

**Rechtssache C-669/23 [Zhang]<sup>i</sup>**

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

**Eingangsdatum:**

13. November 2023

**Vorlegendes Gericht:**

Rechtbank Limburg (Niederlande)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

13. November 2023

**Kläger:**

C

**Beklagter:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Der Kläger verlangt Schadensersatz wegen der rechtswidrigen Vollstreckung einer Abschiebungshaft, die seiner Ansicht nach nicht fristgerecht aufgehoben wurde.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens**

In diesem Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich aus der Rückführungsrichtlinie in Verbindung mit der Charta der Grundrechte ergibt, dass die Rückkehrentscheidung, auf die eine Haftmaßnahme im Ausgangsverfahren gestützt wurde, rechtswidrig geworden war, und insbesondere, ob diese Rückkehrentscheidung sofort hätte aufgehoben werden müssen, als sich herausstellte, dass die Abschiebung nicht erfolgreich sein würde, mit der Folge, dass auch die Haftmaßnahme zugleich hätte

<sup>i</sup> Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

aufgehoben werden müssen, und ob die Lebensbedingungen des Klägers im Aufenthaltsmitgliedstaat für die Beantwortung dieser Frage relevant sind.

### **Vorlagefragen**

1. Sind die Art. 3, 5, 6, 8 und 9 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen, dass ausschließlich dann, wenn die in Art. 5 der Rückführungsrichtlinie genannten Interessen und Grundsätze, die der Abschiebung durch den Mitgliedstaat in das Zielland entgegenstehen, auch dem entgegenstehen, dass der Drittstaatsangehörige seine Rückkehrverpflichtung nicht<sup>1</sup> freiwillig oder selbständig durch die Ausreise in einen anderen Drittstaat nachkommt, keine Rückkehrentscheidung erlassen werden kann oder eine bereits erlassene Rückkehrentscheidung aufgehoben oder ausgesetzt werden muss?
2. Ist eine nationale gesetzliche Regelung, die den Anspruch auf grundlegende Leistungen von einem rechtmäßigen Aufenthalt abhängig machen, mit Art. 5 der Rückführungsrichtlinie in Verbindung mit den Erwägungsgründen 12 und 24 der Rückführungsrichtlinie sowie mit Art. 1 und Art. 7 der Charta der Grundrechte vereinbar, und, wenn ja, ist das Bestehen einer solchen Regelung bei der Beurteilung zu berücksichtigen, ob eine Rückkehrentscheidung erlassen und/oder aufrechterhalten werden kann, wenn der Drittstaatsangehörige nicht abgeschoben werden kann?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

- Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), Art. 1 und 7.
- 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 (im Folgenden: Rückführungsrichtlinie), Erwägungsgründe 2, 9, 12 und 24, Art. 3 Abs. 3, 4, 5, 8 und 9, Art. 5, Art. 6 Abs. 1 und 4 sowie Art. 9 Abs. 1 und 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: Qualifikationsrichtlinie), Art. 12 Abs. 2, Art. 14 Abs. 4 Buchst. a und b, Art. 17 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 Buchst. a.

<sup>1</sup> AdÜ: Es stellt sich die Frage, ob die Vorlagefrage nicht dahin zu verstehen ist, dass die doppelte Verneinung aufzulösen ist, indem das Wort „nicht“ gestrichen wird.

### **Angeführte nationale Vorschriften**

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Gesetz vom 23. November 2000 über die vollständige Reform des Ausländergesetzes [Ausländergesetz 2000]), Art. 10 Abs. 1, 2 und 3.

