

Rechtssache C-66/21

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

Eingangsdatum:

29. Januar 2021

Vorlegendes Gericht:

Rechtbank Den Haag, Sitzungsort Zwolle (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

28. Januar 2021

Kläger:

O.T. E.

Beklagter:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Der Kläger beantragte Asyl in den Niederlanden, nachdem er Asylanträge in Italien und Belgien gestellt hatte. Er teilte der niederländischen Asylbehörde mit, dass er in Italien Opfer von Menschenhändlern geworden sei. Die Asylbehörde lehnte die Bearbeitung seines Antrags ab, weil Italien dafür aufgrund der früheren Anträge zuständig sei. Der Kläger setzte sich gegen die Entscheidung dieser Behörde, die auch die Überstellung des Klägers an Italien zum Gegenstand hat, zur Wehr.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Anlässlich des nach der Verordnung Nr. 604/2013 gestellten Wiederaufnahmegesuchs der Niederlande an Italien stellt sich die Frage, wie Art. 6 der Richtlinie 2004/81 und die Garantien (wie die Bedenkzeit und eine Aufenthaltserlaubnis im Zusammenhang mit Menschenhandel), die darin für Drittstaatsangehörige vorgesehen sind, die behaupten, Opfer von Menschenhandel geworden zu sein, auszulegen sind. Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

Frage 1a: Ist Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/81, da die Niederlande es unterlassen haben, den Beginn der nach dieser Vorschrift garantierten Bedenkzeit nach dem innerstaatlichen Recht festzulegen, dahin auszulegen, dass die Bedenkzeit von Rechts wegen zu dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, zu dem der Drittstaatsangehörige den niederländischen Behörden den Menschenhandel meldet (mitteilt)?

Frage 1b: Ist Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/81, da die Niederlande es unterlassen haben, die Dauer der nach dieser Vorschrift garantierten Bedenkzeit nach dem innerstaatlichen Recht festzulegen, dahin auszulegen, dass die Bedenkzeit von Rechts wegen endet, nachdem Anzeige wegen Menschenhandel erstattet wurde oder der betreffende Drittstaatsangehörige zum Ausdruck gebracht hat, dass er auf die Erstattung einer Anzeige verzichtet?

Frage 2: Sind unter Rückführungsentscheidungen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81 auch Maßnahmen zur Rückführung eines Drittstaatsangehörigen aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu verstehen?

Frage 3a: Steht Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81 dem entgegen, dass während der nach Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie garantierten Bedenkzeit eine Überstellungsentscheidung getroffen wird?

Frage 3b: Steht Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81 dem entgegen, dass während der nach Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie garantierten Bedenkzeit eine bereits getroffene Überstellungsentscheidung vollstreckt oder ihre Vollstreckung vorbereitet wird?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 2, 17 Abs. 1, Art. 18 Abs. 1 Buchst. d und Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist

Art. 2, 6 und 17 der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen

Art. 3 Nr. 5 der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

Angeführte nationale Vorschriften

Art. 8 Buchst. k, Art. 30 Abs. 1 und Art. 60 der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000)

