

Rechtssache C-921/19

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

Eingangsdatum:

16. Dezember 2019

Vorlegendes Gericht:

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

Datum der Vorlageentscheidung:

16. Dezember 2019

Kläger:

LH

Beklagter:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Ausgangsverfahren betrifft einen „Folgeantrag“ auf internationalen Schutz im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Richtlinie 2013/32 (Verfahrensrichtlinie). Es geht um die Frage, ob der Beklagte im Rahmen eines solchen Antrags Dokumente, deren Echtheit nicht nachgewiesen werden kann, außer Acht lassen darf.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Mit dem vorliegenden Ersuchen nach Art. 267 AEUV möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Dokumente, deren Echtheit nicht nachgewiesen worden ist, allein aus diesem Grund nicht unter den Begriff „neue Elemente oder Erkenntnisse“ in Art. 40 der Verfahrensrichtlinie fallen können.

Vorlagefragen

I Ist es mit Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie¹ in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie² sowie den Art. 47 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, wenn die Asylbehörde eines Mitgliedstaats vorsieht, dass es sich bei Originaldokumenten nie um neue Elemente oder Erkenntnisse handeln kann, sofern die Echtheit dieser Dokumente nicht feststellbar ist? Sofern die Vereinbarkeit nicht gegeben ist: Macht es in diesem Fall noch einen Unterschied, wenn der Antragsteller im Rahmen eines Folgeantrags Kopien von Dokumenten oder Dokumente einreicht, die aus einer nicht objektiv überprüfbaren Quelle stammen?

II Ist Art. 40 der Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie dahin auszulegen, dass es der Asylbehörde eines Mitgliedstaats gestattet ist, bei der Prüfung von Dokumenten und der Zuerkennung von Beweiswert an diese danach zu unterscheiden, ob die Dokumente im Rahmen eines Erstantrags oder eines Folgeantrags vorgelegt werden? Ist es einem Mitgliedstaat gestattet, bei der Vorlage von Dokumenten im Rahmen eines Folgeantrags der Pflicht zur Zusammenarbeit nicht weiter nachzukommen, wenn die Echtheit dieser Dokumente nicht feststellbar ist?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 18, 19, 47, 52.

Richtlinie 2011/95/EU (Anerkennungsrichtlinie), Art. 4.

Richtlinie 2013/32 (Verfahrensrichtlinie), Erwägungsgründe 36 und 60 sowie Art. 33, 34, 40 und 42.

Angeführte Bestimmungen des nationalen Rechts

Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000), Art. 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000), Art. 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 (Ausländerrunderlass 2000), Paragraf C1/2.9.

¹ RICHTLINIE 2013/32/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (im Folgenden: Verfahrensrichtlinie).

² 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 (im Folgenden: Anerkennungsrichtlinie).

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 L. H. (im Folgenden: Kläger) ist afghanischer Staatsangehöriger. Er stellte am 8. Dezember 2015 in den Niederlanden einen Asylantrag. Während des Asylverfahrens machte er geltend, er sei während seiner Tätigkeit als Chauffeur eines hohen Beamten mehrmals in einen Hinterhalt der Taliban geraten und auch persönlich bedroht worden. Der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, im Folgenden: Beklagter) hielt seine Aussagen zu den Hinterhalten für glaubhaft, die zu den individuellen Bedrohungen aber nicht. Daher wurde sein Asylantrag abgelehnt. Seine hiergegen erhobene Klage wurde ab- und das Rechtsmittel zurückgewiesen.
- 2 Am 26. September 2018 stellte der Kläger einen „Folgeantrag“ auf internationalen Schutz im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Verfahrensrichtlinie. Der ursprüngliche Asylantrag kam mit demselben tatsächlichen Hintergrund in diesem neuen Verfahren nochmals zur Sprache. Der Kläger versuchte, die individuellen Bedrohungen durch die Taliban, die er im ersten Verfahren angeführt hatte, doch noch glaubhaft zu machen. Er trug vor, er sei in den Besitz neuer Dokumente gelangt, darunter der Originaldokumente, die er im ersten Verfahren in Kopie vorgelegt hatte. Hierbei ging es in erster Linie um Dokumente der afghanischen Feuerwehr und des Ministeriums, für das der Kläger gearbeitet hatte.
- 3 Gemäß Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie ist ein Folgeantrag erst zulässig, wenn neue Elemente oder Erkenntnisse zutage getreten sind. Davon kann nach Auffassung des Beklagten erst die Rede sein, wenn nachgewiesen worden ist, dass die neu eingereichten Dokumente echt sind. Daher ließ der Beklagte die Dokumente prüfen. Die beauftragte staatliche Behörde verfügte jedoch nicht über Referenzmaterial, mit dem sich feststellen ließ, ob die Originaldokumente von einer dafür zuständigen Stelle erstellt worden waren. Ebenso wenig konnten Feststellungen zur Echtheit und inhaltlichen Richtigkeit getroffen werden. Daher sah der Beklagte den Asylantrag als unzulässig an.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsrechtsstreits

