

Rechtssache C-673/19

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

Eingangsdatum:

11. September 2019

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

4. September 2019

Berufungskläger:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Berufungsbeklagte:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Ausgangsverfahren bezieht sich auf Berufungen gegen drei Urteile der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag, Niederlande) zur Klärung der Frage, ob drei Ausländer ohne Erlass einer vorherigen Rückkehrentscheidung rechtmäßig nach Art. 59 Abs. 2 der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000, im Folgenden: Vw 2000) in Haft genommen worden sind, um ihre Ausreise in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen ihnen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, sicherzustellen.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Anwendbarkeit 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

(ABl. 2008, L 348, S. 98) im Rahmen der Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat anstatt der Abschiebung in ein Drittland. Wenn die Richtlinie anzuwenden ist: Auslegung der Voraussetzungen für die Anwendung nationaler Vorschriften nach Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2008/115. Art. 267 AEUV.

Vorlagefrage

Steht die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, insbesondere deren Art. 3, 4, 6 und 15 dem entgegen, dass ein Ausländer, dem internationaler Schutz in einem anderen Mitgliedstaat der Union zuerkannt worden ist, nach den nationalen Rechtsvorschriften mit dem Ziel der Abschiebung in diesen anderen Mitgliedstaat in Haft genommen wird, wenn er in dem Zusammenhang zwar zuerst aufgefordert wurde, in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats auszureisen, jedoch anschließend keine Rückkehrentscheidung erlassen worden ist?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Erwägungsgründe 2 und 5, Art. 1 bis 6 und 15 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

Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist (ABl. 2017, L 339, S. 83, im Folgenden: Rückkehr-Handbuch)

Angeführte nationale Rechtsvorschriften

Art. 59, 62a, 63 und 106 der Vreemdelingenwet 2000

Abschnitt A3/2 des Vreemdelingencirculaire 2000 (Ausländer-Runderlass 2000)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Die Ausländer M, A und T, bei denen es sich um Drittstaatsangehörige handelt, stellten in den Niederlanden jeweils einen Antrag auf internationalen Schutz. Der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Sicherheit und Justiz, im Folgenden: Staatssecretaris) lehnte diese Anträge mit Bescheiden vom 28. Februar 2018, 9. Oktober 2018 bzw. 13. Juni 2018 als unzulässig ab, weil den Ausländern die Flüchtlingseigenschaft bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Union gültig zuerkannt worden sei. In den Bescheiden forderte der

Staatssecretaris die betreffenden Ausländer gemäß Art. 62a Abs. 3 Vw 2000 (durch den Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 in niederländisches Recht umgesetzt wurde) auf, unverzüglich in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats auszureisen, in dem ihnen internationaler Schutz gewährt worden sei, und wies sie außerdem darauf hin, dass ihnen die Abschiebung drohe, wenn sie dieser Aufforderung nicht nachkämen. Die Ausländer kamen der Aufforderung nicht nach. Der Staatssecretaris nahm sie daraufhin am 28. September 2018, 22. November 2018 bzw. 25. Oktober 2018 nach Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 in Haft, um ihre Ausreise in die betreffenden Mitgliedstaaten sicherzustellen.

