

Rechtssache C-636/23

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

Eingangsdatum:

24. Oktober 2023

Vorlegendes Gericht:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

16. Oktober 2023

Kläger:

W

Beklagter:

Belgische Staat

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Der Kläger erhob Klage beim vorlegenden Gericht auf Nichtigerklärung eines Rückkehrbeschlusses. Der Klage wurde aufgrund eines Begründungsfehlers in der Entscheidung, keine Frist für die freiwillige Ausreise einzuräumen, im Urteilswege stattgegeben. Der Beklagte legte dagegen Kassationsbeschwerde beim Raad van State (Staatsrat, Belgien), dem obersten Verwaltungsgericht, ein. Nach Aufhebung seines ersten Urteils muss das vorlegende Gericht erneut über den Rückkehrbeschluss befinden.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Dem vorlegenden Gericht stellt sich die Frage, ob die Einräumung einer Ausreisefrist nur eine Ausführungsmaßnahme hinsichtlich des Rückkehrbeschlusses oder ein wesentlicher Bestandteil dieses Beschlusses ist, gegen den die Einlegung eines Rechtsbehelfs möglich sein muss und dessen Nichtigkeit zur Folge hat, dass der gesamte Rückkehrbeschluss hinfällig wird. Die

Antwort auf diese Frage wirkt sich auch auf die Bedingungen aus, unter denen gegebenenfalls ein Einreiseverbot verhängt werden kann. Art. 267 AEUV.

Vorlagefragen

1. Sind Art. 7 Abs. 4, Art. 8 Abs. 1 und 2 sowie Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115, für sich oder zusammen genommen, im Licht von Art. 13 dieser Richtlinie und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie dem entgegenstehen, dass die Nichteinräumung einer freiwilligen Ausreisefrist als bloße Durchführungsmodalität angesehen wird, die die Rechtsstellung des betroffenen Ausländers nicht ändert, da die Einräumung oder Nichteinräumung einer freiwilligen Ausreisefrist nichts an der zugrunde liegenden Feststellung des illegalen Aufenthalts im Staatsgebiet ändert?

2. Bei Bejahung der ersten Frage: Sind die Wendungen „mit ... einhergeht“ in Art. 3 Nr. 6 der Richtlinie 2008/115 und „gehen mit ... einher“ in Art. 11 Abs. 1 dieser Richtlinie dahin auszulegen, dass sie dem nicht entgegenstehen, dass die zuständige Behörde auch nach einer geraumen Zeit noch ein Einreiseverbot verhängen kann oder muss, das auf einer Rückkehrentscheidung beruht, in der keine Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wurde?

Bei Verneinung dieser Frage: Bedeuten diese Wendungen dann, dass eine Rückkehrentscheidung, in der keine Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wurde, gleichzeitig oder innerhalb einer angemessen kurzen Frist mit einem Einreiseverbot einhergehen muss?

Bei Bejahung dieser Frage: Schließt das durch Art. 13 der Richtlinie 2008/115 und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf die Möglichkeit ein, im Rahmen einer Klage gegen die Rückkehrentscheidung die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, keine Frist für die freiwillige Ausreise einzuräumen, zu bestreiten, wenn andernfalls die Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage für das Einreiseverbot nicht mehr auf wirksame Weise in Frage gestellt werden kann?

3. Bei Bejahung der ersten Frage: Sind die Wendungen „sieht ... eine angemessene Frist [... vor]“ in Art. 7 [Abs. 1 Unterabs. 1] sowie „und eine Rückkehrverpflichtung“ in Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen, dass eine Fristbestimmung, jedenfalls die Nichteinräumung einer Frist, im Rahmen der Ausreisepflicht wesentlicher Bestandteil einer Rückkehrentscheidung ist, so dass bei Feststellung einer Unrechtmäßigkeit hinsichtlich dieser Frist die Rückkehrentscheidung insgesamt hinfällig wird und eine neue Rückkehrentscheidung erlassen werden muss?

Sollte der Gerichtshof der Ansicht sein, dass die Ablehnung der Einräumung einer Frist kein wesentlicher Bestandteil einer Rückkehrentscheidung ist, welche praktische Tragweite und Durchführbarkeit hat eine Rückkehrentscheidung im Sinne von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115, bei der das Fristelement entfällt, in

dem Fall, dass der betreffende Mitgliedstaat die Möglichkeit nach Art. 7 [Abs. 1] dieser Richtlinie, eine Frist nur auf Antrag des betreffenden Drittstaatsangehörigen einzuräumen, nicht in Anspruch genommen hat?