- 4 Die Parteien sind geteilter Meinung in der Frage, ob Originaldokumente, deren Echtheit nicht festgestellt worden ist, von vornherein außer Acht gelassen werden dürfen oder ob geprüft werden muss, ob den Dokumenten doch irgendein Beweiswert für die Glaubhaftmachung eines Asylantrags in einem Folgeverfahren zuerkannt werden kann.
- 5 Der Kläger vertritt die Auffassung, es sei unbillig, ausschließlich ihm die Beweislast für die Echtheit der Originaldokumente aufzubürden und diese Dokumente automatisch außer Acht zu lassen, wenn ihm der Nachweis nicht gelinge. Die Dokumente bezögen sich auf den Kern des Asylantrags, und im ersten Verfahren seien wesentliche Bestandteile davon als glaubhaft angesehen worden. Außerdem habe er schriftlich angegeben, wie er in den Besitz dieser Dokumente gelangt sei und weshalb sie sich ursprünglich nicht in seinem Besitz

befunden hätten. Es verstoße gegen europäisches Recht, insbesondere gegen den Effektivitätsgrundsatz, wenn bestimmte Kategorien von Beweismitteln im Rahmen von Folgeanträgen ausgeschlossen würden.

- 6 Der Beklagte vertrat bei Erlass des Bescheids und in seiner Klagebeantwortung ausschließlich die Auffassung, es lägen keine neuen Elemente oder Erkenntnisse vor. Entsprechend den einzelstaatlichen Vorschriften und seiner seit dem 1. Juli 2019 in Kraft befindlichen Politik gab er dem Kläger keine Gelegenheit, seinen Standpunkt nochmals persönlich zu erläutern. Der Beklagte ging auf den Inhalt und den Beweiswert der Dokumente ebenso wenig ein wie auf den Umstand, dass der Asylantrag des Klägers im ersten Verfahren größtenteils für glaubwürdig befunden worden war. Erst in der mündlichen Verhandlung hat der Beklagte in Reaktion auf die Erörterungen über seinen Standpunkt hilfsweise einen inhaltlichen Standpunkt zum Inhalt und Beweiswert der Dokumente eingenommen. Die Vorlagefrage bezieht sich auf den Hauptstandpunkt, wonach erst dann neue Elemente vorlägen, wenn die Dokumente nachweisbar echt seien.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 7 Den Angaben des vorlegenden Gerichts zufolge liegen nach ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Raad van State (im Folgenden: Abteilung) – dem höchsten niederländischen Verwaltungsrichter in Ausländersachen – u. a. aus 2015 keine neuen Elemente oder Erkenntnisse vor, wenn die von einem Ausländer vorgelegten Dokumente nicht nachweisbar echt sind. Der Ausländer trage dabei selbst die Beweislast. Der Beklagte könne einem Ausländer entgegenkommen, indem er die Echtheit der Dokumente prüfen lasse, dies ändere jedoch nichts an dessen eigener Verantwortlichkeit. Im Jahr 2018 habe die Abteilung ferner entschieden, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) vom 19. Januar 2016, M. D. und M. A./Belgien (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), diese Feststellung nicht berühre.
- 8 Demgegenüber ergibt sich nach Meinung des vorlegenden Gerichts aus dem Urteil M. D. und M. A./Belgien, dass der Beklagte einen etwaigen Verstoß gegen Art. 3 EMRK sorgfältig und gewissenhaft untersuchen muss und ein Ausschluss von Dokumenten ohne Prüfung der Echtheit, Relevanz und Beweiskraft ein zu formalistischer Ansatz ist. Der Beklagte trage unter Verweis auf die vorerwähnte Rechtsprechung der Abteilung zwar vor, er habe nicht gegen Art. 3 EMRK verstoßen, da er die Echtheit der Dokumente habe prüfen lassen, dies ist nach Ansicht des vorlegenden Gerichts aber nicht ausreichend. Hierbei handle es sich ebenfalls um einen formalistischen Ansatz mit dem Ziel, den Inhalt von Dokumenten allein deshalb nicht zu berücksichtigen, weil nach einer Prüfung keine Feststellung zu deren Echtheit getroffen werden könne.
- 9 Auch wenn die Echtheit der betreffenden Dokumente nicht festgestellt werden könne, sei der Beklagte aufgrund des Urteils M. D. und M. A./Belgien gehalten,