- 2 Die Ausländer erhoben jeweils Klage bei der Rechtbank Den Haag. Sie trugen dabei u. a. vor, dass die Haftmaßnahme rechtswidrig sei, weil eine Rückkehrentscheidung fehle.
- 3 Die Rechtbank Den Haag führte in den Rechtssachen von M und A aus, dass der Staatssecretaris sie nach Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 trotz fehlender vorheriger Rückkehrentscheidung rechtmäßig in Haft genommen habe. Eine Rückkehrentscheidung sei für eine Haftmaßnahme gemäß Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 nicht erforderlich. Die Rechtbank wies ihre Klagen deshalb als unbegründet ab.
- 4 In der Rechtssache von T führte die Rechtbank hingegen u. a. aus, dass nicht klar sei, ob Art. 59 Vw 2000 als Rechtsgrundlage für die Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen mit dem Ziel der Gewährleistung der Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat herangezogen werden könne. Das sei nur dann möglich, wenn der Begriff der Rückkehr in Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 eine andere Bedeutung habe als in den übrigen Absätzen von Art. 59 Vw 2000. Es habe sich nicht herausgestellt, dass der Gesetzgeber dies nach der Umsetzung der Richtlinie 2008/115 in Art. 59 Vw 2000 noch gewollt habe, so dass der Begriff der Rückkehr in der Vw 2000 im Einklang mit der Begriffsbestimmung in der Richtlinie 2008/115 eng auszulegen sei. Außerdem reichte der Staatssecretaris einige Unterlagen nicht rechtzeitig und vollständig bei der Rechtbank ein. Die Inhaftnahme des Ausländers T sei deshalb ab dem Zeitpunkt ihrer Anordnung rechtswidrig.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 5 Im Berufungsverfahren vor dem Raad van State (Staatsrat, Niederlande) vertreten M und A die Ansicht, dass die Rechtbank zu Unrecht entschieden habe, dass eine Rückkehrentscheidung nicht erforderlich sei. Der Staatssecretaris habe gemäß Art. 62a Abs. 3 Vw 2000 eine Rückkehrentscheidung erlassen müssen, weil sie der Aufforderung zur Ausreise in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats nicht nachgekommen seien. Das Fehlen einer Rückkehrentscheidung habe die Rechtswidrigkeit der Inhaftnahme zur Folge.
- 6 Der Staatssecretaris ist der Auffassung, dass Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 bereits vor der Umsetzung der Richtlinie 2008/115 in Kraft gewesen sei und diese Regelung eine nationale Ermächtigung für die Inhaftnahme darstelle. Dort, wo das Gesetz

nicht ausschließlich eine Umsetzung der Richtlinie 2008/115 sei oder eine Regelung für Fälle vorsehe, auf die diese Richtlinie nicht anzuwenden sei, sei der Begriff der Rückkehr im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs auszulegen. Es gebe keinen Grund für eine enge Auslegung von Art. 59 Abs. 2 Vw 2000, nach der der Begriff der Rückkehr im Sinne der entsprechenden Definition in der Richtlinie 2008/115 aufzufassen sei. Nach dieser Vorschrift könnten illegal im Hoheitsgebiet der Niederlande aufhältige Drittstaatsangehörige deshalb in Haft genommen werden, um ihre Ausreise in den Mitgliedstaat sicherzustellen, in dem ihnen die Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärer Schutz auf gültige Weise zuerkannt worden sei.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 7 Art. 59 Vw 2000 enthält verschiedene Ermächtigungsgrundlagen für die Inhaftnahme. Durch Art. 59 Abs. 1 Vw 2000 wurde Art. 15 der Richtlinie 2008/115 umgesetzt. Diese Regelung stellt folglich eine Rechtsgrundlage für die Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen dar, gegen die ein Rückkehrverfahren im Sinne der Richtlinie 2008/115 anhängig ist, um deren Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen. Eine Rückkehrentscheidung ist Bestandteil dieses Rückkehrverfahrens, so dass für die Inhaftnahme nach dieser Regelung eine Rückkehrentscheidung erforderlich ist. Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 enthält eine zusätzliche Grundlage für die Inhaftnahme, die nicht auf der Richtlinie 2008/115 beruht. Nach diesem Absatz gilt die Inhaftnahme für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als erforderlich, wenn die für die Rückkehr erforderlichen Unterlagen vorhanden sind bzw. in Kürze vorhanden sein werden.
- 8 In der Sitzung hat der Staatssekretär erläutert, dass er Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 heutzutage nur für die Inhaftnahme von illegal in den Niederlanden aufhältigen Drittstaatsangehörigen, denen internationaler Schutz in einem anderen Mitgliedstaat zuerkannt worden sei, als Grundlage heranziehe, um ihre Ausreise in diesen Mitgliedstaat sicherzustellen. Überdies ordne er die Inhaftnahme nur dann an, wenn der Ausländer die Aufforderung zur unverzüglichen Ausreise in den betreffenden Mitgliedstaat nicht beachte. Obwohl nach Art. 62a Abs. 3 Vw 2000 eine Rückkehrentscheidung erlassen werden müsse, wenn der Aufforderung zur Ausreise nicht nachgekommen werde, erfolge das in der Praxis nicht bei Ausländern, denen internationaler Schutz zuerkannt worden sei. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung stehe in diesen Fällen einer Rückkehrentscheidung entgegen.
- 9 Die Richtlinie 2008/115 lässt Raum für nationale Regelungen für Sachverhalte, die nicht von dieser Richtlinie erfasst sind. Sie hat nämlich nicht zum Ziel, die nationalen Rechtsvorschriften über den Aufenthalt von Ausländern insgesamt zu harmonisieren, sondern bezieht sich nur auf den Erlass von Rückkehrentscheidungen und deren Vollstreckung (vgl. Urteil vom 6. Dezember 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, Rn. 28 und 29). Der Raad van