Abschnitte A4/1, B8/3.1. und C2/5 des Vreemdelingencirculaire (Ausländer-Runderlass)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Der Kläger beantragte am 26. April 2019 Asyl in den Niederlanden, nachdem er zuvor drei Asylanträge in Italien und einen in Belgien gestellt hatte. Bei seiner Voranhörung erklärte er, dass er von Personen aus dem Umfeld der organisierten Kriminalität bedroht und misshandelt worden sei.
- 2 Am 3. Juni 2019 ersuchten die Niederlande Italien, den Kläger gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 604/2013 wieder aufzunehmen. Am 13. Juni 2019 erklärte sich Italien damit einverstanden.
- 3 Am 30. Juli 2019 teilte der Kläger mit, dass er in Italien Opfer von Menschenhandel gewesen sei und einen der betreffenden Täter in der niederländischen Aufnahmeeinrichtung wiedererkannt habe. Er wurde dazu von der Ausländerpolizei angehört. Obwohl der Kläger bereits bei dieser Gelegenheit Anzeige wegen Menschenhandels erstatten wollte, wurde diese schließlich erst am 3. Oktober 2019 protokolliert.
- 4 Dem Kläger wurde weder eine Bedenkzeit nach Art. 6 der Richtlinie 2004/81 zugestanden noch eine befristete Aufenthaltserlaubnis im Zusammenhang mit Menschenhandel erteilt.
- 5 Mit Bescheid vom 12. August 2019 lehnte der Beklagte die Bearbeitung des Antrags des Klägers auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für Asylsuchende ab, weil Italien dafür nach der Verordnung Nr. 604/2013 zuständig sei. In diesem Bescheid wurde auch die Überstellung des Klägers an die italienischen Behörden angeordnet.
- 6 Der Kläger erhob gegen diesen Bescheid Klage.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 7 Der Kläger ist der Ansicht, dass der Beklagte seinen Asylantrag nach Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 inhaltlich hätte prüfen müssen.