Angeführte Vorschriften und Rechtsprechung der Union

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, Art. 3 Nrn. 4, 6 und 8, Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 und 4, Art. 8 Abs. 1, 2 und 4, Art. 11 Abs. 1 und Art. 13

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 47

Urteile des Gerichtshofs vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, Rn. 46, 47, 49, 50 und 54), vom 28. April 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, Rn. 35 bis 38 und 51), vom 11. Dezember 2014, Boudjlida (C-249/13, Rn. 51), und vom 14. Mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, Rn. 115)

Angeführte nationale Vorschriften

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Gesetz über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Ausweisen von Ausländern, im Folgenden: Vreemdelingenwet):

Art. 1 § 1 Nrn. 6 und 8, der in Umsetzung von Art. 3 Nrn. 4 und 6 der Richtlinie 2008/115 die Begriffe „Ausweisungsbeschluss“ und „Einreiseverbot“ definiert.

Art. 7 Nrn. 1 und 3, wonach die nationalen Behörden anordnen können, das belgische Staatsgebiet zu verlassen, wenn der Ausländer nicht die erforderlichen Dokumente besitzt und er aufgrund seines Verhaltens die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit beeinträchtigen könnte.

Art. 74/11 § 1: „Die Dauer des Einreiseverbots wird in Anbetracht der jeweiligen Umstände des Einzelfalls festgesetzt. Ausweisungsbeschlüsse gehen ... mit einem Einreiseverbot von maximal drei Jahren einher ..., falls keine Frist für eine freiwillige Ausreise eingeräumt wurde, ... [und] von mehr als fünf Jahren ..., wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellt.“

Art. 74/14: „§ 1. In dem Ausweisungsbeschluss ist eine Frist von dreißig Tagen vorgesehen, um das Staatsgebiet zu verlassen. ... § 2. Solange die Frist für die freiwillige Ausreise läuft, ist der Drittstaatsangehörige vor einer Zwangsausweisung geschützt. ... § 3. Von der in § 1 vorgesehenen Frist kann

abgewichen werden, wenn ... Fluchtgefahr besteht [oder] ... der Drittstaatsangehörige eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellt ... In diesem Fall ist in dem Ausweisungsbeschluss eine Frist von weniger als sieben Tagen oder gar keine Frist vorgesehen.“