deren Natur, der Art und Weise, auf die der Kläger in ihren Besitz gelangt sei, und ihrer Relevanz für den Asylantrag Rechnung zu tragen. Bei Berücksichtigung all dieser Faktoren im Zusammenhang mit der Unsicherheit hinsichtlich der Echtheit lasse sich der Beweiswert der Dokumente sorgfältig prüfen und mithin die Frage beantworten, ob neue Tatsachen und Umstände vorlägen.

- 10 Auch aus anderen Urteilen des EGMR ergebe sich, dass, wenn ein Ausländer vortrage, er befürchte einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK, verfügbare Dokumente zu nutzen und inhaltlich zu berücksichtigen seien³. Diese Urteile seien in Rechtssachen ergangen, in denen es stets um Erstanträge gegangen sei. Aus dem Wortlaut der Urteile gehe jedoch nicht hervor, dass sich die Gründe ausschließlich auf Verpflichtungen von Mitgliedstaaten im Rahmen von Erstanträgen beziehen würden. Es scheine im Gegenteil so, dass der EGMR allgemeine Grundsätze für die Prüfung von Dokumenten formuliert habe, die Antragsteller auf internationalen Schutz vorlegten, um ihren Asylantrag glaubhaft zu machen. Wie sich hieraus auch ableiten lasse, hätten Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass Ausländer, die ihre Furcht vor Menschenrechtsverletzungen glaubhaft machen müssten, nicht allzu hohe Anforderungen zu erfüllen bräuchten. Mitgliedstaaten seien gehalten, der Lage Rechnung zu tragen, in der sich diese Ausländer befänden.
- 11 Unter diesen Umständen erhebe sich die Frage, wie der Begriff „neue Elemente oder Erkenntnisse“ in Art. 40 der Verfahrensrichtlinie auszulegen sei. Mehrere Bestimmungen der Verfahrensrichtlinie enthielten den Begriff „Element“, ohne ihn zu definieren. In einzelnen Bestimmungen werde auf die Definition des Begriffs „Anhaltspunkte“ in Art. 4 der Anerkennungsrichtlinie verwiesen, in dem es heiße, dass hierunter „Angaben“ des Antragstellers fielen. Das vorliegende Gericht geht davon aus, dass diese Definition auch für die Auslegung des Begriffs „Element“ in Art. 40 der Verfahrensrichtlinie relevant ist. Art. 4 der Anerkennungsrichtlinie unterscheide nicht zwischen Anhaltspunkten in Erst- und Folgeverfahren. Ebenso wenig werde gesagt, dass nur nachweislich echte Dokumente ein Anhaltspunkt sein könnten.
- 12 Für das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen sei relevant, dass die Verfahrensrichtlinie und die Anerkennungsrichtlinie im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auszulegen seien. Bräuchten Originaldokumente nur deshalb nicht inhaltlich geprüft zu werden, weil die Echtheit nicht feststellbar sei, verstoße dies möglicherweise gegen das Asylrecht, das Verbot der Zurückweisung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne der Art. 18, 19 bzw. 47 der Charta. Bei der Auslegung dieser Vorschriften seien die Art. 3 und 13 EMRK zu berücksichtigen, wie aus Art. 52 Abs. 3 der Charta hervorgehe.