- 8 Diese Berufung auf die Verordnung Nr. 604/2013 verfährt nach Ansicht des vorlegenden Gerichts vor dem Hintergrund des Urteils des Gerichtshofs vom 23. Januar 2019, M.A. u. a. (C-661/17 ECLI:EU:C:2019:53), nicht. Der Kläger hat nicht glaubhaft gemacht, dass außergewöhnliche Umstände vorliegen, die den Beklagten verpflichten, diese Befugnis auszuüben.
- 9 Der Kläger hat am 30. Juli 2019 zum ersten Mal behauptet, dass er im Zusammenhang mit Menschenhandel Opfer von Gewalt oder Drohungen geworden sei. Folglich stellt sich dem vorlegenden Gericht die Frage, ob ihm deshalb zu einem bestimmten Zeitpunkt nach diesem Datum gemäß Art. 6 der Richtlinie 2004/81 eine Bedenkzeit hätte eingeräumt werden müssen und, falls ja, ob der Beklagte auch ohne Einräumung dieser Bedenkzeit Maßnahmen zur Rückführung des Klägers aus den Niederlanden treffen durfte. Es stellt sich auch die Frage, ob der angefochtene Bescheid eine Rückführungsentscheidung ist.
- 10 Nach Ansicht des Beklagten musste dem Kläger keine Bedenkzeit nach Art. 6 der Richtlinie 2004/81 zugestanden werden. Nach den niederländischen ausländerrechtlichen Bestimmungen sei nur die Koninklijke Marechaussee (Königliche Marechaussee, Niederlande [u. a. für die Sicherung der Außengrenzen zuständige Gendarmerie]) oder die Polizei, und nicht er selbst, befugt, eine Bedenkzeit einzuräumen. Die Frage, ob eine Bedenkzeit hätte zugestanden werden müssen oder nicht, kann nach Ansicht des Beklagten daher auch nicht Gegenstand dieses Verfahrens sein.
- 11 Nach Auffassung des Beklagten endete die Bedenkzeit des Klägers darüber hinaus aufgrund seiner Anzeige. Der Kläger habe deshalb kein Interesse mehr, dass geprüft werde, ob ihm eine Bedenkzeit hätte eingeräumt werden müssen. Außerdem liege ein rechtmäßiger Aufenthalt vor, wobei sich aus der Richtlinie 2004/81 ergebe, dass nur Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel eine Bedenkzeit einzuräumen sei.
- 12 Im Übrigen habe eine etwaige Bedenkzeit dem Erlass des angefochtenen Bescheids nicht entgegengestanden, weil eine Überstellungsentscheidung keine Rückführungsentscheidung im Sinne von Art. 6 der Richtlinie 2004/81 sei. Die Rückführung sei in diesem Zusammenhang als Rückführung aus der Europäischen Union zu verstehen, die bei einer Überstellung nach der Verordnung Nr. 604/2013 nicht gegeben sei.
- 13 Der Beklagte verweist dabei auf Art. 2 der Richtlinie 2004/81, der die Begriffe „Rückführungsentscheidung“ und „Maßnahme zur Vollstreckung einer Rückführungsentscheidung“ definiert. Nach seiner Auffassung beruhen diese Definitionen auf der Richtlinie 2001/40, die die Rückführung aus der Europäischen Union zum Ziel habe. Nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/40 finden die Bestimmungen der Verordnung Nr. 604/2013 uneingeschränkt Anwendung. Den Art. 2 und 19 dieser Verordnung lässt sich wiederum entnehmen, dass sie den Begriff der Ausweisung bzw. Abschiebung benutzen, dieser jedoch nicht dem Begriff der Überstellung gleichgestellt ist.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 14 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts hat der Kläger immer noch ein Interesse, dass geprüft wird, ob ihm nach der Anzeige eine Bedenkzeit hätte eingeräumt werden müssen. Bei der Prüfung der Überstellungsentscheidung vom 12. August 2019 berücksichtigt das vorlegende Gericht den Sachverhalt und die Umstände, die nach diesem Zeitpunkt bekannt geworden sind oder die sich nach diesem Zeitpunkt ereignet haben. Es bleibt jedoch die Frage, ob der Beklagte diesen angefochtenen Bescheid auf rechtmäßige Weise erlassen konnte.
- 15 Das vorlegende Gericht sieht keine rechtliche Grundlage für die Ansicht des Beklagten, dass nur den nach nationalem Recht im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats illegal aufhältigen Ausländern eine Bedenkzeit zuzugestehen sei. Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 2004/81 weist eindeutig in eine andere Richtung.
- 16 Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/81 wurde in den Niederlanden nur summarisch in politische Leitlinien umgesetzt. Dadurch wurde nach der Rechtsprechung der Umsetzungspflicht nicht entsprochen. Das erkennt auch der Beklagte an. Es sind weder Dauer noch Beginn der Bedenkzeit geregelt. Auch ist nicht verbindlich festgelegt, welche Behörde dafür zuständig ist, die Bedenkzeit einzuräumen oder festzustellen, dass diese zu laufen begonnen hat. Der Standpunkt des Beklagten, dass nur Beamte der Koninklijke Marechaussee oder der Polizei befugt seien, eine Bedenkzeit zuzugestehen, findet daher keine Stütze im Recht.
- 17 Die Richtlinie 2004/81 hätte spätestens am 6. August 2006 umgesetzt sein müssen. Es stellt sich daher die Frage, welche Folgen die fehlende Umsetzung hat. Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie ist für eine Anwendung durch das vorlegende Gericht ausreichend bestimmt. Eine andere Auffassung würde die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts in diesem Rahmen ernsthaft beeinträchtigen und scheint mit dem großen Interesse der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten an der Bekämpfung von Menschenhandel und damit zusammenhängender anderer Kriminalität nicht vereinbar zu sein.
- 18 Es stellt sich daher die Frage, wie Art. 6 der Richtlinie 2004/81 und die Garantien, die darin für Drittstaatsangehörige vorgesehen sind, die behaupten, Opfer von Menschenhandel geworden zu sein, auszulegen sind. Dazu legt das vorlegende Gericht dem Gerichtshof die erste Frage über die nach dieser Vorschrift garantierte Bedenkzeit zur Vorabentscheidung vor.
- 19 Die zweite Vorlagefrage betrifft die Definition des Begriffs „Rückführung“. Der Beklagte hat erstens angeführt, dass unter dem Begriff der Rückführung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81 die Rückführung eines Ausländers aus dem Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten der Union bzw. dem Schengen-Raum zu verstehen sei. Er beruft sich dabei auf die Art. 2 und 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/40.
- 20 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts sind diese Bestimmungen nicht einschlägig, u. a. deshalb, weil die Überstellungsentscheidung des Beklagten nicht

die Anerkennung einer von einem anderen Mitgliedstaat getroffenen Rückführungsentscheidung zum Gegenstand hat.

