, Art. 13 der Rückführungsrichtlinie und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs muss der Kläger das Recht haben, eine Rückkehrentscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen, auch wenn sie nicht unmittelbar zur Ausweisung führt. Dass es einen Rechtsbehelf gegen die Rückkehrentscheidung geben muss, folgt auch aus Art. 12 der Rückführungsrichtlinie, der u. a. vorsieht, dass eine Rückkehrentscheidung Informationen über verfügbare Rechtsbehelfe enthalten muss.
- 17 Die Rechtbank möchte daher vom Gerichtshof wissen, ob Art. 10 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen ist, dass eine Rückkehrentscheidung nur ergehen darf, wenn geprüft wurde, ob eine geeignete Aufnahmemöglichkeit vorhanden ist. Sie ersucht den Gerichtshof, explizit anzugeben, ob zwischen dem grundsätzlichen Vorhandensein einer geeigneten Aufnahmemöglichkeit und ihrer tatsächlichen Verfügbarkeit zu unterscheiden ist, ob diese Beurteilungen zu

verschiedenen Zeitpunkten stattfinden können oder müssen und inwieweit ein unbegleiteter Minderjähriger dagegen vorgehen kann.

- 18 Der Beklagte hat dem Kläger eine Rückkehrpflicht auferlegt, aber keine der Handlungen vorgenommen, die erforderlich sind, um den Kläger als unbegleiteten Minderjährigen ausweisen zu können. Die Rechtbank möchte vom Gerichtshof wissen, ob diese Handlungsweise in Anbetracht der Bestimmungen in Art. 6 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie zulässig ist. Diese Bestimmung bietet die Möglichkeit, eine ergangene Rückkehrentscheidung auszusetzen. Die Handlungsweise des Beklagten scheint darauf hinzudeuten, dass dies im Fall des Klägers *de facto* auch geschehen ist. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass der genannte Artikel nicht auf die vorübergehende Aussetzung der Rechtsfolgen im Zusammenhang mit der Einlegung eines tatsächlichen Rechtsmittels abzielt (vgl. Urteil vom 19. Juni 2018, Gnandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, und Beschluss vom 5. Juli 2018, C.J. und S., C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544), sondern auf die Aussetzung einer Rückkehrentscheidung.
- 19 Anstelle der Vornahme von Ausweisungshandlungen scheint der Beklagte zu warten, bis der Kläger das Alter von 18 Jahren erreicht und damit juristisch volljährig ist, so dass es der in Art. 10 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie vorgesehenen Prüfung nicht mehr bedarf. Die Rechtbank möchte deshalb wissen, ob Art. 6 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Aussetzung der Rückkehrentscheidung *de iure* zu erfolgen hat und danach ein rechtmäßiger Aufenthalt zuerkennen ist. Die Situation, die durch die Handlungsweise des Beklagten entstanden ist, hat den rechtlichen Charakter einer Duldungssituation. Somit ist der Aufenthalt des Klägers nicht rechtmäßig, und ihm wird von den Niederlanden auch kein Personalausweis ausgestellt, mit dem er gegebenenfalls seine Identität nachweisen und sich legitimieren könnte. Der Kläger ist jedoch in einer Pflegefamilie untergebracht, hat Zugang zu medizinischer Versorgung und kann Bildungseinrichtungen in den Niederlanden besuchen, bis er das Alter von 18 Jahren erreicht hat. Er hat angegeben, in großer Ungewissheit zu schweben, und seine Ärzte haben angegeben, dass sich die genannte Handlungsweise nachteilig auf den Gesundheitszustand des Klägers auswirkt.
- 20 Das vorlegende Gericht leitet aus dem Sachverhalt ab, dass der Kläger alle nach der „Schuldlosigkeitspolitik“ bestehenden Voraussetzungen für die Zuerkennung eines rechtmäßigen Aufenthalts erfüllt, mit Ausnahme des Lebensalters. Der Kläger war 15 Jahre und vier Monate alt, als er einen Asylantrag stellte. Sollte die Haltung des Beklagten darin bestehen, abzuwarten, bis der Kläger volljährig ist, um ihn dann, ohne Prüfung, ob es eine geeignete Aufnahmemöglichkeit im Herkunftsland gibt, ausweisen zu können, hält das vorlegende Gericht dies für eine Umgehung der Rückführungsrichtlinie.
- 21 Das vorlegende Gericht weist zudem auf Art. 8 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie hin, der vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten eine wirksame Abschiebungspolitik

festlegen und umsetzen müssen. Der Beklagte hat auch gegenüber anderen Mitgliedstaaten die Pflicht, illegal im Unionsgebiet aufhältige unbegleitete minderjährige Drittstaatsangehörige tatsächlich auszuweisen oder ihnen, sofern dies angesichts der Anforderungen, die Art. 10 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie hieran stellt, nicht möglich ist, einen rechtmäßigen Aufenthalt zuzuerkennen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Unionstreue in Art. 4 Abs. 3 EUV.

ARBEITSDOKUMENT