State sieht sich deshalb nicht dazu veranlasst, die Auslegung des Begriffs der Rückkehr in Art. 59 Abs. 2 Vw 2000 auf die betreffende Definition in der Richtlinie 2008/115 zu beschränken.

- 10 Damit beurteilt werden kann, ob der Staatssecretaris die Ausländer trotz fehlender Rückkehrentscheidung rechtmäßig in Haft genommen hat, muss geprüft werden, ob die Richtlinie 2008/115 anzuwenden ist, und falls ja, ob die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Richtlinie die Möglichkeit haben, Ausländer für die Zwecke der Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat in Haft zu nehmen.

Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115

- 11 Nach Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 bezieht sich diese auf die Rückführung illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältiger Drittstaatsangehöriger. Weil es vorliegend um die Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat und nicht um die Abschiebung in ein Drittland geht, stellt sich die Frage, inwiefern die Normen und Verfahren nach der Richtlinie 2008/115 auf diesen Sachverhalt anzuwenden sind. Nach dem fünften Erwägungsgrund dieser Richtlinie sollte mit ihr eine Reihe von Vorschriften eingeführt werden, die für sämtliche Drittstaatsangehörige gelten, die die Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen. Darüber hinaus fällt die Abschiebung in einen anderen Mitgliedstaat nicht unter den Begriff der Rückkehr im Sinne von Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2008/115. Bereits aus diesem Grund ist die Ermächtigung für die Inhaftnahme nach Art. 15 dieser Richtlinie in diesen Fällen nicht anzuwenden. Es lässt sich vertreten, dass, wenn der fünfte Erwägungsgrund in Verbindung mit Art. 3 Nr. 1 und Art. 1 der Richtlinie 2008/115 gelesen wird, diese Richtlinie keine Normen und Verfahren vorsieht, die in dieser Konstellation von den Niederlanden bei der Rückführung von Ausländern in den Mitgliedstaat, in dem ihnen internationaler Schutz gewährt worden ist, zu beachten sind. In dem Fall gilt für die Inhaftnahme dieser Ausländer ausschließlich das nationale Recht.
- 12 Dagegen lässt sich einwenden, dass Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 ausdrücklich regelt, dass die Mitgliedstaaten eine Rückkehrentscheidung erlassen, wenn ein illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger der Aufforderung zur unverzüglichen Ausreise in den Mitgliedstaat, der ihm einen gültigen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung erteilt hat, nicht nachkommt. Dieser Regelung lag offenbar die Überzeugung zugrunde, dass ein Drittstaatsangehöriger dieser Aufforderung in der Regel nachkommen wird, weil ihm andernfalls die Abschiebung in sein Herkunftsland droht.
- 13 Allerdings kann diese Regelung nicht ohne Weiteres auf Drittstaatsangehörige angewandt werden, denen ein anderer Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft oder subsidiären Schutz zuerkannt hat. Die Abschiebung in das Herkunftsland ist in dem Fall wegen des Grundsatzes der Nichtzurückweisung nicht möglich, der u. a. gemäß Art. 1 und 5 der Richtlinie 2008/115 bei der Umsetzung dieser Richtlinie einzuhalten ist.

- 14 In den vorliegenden Rechtssachen schließt die den Ausländern zuerkannte Flüchtlingseigenschaft die Rückführung in ihr Herkunftsland folglich aus. Die Frage der Rückführung in ein Transitland stellt sich ebenso wenig. Die Ausländer haben auch nicht kundgetan, dass sie freiwillig in ein anderes Drittland ausreisen möchten. Vor diesem Hintergrund ist der Erlass einer Rückkehrentscheidung, in der eine Rückkehrverpflichtung mit dem Ziel der Rückkehr in das Herkunftsland auferlegt oder festgestellt wird, vorliegend daher auch nicht möglich. Die Frage ist, ob die Richtlinie 2008/115 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lässt, in diesen Fällen keine Rückkehrentscheidung zu erlassen und die Ausländer ohne eine solche in Haft zu nehmen, um die Ausreise in den Mitgliedstaat sicherzustellen, der ihnen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat.