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Der Kläger wurde 1965 geboren und besitzt die chinesische Staatsangehörigkeit. Er ist mit HIV infiziert, taubstumm, auf den Rollstuhl angewiesen und leidet an einer schweren Hautkrankheit.
- 2 Er hält sich seit dem 25. März 2017 in den Niederlanden auf (nach einem ersten Aufenthalt in den Jahren 2015 und 2016), wo er einen Asylantrag stellte.
- 3 Dieser Asylantrag wurde mit Bescheid vom 18. September 2017 abgelehnt, der auch als Rückkehrenscheidend galt und anordnete, dass der Kläger die Niederlande innerhalb von vier Wochen zu verlassen hatte.
- 4 Am 27. März 2023 wurde der Kläger im Hinblick auf seine zwangsweise Abschiebung nach China mit der Begründung in Abschiebungshaft genommen, dass er die Niederlande nicht freiwillig verlassen wolle und sich illegal in den Niederlanden aufhalte.
- 5 Am 3. August 2023 wurde der Kläger nach Aufhebung der Haftmaßnahme freigelassen, nachdem das vorlegende Gericht festgestellt hatte, dass es unmöglich war, den Kläger nach China abzuschicken. Der Kläger verfügte nämlich nicht über einen gültigen Reisepass oder ein anderes Ausweisdokument, und die chinesischen Behörden hatten mitgeteilt, dass sie dem Kläger kein Reisedokument ausstellen würden. Dennoch hielt der Beklagte die Rückkehrenscheidend aufrecht.
- 6 Die beiden Parteien sind sich darüber uneinig, ob die Vollstreckung der Haftmaßnahme im Zeitraum vom 2. August 2023 bis zum 3. August 2023 rechtmäßig war oder nicht.
- 7 In diesem Zusammenhang erhob der Kläger beim vorlegenden Gericht eine Klage gegen das Fortdauern der Haftmaßnahme und beantragte Schadensersatz für den Zeitraum, in dem er unrechtmäßig inhaftiert worden war.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 8 Der Kläger macht geltend, die Haftmaßnahme vom 2. August 2023 bis zum 3. August 2023 sei rechtswidrig, weil es für den Beklagten bereits vor Erlass der Anordnung klar gewesen sei, dass die chinesischen Behörden kein Reisedokument für die Zwecke seiner Abschiebung ausstellen würden. Da es nicht möglich sei,

ihn abzuschieben, müsse ihm ein Aufenthaltsrecht in den Niederlanden zuerkannt werden.

- 9 Der Beklagte trägt vor, die chinesischen Behörden hätten ihm zwar bereits zuvor mitgeteilt, dass sie dem Kläger kein Reisedokument ausstellen würden, doch schließe dies die Ausweisung des Klägers nicht aus, da der Beklagte versucht habe, die chinesischen Behörden zur Zusammenarbeit zu bewegen. Letztlich hob der Beklagte die Haftmaßnahme nach einer Interessenabwägung auf.

## **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

### **Erste Vorlagefrage**

- 10 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ergibt sich aus der Rückführungsrichtlinie, dass eine Rückkehrentscheidung eine Rückkehrverpflichtung nach sich zieht. Der illegal aufhältige Drittstaatsangehörige muss nicht unbedingt in sein Herkunftsland zurückkehren. Er kann auch in einen anderen Drittstaat ausreisen.
- 11 Fraglich ist, ob die Rückkehrverpflichtung fortbestehen kann, wenn der Mitgliedstaat den Drittstaatsangehörigen nicht abschieben darf oder kann. Das vorlegende Gericht leitet aus dem Wortlaut und der Systematik der Rückführungsrichtlinie ab, dass die Unmöglichkeit der Abschiebung des Ausländers nicht immer zur Folge hat, dass dieser keiner Rückkehrverpflichtung mehr unterliegt.
- 12 Die Rückführungsrichtlinie sieht nicht vor, dass die Rückkehrverpflichtung nicht auferlegt oder aufrechterhalten werden darf, wenn es dem Mitgliedstaat aus Gründen, die nicht mit den in Art. 5 angeführten Interessen (Wohl des Kindes, familiäre Bindungen und Gesundheitszustand des Drittstaatsangehörigen) in Zusammenhang stehen, nicht gelingt, die Rückkehrverpflichtung durchzusetzen.
- 13 Wenn ein Mitgliedstaat einen rechtswidrigen Aufenthalt nicht beenden kann, entsteht ein Zwischenstatus, den der Gerichtshof als mit dem Zweck und der Systematik der Rückführungsrichtlinie unvereinbar ansieht. Sind sowohl der Drittstaatsangehörige als auch der Mitgliedstaat aufgrund der in Art. 5 der Rückführungsrichtlinie genannten Interessen nicht in der Lage, der Rückkehrverpflichtung nachzukommen, darf keine Rückkehrentscheidung erlassen oder aufrechterhalten werden.
- 14 Die Regelung des Art. 5 wird in Art. 9 der Rückführungsrichtlinie präzisiert. Wenn die Abschiebung gegen den ebenfalls in Art. 5 genannten Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde, ist die Abschiebung aufzuschieben. Der Unionsgesetzgeber hat also nicht vorgesehen, dass in diesem Fall die Rückkehrentscheidung nicht erlassen werden darf oder aufgehoben oder ausgesetzt werden muss oder dass die Rückkehrverpflichtung aufgeschoben oder