Kassationsurteil Nr. 254.377 des Raad van State vom 1. September 2022

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Der Kläger, ein marokkanischer Staatsangehöriger, wurde am 7. Juni 2019 wegen eines Drogendelikts zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Am 18. Juli 2019 forderte Belgien ihn auf, das belgische Staatsgebiet zu verlassen (im Folgenden: Rückkehrbeschluss), und verhängte ein Einreiseverbot von acht Jahren gegen ihn.
- 2 In der Begründung des Rückkehrbeschlusses hieß es, dass der Kläger keine gültigen Aufenthaltsdokumente besitze und die Gefahr bestehe, dass er aufgrund seines Verhaltens die öffentliche Ordnung beeinträchtigen und fliehen werde. Wegen dieser Gefahr wurde ihm keine Frist für die freiwillige Rückkehr eingeräumt.
- 3 Der vom Kläger beim Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien, im Folgenden: Raad) erhobene Klage auf Aussetzung und Nichtigerklärung des Rückkehrbeschlusses und des Einreiseverbots wurde stattgegeben. Daraufhin legte der Beklagte gegen die Nichtigerklärung der Rückkehrentscheidung, nicht aber des Einreiseverbots, Kassationsbeschwerde beim Raad van State ein. Angesichts des Gegenstands der Kassationsbeschwerde hob dieses Gericht das Urteil nur hinsichtlich des Rückkehrbeschlusses auf. Über diesen muss der Raad nunmehr erneut befinden.
- 4 Der Raad hatte den Rückkehrbeschluss ursprünglich für nichtig erklärt, weil die Ablehnung der Einräumung einer Frist für die freiwillige Ausreise fehlerhaft begründet worden war. Die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und die Fluchtgefahr waren nämlich unter Verstoß gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht individuell in Bezug auf den Kläger beurteilt worden. Da die Entscheidung, keine Frist für die freiwillige Ausreise einzuräumen, einen wesentlichen bzw. grundlegenden Bestandteil des Rückkehrbeschlusses darstellt, musste dieser somit insgesamt für nichtig erklärt werden.
- 5 In seinem Kassationsurteil hat der Raad van State hingegen entschieden, dass die Frist für die freiwillige Ausreise nur eine Ausführungsmaßnahme sei, weil der Kläger zu dem Zeitpunkt, zu dem der Rückkehrbeschluss erlassen worden sei, bereits diese Rechtsstellung gehabt habe und er jedenfalls nicht legal aufhältig gewesen sei. Die Frist sei daher kein grundlegender Bestandteil des Rückkehrbeschlusses. Der Raad habe folglich gegen die Art. 7 und 74/14 der Vreemdelingenwet verstoßen, indem er das Gegenteil festgestellt habe.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 6 Nach Ansicht des Klägers stellt der Rückkehrbeschluss eine untrennbare Verwaltungsentscheidung dar, die zwei Teile enthalten müsse, nämlich den Grund für die Anordnung, das Staatsgebiet zu verlassen, und eine Durchführungsfrist. Er beruft sich dabei auf Art. 3 Nrn. 4 und 8 der Richtlinie 2008/115. Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit in der Begründung der Ablehnung, eine Frist für die freiwillige Ausreise einzuräumen, führe zur Rechtswidrigkeit des gesamten Rückkehrbeschlusses. Nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13), könne nur bei außergewöhnlichen Umständen eine kürzere oder keine Frist für die freiwillige Ausreise vorgesehen werden und müsse in diesem Fall ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung stehen.
- 7 Nach Auffassung des Beklagten ist eine Frist für die Durchführung des Rückkehrbeschlusses lediglich eine Ausführungsmaßnahme zu diesem Beschluss, die die Rechtsstellung des Klägers nicht ändere. Nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 könnten die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Frist nur auf Antrag der betroffenen Drittstaatsangehörigen eingeräumt werde. Diese Frist könne daher kein wesentlicher Bestandteil eines Rückkehrbeschlusses sein. Die Anfechtung dieser Frist oder deren Fehlen könne somit nicht zur Rechtswidrigkeit des Rückkehrbeschlusses führen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 8 Das Urteil des Raad van State in der vorliegenden Rechtssache entfaltet nicht nur Wirkung im Einzelfall. Nach belgischem Recht ist der Raad verpflichtet, die Rechtsprechung dieses obersten Verwaltungsgerichts zu beachten. Der Raad, der Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Licht der Entscheidungen des Raad van State hat, sieht sich angesichts des Vorrangs des Unionsrechts gezwungen, in Erfahrung zu bringen, ob die vom Raad van State erlassene Entscheidung unionsrechtskonform ist.
- 9 Die erste Frage bezieht sich darauf, welche Natur die Einräumung einer Frist für die freiwillige Ausreise hat. Nach Ansicht des Raad van State ist diese Frist eine bloße Ausführungsmaßnahme – die nicht angefochten werden kann –, nach Auffassung des Raad jedoch ein wesentlicher Bestandteil, der sehr wohl angefochten werden kann.
- 10 Der Raad sieht Anhaltspunkte in den Urteilen El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. und O. (C-554/13) und Boudjlida (C-249/13), die für seine Auffassung sprechen. Obwohl der Gerichtshof Maßnahmen „zur Durchführung von Rückkehrentscheidungen“ anführt, müssen diese Maßnahmen gleichwohl dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, auf Grundlage des Einzelfalls und anhand objektiver Kriterien getroffen werden sowie es der betroffenen Person ermöglichen, vor Erlass der Entscheidung angehört zu werden. Daraus ließe sich ableiten, dass – um die praktische Wirksamkeit von Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2008/115 zu garantieren – ein Ausländer über einen wirksamen Rechtsbehelf

gegen die Entscheidung, keine Frist für die freiwillige Ausreise einzuräumen, verfügen muss.

- 11 Darüber hinaus könnte aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet werden, dass eine solche Entscheidung nicht nur als Rechtsfolge hat, dass die Vollstreckung gemäß Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 sofort erfolgen kann, sondern auch, dass diese Entscheidung gemäß Art. 11 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie die Verpflichtung enthält, im Rahmen der Rückkehrentscheidung ein Einreiseverbot zu verhängen. Wenn kein Rechtsbehelf gegen die Nichteinräumung einer Rückkehrfrist zur Verfügung steht, die mithin die Grundlage für ein Einreiseverbot darstellt, gibt es folglich auch keine Möglichkeit, einen Rechtsbehelf gegen ein Einreiseverbot einzulegen.
- 12 Der Raad stellt die zweite Frage, weil er nach der Kassationsbeschwerde nur noch über den Rückkehrbeschluss befinden muss, jedoch nicht über das – für nichtig erklärte – ursprüngliche Einreiseverbot, das darauf beruhte. Bei der Beurteilung des Klagegrundes, der gegen den Umstand gerichtet ist, dass keine Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wurde, bedarf es Klarheit, wie die Wendungen „gehen mit ... einher“ in Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 bzw. „mit einer Rückkehrentscheidung einhergeht“ in der Definition des Einreiseverbots in Art. 3 Nr. 6 dieser Richtlinie auszulegen sind. Dies ist von Bedeutung, um zu wissen, ob die zuständige Behörde auch jetzt noch die Möglichkeit oder womöglich die Verpflichtung hat, nach Nichtigklärung des ursprünglichen Einreiseverbots im Rahmen des verbliebenen Teils des Rückkehrbeschlusses ein neues Einreiseverbot zu verhängen, oder ob im Rahmen dieses alten Rückkehrbeschlusses kein neues Einreiseverbot verhängt werden kann.
- 13 Weder der Richtlinie 2008/115 noch der Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich eindeutig entnehmen, wie viel Zeit zwischen der Rückkehrentscheidung und dem Einreiseverbot liegen darf.
- 14 Der Gerichtshof hat mehrfach die Verpflichtung gemäß Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 bestätigt, ein Einreiseverbot an eine Rückkehrentscheidung zu knüpfen, in der keine Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wurde. Nach dem Rückkehr-Handbuch der Kommission (ABl. 2017, L 339, S. 83) kann ein Einreiseverbot noch zu einem späteren Zeitpunkt als zusätzliche Maßnahme zu einer bereits erlassenen Rückkehrentscheidung verhängt werden.
- 15 Aus dem Urteil vom 3. Juni 2021, BZ (C-546/19), leitet der Raad allerdings ab, dass dem Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 zu entnehmen ist, dass ein „Einreiseverbot“ die Rückkehrentscheidung „ergänzen“ soll. Das Verb „ergänzen“ scheint darauf hinzudeuten, dass ein Einreiseverbot ausschließlich sofort oder nach einer kurzen Frist an die Rückkehrentscheidung geknüpft werden kann.
- 16 Sollten die Wendungen „mit ... einhergeht“ und „gehen mit ... einher“ dem entgegenstehen, dass geraume Zeit nach einer Rückkehrentscheidung noch ein