Günstigere Bestimmungen

- 15 Nach den Abschnitten 5.3 und 5.4 des Rückkehr-Handbuchs gilt die allgemeine Regelung des Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115, wenn ein Drittstaatsangehöriger sich weigert, sich freiwillig in den Mitgliedstaat zu begeben, der ihm internationalen Schutz gewährt hat. Wenn die Rückkehr oder die Abschiebung in ein Drittland nicht möglich ist und die Abschiebung des Drittstaatsangehörigen in einen anderen Mitgliedstaat als günstigere Maßnahme anzusehen ist, kann diese Person in den Mitgliedstaat abgeschoben werden, in dem er sich rechtmäßig aufhalten kann. Der Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel erteilt hat, muss sich bei dieser Sachlage mit der Rücknahme des Drittstaatsangehörigen einverstanden erklären. Außerdem sind die Verfahren zu dieser Abschiebung im nationalen Recht geregelt.
- 16 Nach Abschnitt 2.3 des Rückkehr-Handbuchs muss „günstiger“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2008/115 als günstiger für den Ausländer und nicht als günstiger für den Mitgliedstaat verstanden werden. Das führt in den vorliegenden Rechtssachen zu Problemen, weil die Ausländer der Aufforderung zur Ausreise in den Mitgliedstaat, in dem ihnen internationaler Schutz gewährt worden ist, nicht nachgekommen sind. Es ist ihnen offenbar lieber, sich illegal in den Niederlanden als sich rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufzuhalten. Der Raad van State stellt sich die Frage, welche Umstände bei der Abwägung zu berücksichtigen sind, ob eine günstigere Bestimmung vorliegt. Es liegt dabei auf der Hand, dass die Abschiebung in das Herkunftsland nicht in die Abwägung einzubeziehen ist, da sich eine solche Maßnahme nicht mit dem Grundsatz der Nichtzurückweisung vereinbaren lässt.
- 17 Neben der Voraussetzung, dass etwaige nationale Bestimmungen günstiger sind, verlangt Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2008/115, dass sie mit der Richtlinie im Einklang stehen. Es stellt sich die Frage, ob eine nationale Vorschrift, die die Inhaftnahme mit dem Ziel der Sicherstellung der Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat ermöglicht, mit der Richtlinie 2008/115 im Einklang steht. Weder die Richtlinie noch das Rückkehr-Handbuch geben eine Antwort darauf.

- 18 Wenn die Inhaftnahme für die Zwecke der Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat nicht als günstiger anzusehen sein oder mit der Richtlinie 2008/115 nicht im Einklang stehen sollte und die Richtlinie der Inhaftnahme folglich entgegenstehen sollte, würde es erheblich schwerer, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, denen internationaler Schutz in einem anderen Mitgliedstaat zuerkannt wurde, zu zwingen, in diesen Mitgliedstaat auszureisen. In dem Fall bliebe nur die Möglichkeit, diesen Ausländer mehrfach zur Ausreise in den anderen Mitgliedstaat aufzufordern. Dadurch würde eine wirksame Rückkehrpolitik (Zielsetzung der Richtlinie 2008/115 nach ihrem zweiten Erwägungsgrund) in der Europäischen Union gegenüber diesen Ausländern unmöglich.
- 19 Nach Auffassung des Raad van State gibt es zwei mögliche Ergebnisse. Entweder ist die Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen, dass die Ausreise von Drittstaatsangehörigen in andere Mitgliedstaaten, in denen ihnen internationaler Schutz zuerkannt wurde, nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt. In diesem Fall gilt ausschließlich das nationale Recht. Oder aber die Richtlinie 2008/115 ist auf diesen Sachverhalt anzuwenden. Dann kann das nationale Recht ebenfalls angewandt werden, allerdings nur, wenn es für den betreffenden Ausländer günstiger ist und mit der Richtlinie 2008/115 im Einklang steht.

ARBEITSDOKUMENT