³ Beispielsweise EGMR, 18. Dezember 2012, F. N./Schweden, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, EGMR, 18. November 2014, M. A./Schweiz, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, und EGMR, 2. Oktober 2012, Singh/Belgien, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 13 Sofern auf die gleiche Art und Weise wie in der erwähnten Rechtsprechung des EGMR zu prüfen sei, ob neue Elemente oder Erkenntnisse im Sinne von Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie vorlägen, verstoße es gegen das Unionsrecht, wenn Originaldokumente unberücksichtigt blieben, ohne ihrer Natur, der Art der Beschaffung und der Relevanz für den Asylantrag Rechnung zu tragen.
- 14 Auch möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es gerechtfertigt ist, bei der Prüfung von Dokumenten danach zu unterscheiden, ob Originaldokumente im Rahmen eines Erstantrags oder im Rahmen von Folgeanträgen vorgelegt werden. In der derzeitigen niederländischen Praxis würden nur bei einem Erstantrag Dokumente berücksichtigt, deren Echtheit nicht feststehe. In einem späteren Asylverfahren stelle Unsicherheit hinsichtlich der Echtheit an sich bereits einen Grund für die Schlussfolgerung dar, dass keine neuen Elemente oder Erkenntnisse vorlägen, was zur Unzulässigkeit des Antrags führe. Auch die Vorlage einer Kopie oder eines Dokuments, deren bzw. dessen Herkunft nicht überprüft werden könne, habe in diesem Fall automatisch Unzulässigkeit zur Folge.
- 15 Das vorlegende Gericht bezweifelt, ob besagte Praxis mit europäischem Recht vereinbar ist. Es sei nämlich nicht ausgeschlossen, dass Informationen, deren Herkunft nicht kontrollierbar sei oder die aus der Kopie eines Dokuments hervorgingen, dennoch geprüft und als objektive Informationen in die Prüfung des Folgeantrags einbezogen werden könnten. Außerdem habe die Politik des Beklagten, Originaldokumente, deren Echtheit nicht festgestellt worden sei, im Rahmen eines solchen Antrags unberücksichtigt zu lassen, zur Folge, dass eine Entscheidung getroffen werden könne, ohne dass der Asylbewerber angehört werde und ohne dass sich der Beklagte zur Natur, zur Relevanz und zur Art der Beschaffung der Dokumente zu äußern brauche.
- 16 Die Abteilung habe sich nie eindeutig zu der Frage geäußert, ob es gegen europäisches Recht verstoße, wenn ein Folgeantrag nur deshalb als unzulässig angesehen werde, weil die Echtheit vorgelegter Originaldokumente nicht festgestellt werden könne. Ebenso wenig sei zur Sprache gekommen, ob es zulässig sei, einen Ausländer nicht anzuhören, wenn diese Dokumente unberücksichtigt blieben. Die Abteilung habe sich stets auf die Feststellung beschränkt, dass mit dem früheren Asylverfahren die Unglaubwürdigkeit des Asylantrags bereits nachgewiesen worden sei und dies in den Standpunkt des Beklagten zu den Originaldokumenten, deren Echtheit nicht feststehe, einfließe. Die Abteilung habe an keiner Stelle geprüft, ob der Begriff „neue Elemente oder Erkenntnisse“ so eng auszulegen sei, dass derartige Dokumente nie unter diese Definition subsumiert zu werden bräuchten und daher außer Acht gelassen werden dürften. Sie habe mithin keine ausreichende Begründung für ihre Feststellung gegeben, dass Dokumente, die nicht nachweislich echt seien, unberücksichtigt bleiben könnten.
- 17 Da sich der höchste Verwaltungsrichter noch nicht zum Begriff „neue Elemente oder Erkenntnisse“ geäußert hat, möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof der EU (im Folgenden: Gerichtshof) wissen, ob dieser Begriff so eng ausgelegt