ausgesetzt werden muss. Sie bleibt daher uneingeschränkt bestehen, wie sich auch aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juni 2021 in der Rechtssache BZ/Westerwaldkreis ergibt. Wenn dies die Regel ist, wenn der Grundsatz der Nichtzurückweisung anzuwenden ist, ist nach Ansicht des vorlegenden Gerichts schwer zu verstehen, warum nicht alle illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen weiterhin unverändert verpflichtet bleiben, ihrer Rückkehrverpflichtung selbständig nachzukommen, es sei denn, dass sie aufgrund der in Art. 5 der Rückführungsrichtlinie genannten Interessen nicht in der Lage sind, dieser Verpflichtung nachzukommen. Außerdem hindert der Grundsatz der Nichtzurückweisung Drittstaatsangehörige nicht daran, in einen anderen Drittstaat auszureisen.

- 15 Wenn die in Art. 5 genannten Interessen und Grundsätze, die der Abschiebung durch den Mitgliedstaat entgegenstehen, nicht auch den Drittstaatsangehörigen daran hindern, der Rückkehrverpflichtung freiwillig und selbständig nachzukommen, kann und muss nach Ansicht des vorlegenden Gerichts eine Rückkehrentscheidung erlassen werden, die eine Rückkehrverpflichtung mit sich bringt, aber der Mitgliedstaat muss die Vollstreckung der Rückkehrverpflichtung aufschieben. Nach der niederländischen Rechtsprechung berührt die Unmöglichkeit der Abschiebung eines Drittstaatsangehörigen nicht seine Verpflichtung zur Rückkehr, wenn die Abschiebung nicht erfolgreich ist, weil die Behörden des Herkunftslandes kein Reisedokument ausstellen und der Drittstaatsangehörige über keinen gültigen Reisepass verfügt.
- 16 In seinem Urteil vom 6. Juli 2023 in der Rechtssache Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl gegen A.A hat der Gerichtshof jedoch festgestellt, dass Art. 5 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er dem Erlass einer Rückkehrentscheidung gegen einen Drittstaatsangehörigen entgegensteht, wenn feststeht, dass dessen Abschiebung in das vorgesehene Zielland nach dem Grundsatz der Nichtzurückweisung auf unbestimmte Zeit ausgeschlossen ist.
- 17 Das vorliegende Gericht versteht diese Auslegung von Art. 5 nicht, die im Widerspruch zu derjenigen in der Rechtssache BZ gegen Westerwaldkreis zu sein scheint. Es ersucht den Gerichtshof daher, diese Auslegung zu erläutern. Genauer gesagt möchte es wissen, ob entgegen den Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie und entgegen dem, was sich aus früheren Urteilen zu ergeben scheint, die Unmöglichkeit des Mitgliedstaats, die Rückkehrverpflichtung durchzusetzen, stets nach sich zieht, dass keine Rückkehrentscheidung erlassen werden kann oder dass eine bereits ergangene Rückkehrentscheidung aufgehoben werden muss. Dies hätte erhebliche Folgen für die Mitgliedstaaten und würde es Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet dieses Staats aufhalten und nicht ausreisen wollen, ermöglichen, eine abwartende Haltung einzunehmen.
- 18 Da Sinn und Systematik der Rückführungsrichtlinie einem Zwischenstatus entgegenstehen, wonach der illegale Aufenthalt geduldet wird, ist das vorliegende Gericht der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der vorgenannten Auslegung eine Art Aufenthaltsgenehmigung erteilen müssten, wenn eine

Rückkehrentscheidung nicht erlassen werden darf oder kann, auch wenn der betreffende Drittstaatsangehörige die Voraussetzungen für die Zulassung und den Aufenthalt nicht erfüllt. Seiner Ansicht nach kann dies in Fällen, in denen der Drittstaatsangehörige, der sich illegal im Unionsgebiet aufhält, nicht freiwillig ausreist und aus anderen als den in Art. 5 der Rückführungsrichtlinie genannten Gründen nicht zwangsweise abgeschoben werden kann, nicht die Absicht des Unionsgesetzgebers gewesen sein.

- 19 Außerdem würde eine Auslegung von Art. 5 der Rückführungsrichtlinie dahin, dass keine Rückkehrentscheidung erlassen werden kann, wenn feststeht, dass die Abschiebung in das vorgesehene Zielland aufgrund des Grundsatzes der Nichtzurückweisung auf unbestimmte Zeit ausgeschlossen ist, den auf den Schutz der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung gestützten Ausschluss- und Aberkennungsgründen der Qualifikationsrichtlinie ihren Sinn nehmen.