- 21 Das vorlegende Gericht ist ferner der Meinung, dass, wenn ein Mitgliedstaat nach dem Unionsrecht eine Entscheidung zur Rückführung eines Ausländers *aus der Union* treffen könnte, wohl keine Notwendigkeit für eine Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung und Beachtung solcher Entscheidungen bestünde, weil eine solche im Rahmen der betreffenden Befugnis getroffene Entscheidung auch ohne Koordinierung verbindlich wäre. Gerade dann, wenn eine Rückführungsentscheidung nur die Rückführung *aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats* zur Folge hat, ist die unionsrechtliche Regelung der gegenseitigen Anerkennung nationaler Rückführungsentscheidungen erforderlich, um so das gewünschte Ergebnis der Rückführung aus der Union zu erreichen.
- 22 Zweitens beruft sich der Beklagte für seine Auslegung des Begriffs „Rückführung“ auf die Richtlinie 2008/115. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts lässt sich dieser Richtlinie allerdings nicht entnehmen, dass unter einer „Rückführungsentscheidung“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/81 die Rückführung aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verstehen ist, zumal die Richtlinie 2008/115 einige Jahre nach der Richtlinie 2004/81 erlassen worden ist und nicht das gleiche Ziel verfolgt.
- 23 Auch definiert Art. 3 Nr. 5 der Richtlinie 2008/115 den Begriff der Abschiebung als „die tatsächliche Verbringung aus dem Mitgliedstaat“ zur Vollstreckung der Rückkehrverpflichtung. Aus der Vollstreckung der *Rückkehrverpflichtung*, d. h. der Pflicht, in das Herkunftsland oder ein anderes aufnahmewilliges Land zurückzukehren, ergibt sich logischerweise, dass die Abschiebung aus einem Mitgliedstaat *nach der Richtlinie 2008/115* nicht in einen anderen Mitgliedstaat erfolgen kann.
- 24 Schließlich hat der Beklagte bei der Auslegung des Begriffs „Rückführung“ auf die Art. 2 und 19 der Verordnung Nr. 604/2013 verwiesen und geltend gemacht, dass diese Verordnung eine Überstellungsentscheidung nicht mit der Rückführung im Sinne von Art. 6 der Richtlinie 2004/81 gleichstelle.
- 25 Das vorlegende Gericht sieht darin kein Argument für die vom Beklagten vertretene Sichtweise. Für die Prüfung des angefochtenen Bescheids, der eine Überstellungsentscheidung nach der Verordnung Nr. 604/2013 darstellt, ist entscheidend, ob auch Maßnahmen zur Rückführung eines Drittstaatsangehörigen aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als Rückführungsentscheidung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81 anzusehen sind. Um Gewissheit über den Inhalt des Begriffs „Rückführung“ im Sinne dieses Art. 6 zu bekommen, legt das vorlegende Gericht dem Gerichtshof deshalb die zweite Frage zur Vorabentscheidung vor.
- 26 Nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81 darf keine „[die betroffenen Drittstaatsangehörigen] betreffende Rückführungsentscheidung“ vollstreckt

werden. Nach Überzeugung des vorlegenden Gerichts heißt das, dass während der Bedenkzeit auch keine neuen, noch zu vollstreckenden Rückführungsentscheidungen getroffen werden dürfen. Eine (noch zu vollstreckende) Entscheidung zur Rückführung aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats könnte deshalb, falls die zweite Frage zu bejahen ist, als Rückführungsentscheidung im Sinne dieser Richtlinie angesehen werden.

- 27 Der Charakter der nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/81 garantierten Bedenkzeit scheint in diesem Fall dem entgegenzustehen, dass in dieser Zeit eine Überstellungsentscheidung wie der vom Kläger angefochtene Bescheid erlassen wird. Der Beklagte vertritt jedoch ausdrücklich die gegenteilige Auffassung.
- 28 Um Gewissheit über die richtige Auslegung der Richtlinie zu bekommen, legt das vorlegende Gericht dem Gerichtshof die dritte Frage zur Vorabentscheidung vor.

ARBEITSDOKUMENT