werden muss, dass Originaldokumente, deren Echtheit nicht festgestellt worden ist, nicht unter diese Definition subsumiert zu werden brauchen. Die frühere Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie Art. 40 der Verfahrensrichtlinie und Art. 4 der Anerkennungsrichtlinie gäben darüber keinen Aufschluss.

- 18 Das vorlegende Gericht weist noch darauf hin, dass Folgeanträge wenig Aussicht auf Erfolg haben dürften, wenn der Ausländer von dem Land aus, in dem er um Schutz nachsuche, nachträglich echte Dokumente beschaffen müsste, um seinen Folgeantrag zu untermauern. Ebenso wenig sei zu erwarten, dass ein Ausländer allein mit seinen Aussagen einen Folgeantrag so gut begründen könne, dass er doch noch für Schutz in Betracht komme. Von einem Ausländer werde nämlich erwartet, dass er im Erstverfahren eine umfassende Aussage mache und hierzu auch in der Lage sei. Das vorlegende Gericht betont in diesem Zusammenhang, dass in den Niederlanden nunmehr von einer persönlichen Anhörung des Ausländers abgesehen werden könne, sofern einem Folgeantrag allein Dokumente zugrunde gelegt würden, deren Echtheit nicht feststehe. Der Ausländer erhalte möglicherweise somit nicht einmal Gelegenheit, seinen Antrag mit Aussagen doch noch glaubhaft zu machen.
- 19 Vor diesem Hintergrund schlägt das vorlegende Gericht dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:
- I Es ist den Mitgliedstaaten nicht gestattet, vorzusehen, dass es sich bei Originaldokumenten nur deshalb nie um neue Elemente oder Erkenntnisse im Sinne von Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie handeln kann, weil die Echtheit dieser Dokumente nicht festgestellt worden ist. Es ist den Mitgliedstaaten nicht gestattet, vorzusehen, dass Dokumente nur deshalb nie inhaltlich geprüft werden, weil es um eine Kopie geht oder weil das Dokument aus einer nicht objektiv überprüfbaren Quelle stammt.
- II Es ist den Mitgliedstaaten nicht gestattet, bei der Prüfung und Bewertung von Dokumenten danach zu unterscheiden, ob diese im Rahmen eines Erstantrags oder eines Folgeantrags vorgelegt werden. Alle vorgelegten Dokumente müssen grundsätzlich in die Prüfung einbezogen werden, ob ein Antragsteller für eine Anerkennung als Person in Betracht kommt, die gemäß der Richtlinie 2011/95/EU Anspruch auf internationalen Schutz hat, und zwar auch dann, wenn Dokumente im Rahmen eines Folgeantrags eingereicht werden. Der Mitgliedstaat kann für Folgeanträge nicht vorsehen, dass die Beweislast für die Echtheit von Originaldokumenten stets vollständig beim Antragsteller liegt, sondern ist unter Umständen gehalten, auch der Pflicht zur Zusammenarbeit nachzukommen, indem er der Natur und dem Inhalt der Dokumente und Aussagen bezüglich der Art und Weise der Beschaffung Rechnung trägt und mithin prüft, ob diese als Anfangsbeweis zu betrachten sind.