Einreiseverbot verhängt werden kann oder muss, stellt sich die Frage, ob ein Einreiseverbot zeitgleich mit einer solchen Rückkehrentscheidung oder innerhalb einer angemessenen kurzen Frist danach verhängt werden muss.

- 17 Sollten diese Wendungen dem nicht entgegenstehen, bleibt die Frage, ob das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf impliziert, dass die Möglichkeit gegeben sein muss, die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, keine Frist für die freiwillige Ausreise einzuräumen, zu bestreiten, wenn andernfalls die Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage für das Einreiseverbot nicht mehr in Frage gestellt werden kann.
- 18 Die dritte Frage dient dazu, den Klagegrund bezüglich der Nichteinräumung einer Frist für die freiwillige Ausreise beurteilen zu können. Falls die Antwort auf die erste Frage lautet, dass die Fristbestimmung in einer Rückkehrentscheidung ein anfechtbarer Rechtsakt ist, und festgestellt wird, dass diese Frist wegen eines Verstoßes gegen Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2008/115 rechtswidrig ist, führt das dann zur Ungültigkeit der gesamten Rückkehrentscheidung? Mit anderen Worten: Setzt sich eine Rückkehrentscheidung aus der Feststellung des illegalen Aufenthalts im Staatsgebiet und aus einer Entscheidung über die (Nicht-)Einräumung einer Frist für die freiwillige Ausreise zusammen und sind diese Teile untrennbar miteinander verbunden?
- 19 Aus dem Bindewort „und“ in der Definition der Rückkehrentscheidung in Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115 kann abgeleitet werden, dass die Rückkehrverpflichtung mit Bestimmung der Frist, innerhalb derer diese Rückkehr erfolgen muss, ein wesentlicher oder grundlegender Bestandteil einer solchen Entscheidung ist. Nach dem Urteil Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) stellt die Auferlegung oder Feststellung einer Rückkehrverpflichtung eines der beiden Tatbestandsmerkmale einer Rückkehrentscheidung dar. Wenn gerichtlich festgestellt wurde, dass die Fristbestimmung rechtswidrig war, ändert dies dann einen wesentlichen Punkt der Rückkehrentscheidung?
- 20 Aus der Wendung „sieht ... eine angemessene Frist ... vor“ in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 scheint sich zu ergeben, dass eine Rückkehrentscheidung immer eine Fristbestimmung enthalten muss, während sich dem weiteren Wortlaut von Art. 7 Abs. 1, wonach „die Mitgliedstaaten ... in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorsehen (können), dass diese Frist nur auf Antrag der betreffenden Drittstaatsangehörigen eingeräumt wird“, entnehmen lässt, dass eine Fristbestimmung für die Durchführung der Rückkehrentscheidung keinen wesentlichen oder grundlegenden Bestandteil darstellt.
- 21 Es sei darauf hingewiesen, dass Belgien die in Rn. 20 genannte Möglichkeit der Mitgliedstaaten nicht in Anspruch genommen hat und der Raad nicht befugt ist, selbst eine Frist zu bestimmen oder einen neuen Rückkehrbeschluss zu erlassen.
- 22 Falls die Nichteinräumung einer Frist kein wesentlicher Bestandteil einer Rückkehrentscheidung ist, stellt sich nach Ansicht des Raad die Frage nach der

praktischen Tragweite und Durchführbarkeit einer Rückkehrentscheidung, bei der das Fristelement entfällt.

ARBEITSDOKUMENT