

Rechtssache C-184/24 [Sidi Bouzid]ⁱ

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

Eingangsdatum:

7. März 2024

Vorlegendes Gericht:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

5. März 2024

Kläger:

AF im eigenen Namen und in Ausübung der elterlichen
Verantwortung für das minderjährige Kind BF

Beklagte:

Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung, mit der die Aufhebung der
Aufnahmemaßnahmen gegenüber AF und BF angeordnet worden ist.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage zur Vorabentscheidung

Auslegung von Art. 20 der Richtlinie 2013/33/EU gemäß Art. 267 AEUV. Es geht
vor allem darum, festzustellen, ob diese Bestimmung einer nationalen Regelung
entgegensteht, die einen Widerruf von Aufnahmemaßnahmen ermöglicht, wenn
die betreffenden Zulassungsvoraussetzungen wegfallen, insbesondere weil die
Person, die internationalen Schutz beantragt, die Verlegung in ein anderes
Unterbringungszentrum verweigert und die Gefahr besteht, dass nach diesem
Widerruf ihre Grundbedürfnisse nicht mehr gedeckt werden können.

ⁱ Die Bezeichnung der vorliegenden Rechtssache ist eine fiktive Bezeichnung. Sie entspricht nicht dem wirklichen Namen einer der
Parteien des Verfahrens.

Vorlagefrage

Stehen Art. 20 der Richtlinie 2013/33/EU sowie die vom Gerichtshof in den Urteilen vom 12. November 2019 in der Rechtssache C-233/18 und vom 1. August 2022 in der Rechtssache C-422/21 herausgearbeiteten Grundsätze, soweit diese Urteile ausschließen, dass die Verwaltung des Mitgliedstaats den sanktionsmäßigen Widerruf von Aufnahmemaßnahmen anordnen kann, wenn diese Entscheidung zu einer Gefährdung der elementaren Grundbedürfnisse des ausländischen Staatsbürgers, der internationalen Schutz beantragt, und seiner Familie führt, einer nationalen Regelung entgegen, die es erlaubt, infolge einer auch hinsichtlich der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme begründeten Einzelfallentscheidung die Aufnahme nicht aus Sanktionsgründen zu widerrufen, sondern aufgrund des zwischenzeitlichen Wegfalls der Voraussetzungen für die Zulassung zu der Maßnahme und insbesondere aufgrund einer aus nicht die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse und den Schutz der Menschenwürde betreffenden Gründen verweigerten Zustimmung des ausländischen Staatsbürgers zur Verlegung in ein anderes, von der Verwaltung aus objektiven Organisationserfordernissen und in einer Weise bestimmtes Unterbringungszentrum, die unter der Verantwortung dieser Verwaltung die Beibehaltung von im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen gewährleistet, die den im Rahmen der Aufnahme in der Erstaufnahmeeinrichtung gewährten gleichwertig sind, wenn die Verweigerung der Verlegung und die dementsprechende Entscheidung zum Widerruf den Ausländer in eine Lage bringen, in der er elementare Grundbedürfnisse seiner selbst und seiner Familienangehörigen nicht decken kann?

Angeführte Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der Europäischen Union

Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen; insbesondere 25. Erwägungsgrund sowie Art. 20 Abs. 1 Buchst. a

Urteile des Gerichtshofs vom 12. November 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), und vom 1. August 2022, Ministero dell’Interno (Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen) (C-422/21, EU:C:2022:616)

Angeführte nationale Vorschriften

Decreto legislativo n. 142/2015 (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 142/2015) zur Umsetzung der Richtlinien 2013/32/EU und 2013/33/EU:

Art. 23 Abs. 1 Buchst. a – zur Umsetzung von Art. 20 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2013/33/EU – regelt den Widerruf von Aufnahmemaßnahmen in dem Fall, in dem sich die Person, die internationalen Schutz beantragt, ohne

begründete Mitteilung an die zuständige Prefettura (Präfektur, Italien, im Folgenden: Präfektur) entweder nicht in der festgelegten Einrichtung einfindet oder das Unterbringungszentrum verlässt;

Art. 23 Abs. 2*bis* bestimmt, dass die in Rede stehenden Maßnahmen für den Einzelfall, nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und unter Berücksichtigung der Situation des Antragstellers getroffen und begründet werden müssen.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 18. Mai 2023 weigerte sich der gemeinsam mit seinem minderjährigen Kind in einem Unterbringungszentrum in Mailand untergebrachte Kläger (zum dritten Mal), in ein anderes Unterbringungszentrum innerhalb von Mailand umzuziehen, wie es von der Verwaltung, die diese Aufnahmeeinrichtungen betreibt, angeordnet worden war. Infolgedessen wurden die ihm gewährten Aufnahmemassnahmen widerrufen.
- 2 Der Kläger stellte Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, den das Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionales Verwaltungsgericht Lombardei, Italien, im Folgenden: TAR Lombardia) – in der Auffassung, dass der im vorliegenden Fall angeordnete Widerruf Ausdruck der Organisationshoheit der Verwaltung mit Blick auf den Betrieb der Aufnahmeeinrichtungen sei – zunächst abwies, dem der Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) jedoch danach im Rahmen der Berufung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes stattgab – in der Auffassung, dass der angeordnete Widerruf die grundlegenden Menschenrechte wie den Zugang zu Nahrung, einer Unterkunft und Kleidung beeinträchtigen könne, die Grundbedürfnisse darstellen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 3 Die Begründung der Entscheidung zum Widerruf verweist auf verschiedene den Kläger betreffende Umstände: zum einen auf den Umstand, dass der Kläger zusammen mit seinem Kind in einer Unterkunft wohne, die nicht für zwei, sondern für vier Personen bestimmt sei; zum anderen auf vom Kläger an den Tag gelegte gewalttätige Verhaltensweisen. Seine Grundlage finde der Widerruf jedoch in der wiederholten Verweigerung des von der Verwaltung wegen organisatorischer Erfordernisse angeordneten Umzugs durch den Kläger.
- 4 Der Kläger rechtfertigt seine Weigerung mit der Tatsache, dass sein Kind eine Schule in der Nähe des derzeitigen Unterbringungszentrums besuche.

Zudem macht er geltend, dass er im Fall des Widerrufs der Maßnahmen nicht in der Lage sei, die elementaren Grundbedürfnisse seiner selbst und seines Kindes zu decken.

Ferner macht er unter anderem geltend, dass die Entscheidung über den Widerruf nicht die Zugehörigkeit des Klägers und seines minderjährigen Kindes zur Kategorie der „schutzbedürftigen Personen“ berücksichtige und gegen Art. 20 der Richtlinie 2013/33/EU verstoße, wie er vom Gerichtshof in den Urteilen C-233/18 und C-422/21 ausgelegt worden sei, die, auch wenn sie Sachverhalte betreffen, die – im zwischenzeitlich aufgehobenen – Art. 23 Abs. 1 Buchst. e des Decreto legislativo Nr. 142/2015 geregelt seien, Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes seien, der auf jeden Fall des Widerrufs einer Maßnahme anwendbar sei, auch wenn dieser keinen Sanktionscharakter aufweise.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 5 Art. 23 des Decreto legislativo Nr. 142/2015 sieht – unter Wahrung des Ansatzes von Art. 20 der Richtlinie 2013/33/EU – die Einschränkung von Aufnahmemaßnahmen in verschiedenen Fällen vor: schwerwiegender oder wiederholter Verstoß der Person, die internationalen Schutz beantragt, gegen die Regeln der Einrichtung, in der sie untergebracht ist, einschließlich absichtlicher Beschädigungen von beweglichen oder unbeweglichen Sachen, oder grob gewalttätiges Verhalten. In diesen Fällen hat die getroffene Maßnahme Sanktionscharakter, da sie die Folge rechtswidriger Handlungen ist.
- 6 Die Verwaltung kann sich in verschiedenen Situationen zum Widerruf entscheiden, wenn die Zulassungsvoraussetzungen für die Aufnahmemaßnahmen wegfallen. Nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. a des Decreto legislativo Nr. 142/2015 gilt dies im Fall der unterlassenen Einfindung in der ihm zugewiesenen Einrichtung oder beim Verlassen des Unterbringungszentrums durch den Antragsteller ohne vorherige begründete Mitteilung an die zuständige Präfektur. In diesen Fällen stellt der Widerruf keine Sanktionsmaßnahme dar, sondern eine Verwaltungsmaßnahme infolge des Wegfalls der Zulassungsvoraussetzungen für Aufnahmemaßnahmen.
- 7 Der in Rede stehende Sachverhalt fällt in den Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 Buchst. a des Decreto legislativo Nr. 142/2015, der – auch wenn er sich dem Wortlaut nach auf den Fall der unterlassenen Einfindung des internationalen Schutz beantragenden [ausländischen] Staatsbürgers in der ihm zugewiesenen Einrichtung bzw. des Verlassens dieser Einrichtung bezieht – angesichts der identischen Gründe und im Interesse der Kohärenz des zugunsten der den internationalen Schutz beantragenden Person aufgestellten Systems auch den Fall umfassen muss, in dem der Ausländer nach Zulassung zu den Maßnahmen die Verlegung in ein von der Verwaltung wegen betrieblicher und organisatorischer Erfordernisse bestimmtes anderes Unterbringungszentrum verweigert.
- 8 Die eben genannten Grundsätze sind zuerst mit dem Urteil des Gerichtshofs C-233/18 in Bezug auf Ausländer aufgestellt worden, die in die Kategorien der schutzbedürftigen Personen im Sinne von Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU fallen, und mit dem folgenden Urteil C-422/21 auf alle Personen erweitert

worden, die internationalen Schutz beantragen, also unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu den Kategorien im Sinne von Art. 21. Daraus folgt, dass kein sanktionsmäßiger Widerruf erfolgen darf, wenn der Ausländer im konkreten Fall nicht in der Lage ist, für seine elementarsten Bedürfnisse zu sorgen.

- 9 Die Gründe der Entscheidungen des Gerichtshofs und ihr Zusammenhang mit den auf den Schutz der Menschenwürde gerichteten, wesentlichen Grundsätzen der Unionsrechtsordnung können zur Ansicht führen, dass die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze allgemeine Geltung beanspruchen und somit auch abseits der Fälle des sanktionsmäßigen Widerrufs anwendbar sind, die Gegenstand der angeführten Urteile sind, und somit auch auf den nicht sanktionsmäßigen Widerruf nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. a des Decreto legislativo Nr. 142/2015.
- 10 Auf der Grundlage dieses Ansatzes dürfte der Wegfall der Zulassungsvoraussetzungen für die Aufnahmemassnahmen nicht zum Widerruf führen, wenn dies zur Beeinträchtigung der elementarsten Bedürfnisse der Person führt.
- 11 Diese Frage ist im Ausgangsfall entscheidend, da der Consiglio di Stato als Berufungsgericht die einstweilige Anordnung des TAR Lombardia auf der Grundlage der Erwägung abgeändert hat, dass der Widerruf die grundlegenden Menschenrechte wie den Zugang zu Nahrung, einer Unterkunft und Kleidung beeinträchtigen könnte, die Grundbedürfnisse darstellen.
- 12 Eine jüngere Rechtsprechung der nationalen Gerichte hat diesen letzteren Ansatz entwickelt und ist in Bezug auf einen Widerruf wegen des Verlassens des Unterbringungszentrums durch den Antragsteller ohne begründete Mitteilung an die Präfektur der Auffassung, dass die vom Gerichtshof erarbeiteten Grundsätze auch für diese Sachverhalte gelten müssten, obwohl die Voraussetzungen für eine Sanktion nicht vorlägen.
- 13 Vertreten wurde (vgl. die Entscheidung des Consiglio di Stato, Dritte Kammer, Nr. 10999 vom 15. Dezember 2022), dass der vom italienischen Gesetzgeber für solche Fälle vorgesehene Widerruf keinen Raum für irgendeine Abstufung lasse und die einzig mögliche Reaktionsmöglichkeit der Rechtsordnung darstelle, somit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspreche und keine Möglichkeit zum Schutz der elementaren Bedürfnisse des den Maßnahmen unterworfenen Ausländers eröffne und auf diese Weise dem erforderlichen Schutz der Menschenwürde zuwiderlaufe.
- 14 Von diesen Annahmen ausgehend hat die angeführte Rechtsprechung Art. 23 Abs. 1 Buchst. a des Decreto legislativo Nr. 142/2015 aufgrund des Widerspruchs zu Art. 20 der Richtlinie 2013/33/EU unangewendet gelassen.
- 15 Diese Rechtsprechung ist jedoch vor dem Decreto-legge n. 20/2023 (Gesetzesdekret Nr. 20/2023) entstanden, das den Widerruf zum Zweck der Anpassung der nationalen Rechtsordnung an das Unionsrecht als Ermessensentscheidung ausgestaltet hat, die eine Einzelfallbewertung aller

relevanten Umstände erfordert und keinerlei Automatismus folgt. Die Nichtanwendung der italienischen Vorschrift ist mithin dem strengen Charakter der Widerrufsbestimmungen geschuldet gewesen, während dieser strenge Charakter und damit auch der Grund für den Widerspruch zum Unionsrecht zwischenzeitlich weggefallen ist.

- 16 Im derzeitigen normativen Rahmen, der die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ermöglicht, kann Art. 23 des Decreto legislativo Nr. 142/2015 nicht mehr aus den genannten Gründen unangewendet gelassen werden.
- 17 Im vorliegenden Fall hat die Verwaltung nach Ansicht des vorlegenden Gerichts die Widerrufsentscheidung angemessen begründet. Die Verwaltung hat den Kläger nämlich nicht aus dem Aufnahmesystem hinausdrängen, sondern ihn lediglich in eine andere Einrichtung verlegen wollen, wo er weiterhin vollen Schutz genossen hätte. Der Widerruf der Aufnahmemaßnahmen ist eine unmittelbare Folge der Weigerung des Ausländers, diese Aufnahmemaßnahmen weiterhin, wenn auch an einem anderen Ort, in Anspruch zu nehmen. Das entspricht im Ergebnis einem freiwilligen Verlassen des Aufnahmesystems, wodurch der Fall vollumfänglich mit jenem vergleichbar ist, in dem der Ausländer von Beginn an die Eingliederung verweigert.
- 18 Es verbleibt jedoch der Umstand, dass infolge der angefochtenen Entscheidung der Ausländer (aufgrund seiner Wahl) seine eigenen Grundbedürfnisse nicht befriedigen könnte. Das vorlegende Gericht weist nochmals darauf hin, dass es sich um dieselbe Entbehrung handelt, die die Person erleiden kann, wenn sie sich freiwillig der Eingliederung ins Aufnahmesystem verweigert, dessen Anwendung zwar nicht aufgezwungen werden kann, aber stets die Zustimmung des Betroffenen erfordert.
- 19 An dieser Stelle führt die scheinbar allgemeine Geltung der in den angeführten Urteilen des Gerichtshofs aufgestellten Grundsätze zur Frage der Vereinbarkeit von Art. 23 Abs. 1 Buchst. a des Decreto legislativo Nr. 142/2015 allein im Hinblick auf den eben konkretisierten Teil mit Art. 20 der Richtlinie 2013/33/EU.
- 20 Es geht darum, festzustellen, ob diese letztere Bestimmung einer nationalen Regelung entgegensteht, die es erlaubt, die Aufnahmemaßnahmen zu widerrufen, wenn die objektiven Voraussetzungen der Zulassung zu diesen Maßnahmen wegfallen und insbesondere, wenn der Ausländer die Verlegung in eine von der Verwaltung aus Organisationserfordernissen bestimmtes anderes Unterbringungszentrum verweigert, sofern die Anordnung des Widerrufs erforderlich und verhältnismäßig ist und nach einer detaillierten Prüfung sämtlicher Umstände des Falls erfolgt, den Ausländer jedoch der Gefahr aussetzt, sei diese auch seiner freien Entscheidung geschuldet, dass seine Grundbedürfnisse nicht mehr gedeckt werden.

- 21 Stünde das Unionsrecht einer solchen nationalen Regelung entgegen, würde die Berufung auf die Grundbedürfnisse die Befugnis zum Widerruf aufgrund zwischenzeitlichen Wegfalls der Voraussetzungen für die Zulassung zur Maßnahme vollständig lähmen, da nur schwer ein Fall vorstellbar ist, in dem eine Person, die gerade aufgrund der Schwierigkeiten, in denen sie sich befindet, aufgenommen wird, auf einmal eine Unterkunft finden und angemessene Mittel zum Unterhalt aufbringen kann.
- 22 Auch wenn es richtig ist, dass das vorrangige Interesse am Schutz der Menschenwürde eine solche Folge im Fall des sanktionsmäßigen Widerrufs gegenüber der Person rechtfertigen kann, die das Recht auf Aufnahme behält, ist es im Gegensatz dazu dennoch fragwürdig, ob dieselbe Schlussfolgerung auch in Bezug auf die Person zu ziehen ist, die freiwillig und ohne geeignete Rechtfertigung entscheidet, den Verbleib im Aufnahmesystem (in einer anderen Einrichtung) zu verweigern.
- 23 Im Ergebnis scheint sich ein Risiko des Missbrauchs des Systems herauszukristallisieren, der dem Gerichtshof zufolge den Widerruf der Aufnahmemaßnahmen rechtfertigt (vgl. Urteile C-422/21, Rn. 38, und C-233/18, Rn. 44).
- 24 Nicht vergessen werden darf, dass im Rahmen der Zulassung zu den Aufnahmemaßnahmen der Verwaltung des Staates die Festlegung des Unterbringungsentrums zusteht, dem der Ausländer zugewiesen wird, dem die Fähigkeit zur Deckung der Überlebensbedürfnisse seiner selbst und seiner Familienangehörigen fehlt und der den internationalen Schutz beantragt. Diese Entscheidung ist die Folge organisatorischer und betrieblicher Wertungen, die der Verwaltung zustehen. Die Organisationshoheit verbleibt während der Durchführung der Maßnahmen bei der Verwaltung. Der Verwaltung steht daher die Befugnis zu, die Verlegung der Berechtigten anzuordnen, wenn nachgewiesene organisatorische Erfordernisse bestehen.
- 25 Im vorliegenden Fall hat die Verwaltung hervorgehoben, dass der Kläger zusammen mit seinem Kind eine Unterkunft bewohne, die für vier Personen bestimmt sei, und daher den Anforderungen einer zahlenmäßig größeren Kernfamilie entspreche. Aus diesem Grund habe sie die Verlegung des Klägers in ein anderes Unterbringungszentrum innerhalb der Stadt Mailand angeordnet.
- 26 Dieser letztere Gesichtspunkt ist besonders bedeutsam, da der Gerichtshof (vgl. das Urteil C-233/18, Rn. 49 und 50) klargestellt hat, dass es in die Verantwortung der Mitgliedstaaten fällt, den Zugang zu den Aufnahmemaßnahmen zu gewährleisten, auch wenn sie auf natürliche oder juristische Personen des Privatrechts zurückgreifen.
- 27 Dieser Gesichtspunkt ist im vorliegenden Fall beachtet worden, da die Verwaltung nach Hervorhebung der organisatorischen Erfordernisse zur Rechtfertigung der Verlegung unmittelbar eine andere Einrichtung innerhalb derselben Stadt benannt

hat, in der der Kläger gemeinsam mit dem minderjährigen Kind die Aufnahmemaßnahmen weiterhin hätte in Anspruch nehmen können.

- 28 Allein die Verweigerung des Klägers, der Verlegung zuzustimmen, hat zum Widerruf der Maßnahme geführt, indem die Voraussetzung zur Zulassung zur Maßnahme weggefallen ist bzw. sich der Kläger nicht in der von der Verwaltung benannten Einrichtung eingefunden hat.
- 29 Die Weigerung des Klägers steht in keinem Zusammenhang mit einer nachgewiesenen Ungeeignetheit der von der Verwaltung benannten [zweiten] Einrichtung hinsichtlich seiner Grundbedürfnisse, sondern betrifft allein die Nähe der ersten Einrichtung zu der vom minderjährigen Kind besuchten Schule; dies ist ein Aspekt der Angelegenheit, der, auch wenn er berücksichtigt wird, von geringerer Bedeutung ist als die organisatorischen Erfordernisse der Einrichtung, zumal der Schulbesuch des Minderjährigen auch im Fall der Verlegung in jedem Fall gewährleistet sein wird.
- 30 Die Richtlinie 2013/33/EU sieht für die Mitgliedstaaten das Recht vor, auf etwaige Missbräuche des Schutzes zu reagieren, der mittels des Zugangs zu den Aufnahmemaßnahmen gewährt wird. Dieser Grundsatz wird durch die angeführten Urteile des Gerichtshofs bekräftigt.
- 31 Das vorliegende Gericht hält die Verweigerung in diesem Zusammenhang für einen Missbrauch der Aufnahmemaßnahmen, angesichts dessen die Verwaltung befugt ist, nach Maßgabe der von den angeführten Entscheidungen des Gerichtshofs aufgestellten Grundsätze Anordnungen zur Überwindung dieser Situation zu treffen.
- 32 Der Widerruf ist im vorliegenden Fall die einzige Maßnahme, die die Verwaltung treffen kann, um dem Missbrauch zu begegnen, weil weder eine Einschränkung der Aufnahme noch andere, weniger einschneidende Maßnahmen denkbar sind, da der Grund für die Verlegung in objektiven organisatorischen Erfordernissen im Zusammenhang mit der Nutzung einer für eine aus vier und nicht aus zwei Personen bestehenden Kernfamilie durch den Kläger und sein Kind liegt und keine weiteren Unterkünfte in dieser Einrichtung verfügbar sind.
- 33 Wäre man der Auffassung, dass Art. 20 der Richtlinie 2013/33/EU in der in Rede stehenden Situation die Ausübung der Widerrufsbefugnis ausschließt, unterläge der Betrieb der Unterbringungszentren nicht mehr der praktischen Gestaltungsmacht der Verwaltung, da die bloße Verweigerung der Verlegung durch den Ausländer die Organisation dieser Einrichtungen lähmen und ein rein an den Willen des Ausländers gebundenes „Recht zum Verbleib“ in der Erstaufnahmeeinrichtung begründen könnte, das keinerlei Grundlage im nationalen und Unionsrecht findet und mit den objektiven organisatorischen Erfordernissen der Maßnahmen unvereinbar ist.