### **Zweite Vorlagefrage**

- 20 Sollte der Gerichtshof die erste Frage dahin beantworten, dass die Rückkehrentscheidung nicht in allen Fällen aufgehoben werden muss, in denen die Abschiebung unmöglich ist, ist zu ermitteln, ob die Bedingungen, in denen sich der illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Erwartung der Rückführung befindet, bei der Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Rückkehrentscheidung zu berücksichtigen sind.
- 21 Der Kläger ist eine schutzbedürftige Person, jedoch sind ihm gemäß Art. 10 des Ausländergesetzes die grundlegendsten Leistungen wie Nahrung entzogen und hat er mit Ausnahme von medizinischer Notfallbehandlung auch keinen Anspruch auf medizinische und sonstige Versorgung, weil er sich nicht rechtmäßig in den Niederlanden aufhält. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob diese sich aus dem nationalen Recht ergebenden Folgen seines illegalen Aufenthalts der Aufrechterhaltung der Rückkehrentscheidung entgegenstehen.
- 22 Aus Art. 5 der Rückführungsrichtlinie in Verbindung mit Art. 1 der Charta lässt sich ableiten, dass der Erlass und die Aufrechterhaltung einer Rückkehrentscheidung unzulässig sind, wenn sie die Menschenwürde des Drittstaatsangehörigen beeinträchtigen würden. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob der Ausschluss vom Zugang zu grundlegenden Leistungen nicht den Wesensgehalt seines Rechts auf Privatleben beeinträchtigt, das nach dem Urteil vom 22. November 2022 in der Rechtssache X bei der Frage zu berücksichtigen ist, ob eine Rückkehrentscheidung erlassen werden kann, und dem die Mitgliedstaaten nach Art. 5 der Rückführungsrichtlinie bei der Durchführung der Richtlinie Rechnung tragen müssen, und ob er dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und die Grundrechte des Klägers nicht berührt. Anders als im Urteil X geht es hier nicht um das Privatleben im Zielland, sondern das vorlegende Gericht fragt sich, ob die Bedingungen, in denen sich der Drittstaatsangehörige in dem Mitgliedstaat, in dem er sich aufhält, befindet, als

Privatleben anzusehen sind, das dem Erlass einer Rückkehrentscheidung entgegenstehen kann. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist die Menschenwürde ein unbedingtes Grundrecht, und das Recht auf grundlegende Leistungen kann daher nicht von der Rechtsnatur des Aufenthalts abhängen. Es möchte vom Gerichtshof wissen, ob diese Auslegung richtig ist. Wenn ja, ist Art. 10 des Ausländergesetzes 2000 mit dem Unionsrecht unvereinbar und muss unangewendet bleiben.

- 23 Für den Fall, dass der Gerichtshof eine Regelung, die das Recht auf grundlegende Leistungen an den rechtmäßigen Aufenthalt knüpft, nicht bereits als solche für mit dem Unionsrecht unvereinbar erachtet, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Entzug der grundlegenden Leistungen als Privatleben im Sinne von Art. 5 der Rückführungsrichtlinie zu qualifizieren und daher bei der Entscheidung über den Erlass oder die Aufrechterhaltung einer Rückkehrentscheidung zu berücksichtigen ist.
- 24 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass sich zwischen 23 000 und 58 000 „Drittstaatsangehörige ohne Papiere“ unrechtmäßig in den Niederlanden aufhalten. Der Beklagte kann Drittstaatsangehörige, die nicht über gültige Ausweispapiere verfügen und nach nationalem Recht keinen Anspruch auf grundlegende Leistungen haben, im Allgemeinen kaum oder gar nicht abschieben. Die Antwort auf die zweite Vorlagefrage kann daher Folgen für diese große Gruppe haben.
- 25 Da die Lebensbedingungen, die eintreten werden, bereits zu dem Zeitpunkt vorhersehbar sind, zu dem festgestellt werden kann, dass eine Abschiebung ausgeschlossen ist, ist die Antwort auf die Frage, ob diese Bedingungen bei der Frage, ob die Rückkehrentscheidung aufrechterhalten werden konnte, zu berücksichtigen sind, auch für die Beantwortung der Frage maßgeblich, ob die Haftmaßnahme früher hätte aufgehoben werden müssen.
- 26 Da es sich bei keiner der zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen um einen „acte clair“ oder „acte éclairé“ handelt, hält es das Gericht für erforderlich, die Sache dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen.