

**Rechtssache C-322/19**

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

**Eingangsdatum:**

23. April 2019

**Vorlegendes Gericht:**

High Court (Irland)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

25. März 2019

**Antragsteller:**

KS

MHK

**Antragsgegner:**

International Protection Appeals Tribunal (Gericht für  
Rechtsbehelfe in Sachen des internationalen Schutzes)

Minister for Justice and Equality (Minister für Justiz und  
Gleichstellung)

Irland und der Attorney General (Generalstaatsanwalt)

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Gerichtliches Überprüfungsverfahren, in dem Entscheidungen des International Protection Appeals Tribunal (IPAT) angefochten werden, mit denen die Rechtsbehelfe der Antragsteller gegen die Entscheidungen des Department of Justice and Equality (Ministerium für Justiz und Gleichstellung) zurückgewiesen wurden; in seinen Entscheidungen hatte das Department of Justice and Equality den Antragstellern ein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt verweigert.

## Zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen

- (a) Darf bei der Auslegung eines Rechtsakts der Union, der in einem bestimmten Mitgliedstaat Anwendung findet, ein Rechtsakt herangezogen werden, der zur gleichen Zeit erlassen wurde, in dem betreffenden Mitgliedstaat aber keine Anwendung findet?
- (b) Findet Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) 2013/33/EU auf eine Person Anwendung, in Bezug auf die eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung – Verordnung (EU) Nr. 604/2013 – ergangen ist?
- (c) Darf ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung von Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) 2013/33/EU eine allgemeine Maßnahme erlassen, die im Ergebnis den Antragstellern, in Bezug auf die eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung – Verordnung (EU) Nr. 604/2013 – ergangen ist, jegliche Verzögerungen bei oder nach dem Erlass der Überstellungsentscheidung zurechnet?
- (d) Kann in dem Fall, dass ein Antragsteller einen Mitgliedstaat verlässt, ohne dort einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt zu haben, und in einen anderen Mitgliedstaat reist, in dem er einen solchen Antrag stellt und in dem in Bezug auf ihn nach der Dublin-III-Verordnung – Verordnung (EU) Nr. 604/2013 – eine Entscheidung über die Rücküberstellung in den ersten Mitgliedstaat ergeht, die daraus resultierende Verzögerung bei der Bearbeitung des Schutzantrags im Rahmen von Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) 2013/33/EU dem Antragsteller zugerechnet werden?
- (e) Kann in dem Fall, dass in Bezug auf einen Antragsteller eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung – Verordnung (EU) Nr. 604/2013 – ergangen ist, sich die Überstellung aber wegen eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens verzögert, das der Antragsteller angestrengt hat und infolge dessen das Gericht den Vollzug der Überstellungsentscheidung ausgesetzt hat, die daraus resultierende Verzögerung bei der Bearbeitung des Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen von Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) 2013/33/EU dem Antragsteller entweder im Allgemeinen oder insbesondere dann zugerechnet werden, wenn in dem Verfahren festgestellt werden sollte, dass die gerichtliche Überprüfung – offensichtlich oder nicht – unbegründet oder rechtsmissbräuchlich ist?

## Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

Art. 78 AEUV.

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. 2005, L 326, S. 13).

Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60, im Folgenden: Verfahrensrichtlinie [Neufassung]). Art. 31 Abs. 3 dieser Richtlinie sieht vor, dass die Sechsmonatsfrist für das Verfahren zur Prüfung eines Antrags erst beginnt, sobald sich der Antragsteller *„im Hoheitsgebiet [des zuständigen] Mitgliedstaats befindet und er von der zuständigen Behörde betreut wird“*. Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf Irland, wurde aber am selben Tag wie die Richtlinie 2013/33/EU erlassen und wird angeführt, da sie für die Auslegung Letzterer relevant ist.

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 (ABl. 2013, L 180, S. 96, im Folgenden: Aufnahmerichtlinie [Neufassung]). Einerseits ist der Begriff des Antragstellers in Art. 2 und Erwägungsgrund 8 weit gefasst. Art. 2 Buchst. b definiert einen Antragsteller als *„einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch nicht endgültig entschieden wurde“*. Andererseits erwähnt Erwägungsgrund 35 die Menschenwürde und verschiedene Artikel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechtecharta), jedoch nicht das in Art. 15 der Grundrechtecharta verankerte Recht zu arbeiten. Art. 15 der Richtlinie sieht nach einer neunmonatigen Frist ein Recht zu arbeiten vor, sofern dem Antragsteller keine Verzögerungen zur Last gelegt werden können. Dies ist ein weiter Begriff im Vergleich zum Wortlaut von Art. 31 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie (Neufassung), der von einer Verzögerung spricht, die *„eindeutig“* darauf zurückzuführen ist, dass der Antragsteller seinen Pflichten *„nicht nachgekommen ist“*.

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 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 (ABl. 2013, L 180, S. 31, im Folgenden: Dublin-III-Verordnung).

### **Angeführte nationale Vorschriften**

Die Aufnahmerichtlinie (Neufassung) wurde durch die hier einschlägigen European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (Verordnung von 2018 betreffend die Europäischen Gemeinschaften [Aufnahmebedingungen], im Folgenden: Verordnung von 2018) in nationales Recht umgesetzt. Im Ausgangsverfahren werden drei Bestimmungen dieser Verordnung angegriffen:

(i) Regulation 2 (2), die vorsieht, dass eine von einer Überstellungsentscheidung betroffene Person mit dem Erlass dieser Entscheidung für die Zwecke der Verordnung nicht länger als „Antragsteller“ gilt. Regulation 2 (2) (a) regelt, dass Personen, denen eine Überstellungsentscheidung zugestellt wurde, nicht länger als Antragsteller gelten, und in Regulation 2 (2) (b) wird die Kategorie „Empfänger, aber kein Antragsteller“ eingeführt. Der Begriff „Antragsteller“ wird in Regulation 2 (1) als eine Person definiert, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat oder für die ein solcher Antrag gestellt worden ist und deren Antragstellereigenschaft noch andauert. Gemäß Regulation 2 (3) gilt eine Person, gegen die eine Überstellungsentscheidung ergangen ist und die dagegen einen Rechtsbehelf bei dem IPAT einlegt, als „Empfänger, aber kein Antragsteller“.

(ii) Regulation (11) (2), die vorsieht, dass „[e]in Empfänger, der kein Antragsteller ist, ... keine Beschäftigung suchen oder eingehen und nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen oder als Selbstständiger arbeiten [darf], es sei denn, dies ist in einer anderen gesetzlichen Bestimmung oder Rechtsnorm vorgesehen“.

(iii) Regulation (11) (12), die vorsieht, dass die Employment Permits Acts 2006 to 2014 (Gesetze über Arbeitserlaubnisse von 2006 bis 2014) auf Antragsteller oder Empfänger, die im Rahmen des Dublin-Systems zu überstellen sind, keine Anwendung finden.

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

- 1 Der erste Antragsteller, K. S., reiste 2010 von Pakistan in das Vereinigte Königreich. Dort stellte er keinen Antrag auf internationalen Schutz. 2015 reiste er nach Irland und stellte dort am 11. Mai 2015 einen Antrag auf internationalen Schutz. Gemäß dem Dublin-System entschied der irische Refugee Applications Commissioner (Flüchtlingsbeauftragte) am 9. März 2016, den Antrag an das Vereinigte Königreich weiterzuleiten. Diese Entscheidung wurde vom irischen Refugee Appeals Tribunal am 17. August 2016 bestätigt. Gegen diese Entscheidung strengte K.S. ein gerichtliches Überprüfungsverfahren beim irischen High Court an. Dieses Verfahren ist zurzeit anhängig und der Vollzug der Überstellung ist daher ausgesetzt.
- 2 K.S. beantragte beim irischen Department of Justice and Equality den Zugang zum Arbeitsmarkt gemäß Regulation 11 (3) der Verordnung von 2018. Dieser wurde mit der Begründung abgelehnt, dass Personen wie der Antragsteller, die nach dem Dublin-System zu überstellen seien, keinen Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt hätten. Er legte Widerspruch ein, der am 19. Juli 2018 abgelehnt wurde. Gegen diese Entscheidung legte er sodann einen Rechtsbehelf beim irischen International Protection Appeals Tribunal ein, der am 11. September 2018 zurückgewiesen wurde. K.S. beantragte die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung vor dem irischen High Court, und am 24. September 2018 wurde sein Antrag auf Einleitung des vorliegenden Verfahrens zugelassen.

- 3 Der zweite Antragsteller, M.H.K., reiste 2009 aus Bangladesch in das Vereinigte Königreich. Nach Ablauf seines Aufenthaltstitels im Vereinigten Königreich reiste er 2014 nach Irland, wo er am 16. Februar 2015 einen Antrag auf internationalen Schutz stellte. Am 25. November 2015 erhielt er den Bescheid, dass sein Antrag nach der Dublin-III-Verordnung an das Vereinigte Königreich weitergeleitet werde. Er legte dagegen einen Rechtsbehelf beim irischen Refugee Appeals Tribunal ein, das diesen am 30. März 2016 zurückwies. Am 18. April 2016 strengte er beim irischen High Court ein Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung dieser Entscheidung an. Dieses Verfahren ist zurzeit anhängig, und der Vollzug der Überstellung ist daher ausgesetzt.
- 4 M.H.K. beantragte Zugang zum Arbeitsmarkt gemäß Regulation (11) (3) der Verordnung von 2018, den das irische Department of Justice and Equality am 16. August 2018 ablehnte. Dagegen legte er am 29. August 2018 Widerspruch ein, der am 5. September 2018 zurückgewiesen wurde. Am 18. September 2018 legte er einen Rechtsbehelf beim International Protection Appeals Tribunal ein, das diesen am 17. Oktober 2018 zurückwies. M.H.K. beantragte die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung vor dem irischen High Court, und am 12. November 2018 wurde sein Antrag auf Einleitung des vorliegenden Verfahrens zugelassen.
- 5 Im Ausgangsverfahren begehren beide Antragsteller im Wesentlichen die Aufhebung der Verweigerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, die Feststellung, dass die Regulations (2) (2) und (11) (2) sowie (12) der Verordnung von 2018 mit der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) unvereinbar sind, sowie Schadensersatz.

### **Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 6 Die Antragsteller tragen vor, dass die einschlägigen nationalen Vorschriften, gemäß denen eine Person, gegen die nach der Dublin-III-Verordnung eine Überstellungsentscheidung ergangen ist, keinen Anspruch auf Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt hat, mit der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) unvereinbar seien. Art. 15 dieser Richtlinie – der nach einer Neunmonatsfrist ein Recht zu arbeiten vorsieht, sofern eine Verzögerung nicht dem Antragsteller zur Last gelegt werden kann – finde wegen der weitgefassten Definition von „Antragsteller“ in Art. 2 Buchst. b der Richtlinie auch auf Personen Anwendung, gegen die eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung ergangen sei. Sie stützen sich außerdem auf das Urteil vom 27. September 2012, Cimade und GISTI (C-179/11, im Folgenden: Urteil Cimade), in dem der Gerichtshof für die vorangegangene Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2003/9/EG) festgestellt hat, dass Antragsteller, die unter das Dublin-System fallen, Anspruch auf Mindestbedingungen für die Aufnahme haben.
- 7 Nach Ansicht der Antragsgegner findet Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) laut des Wortlauts und der Gesetzesmaterialien keine Anwendung auf eine Person, gegen die eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-

Verordnung ergangen ist, da es nicht Zweck der Richtlinie gewesen sei, einen solchen Schutz zu gewährleisten. Weiterhin sei das Urteil Cimade des Gerichtshofs nur maßgeblich, wenn es um *materielle* Aufnahmebedingungen (und nicht um Aufnahmebedingungen im Allgemeinen) gehe, die den Antragstellern im Dublin-System zu gewähren seien.

- 8 Die Antragsteller argumentieren, dass ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung von Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) nicht berechtigt sei, allgemeine Maßnahmen festzulegen, die Antragstellern, gegen die bereits eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung ergangen sei, sämtliche Verzögerungen bei oder nach dem Erlass der Überstellungsentscheidung zurechne. Nach Ansicht der Antragsgegner ist ein Mitgliedstaat zur Festlegung einer solchen allgemeinen Regelung berechtigt.
- 9 Die Antragsteller tragen vor, dass unter den in der vierten Vorlagefrage beschriebenen Umständen die daraus resultierende Verzögerung bei der Bearbeitung des Antrags auf internationalen Schutz dem Antragsteller im Rahmen von Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) nicht zugerechnet werden dürfe. Dies ergebe sich indirekt aus dem Urteil Cimade und dem 8. Erwägungsgrund der Richtlinie. Weiterhin könnten Verzögerungen wegen gerichtlicher Überprüfungen – wie in der fünften Vorlagefrage angesprochen – dem Antragsteller im Rahmen von Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) nicht zugerechnet werden, da ein Antragsteller, der eine gerichtliche Überprüfung beantrage, sein Recht auf Anrufung eines Gerichts ausübe. Nach Ansicht der Antragsgegner können solche Verzögerungen dem Antragsteller zugerechnet werden.
- 10 Bezüglich der Frage, ob ein Rechtsakt der Union, der in einem Mitgliedstaat keine Anwendung findet, bei der Auslegung eines Rechtsakts der Union, der Anwendung findet, zu berücksichtigen ist, tragen die Antragsteller vor, dass die Neufassung einer nicht anwendbaren Richtlinie berücksichtigt werden könne, soweit sie deklaratorischen oder kodifizierenden Charakter habe. Nach Ansicht der Antragsgegner ist diese Frage zu bejahen und der Umstand, dass sich Irland an der Neufassung der Verfahrensrichtlinie nicht beteiligt hat, nicht relevant, da Richtlinien unionsweit gälten und in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht unterschiedlich ausgelegt werden könnten.

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

- 11 Das vorliegende Gericht trägt als einleitende Überlegungen vor, dass sich die Antragsteller, wenn ihnen mit der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) kein Recht zu arbeiten gewährt wird, nicht auf die Grundrechtecharta berufen können, da Irland bei der Bearbeitung ihrer Anträge auf Zugang zum Arbeitsmarkt kein Unionsrecht umsetzt und die Grundrechtecharta daher keine Anwendung findet. Selbst wenn sie Anwendung fände, werden mit Art. 15 der Grundrechtecharta keine Rechte für Drittstaatsangehörige gewährt, so dass sich vorliegend letztlich die Frage stellt, ob die Richtlinie den Antragstellern ein Recht zu arbeiten einräumt.

- 12 Hinsichtlich der ersten Vorlagefrage ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass ein nicht anwendbarer Rechtsakt, wenn er unter bestimmten Umständen für die Auslegung eines anwendbaren Rechtsakts relevant ist, dann auch für die Auslegung desjenigen nationalen Rechts relevant ist, das den anwendbaren Rechtsakt umsetzt. Soweit eine Richtlinie schlicht die Absicht des Unionsgesetzgebers näher beleuchtet, ist es unerheblich, ob sich ein bestimmtes Land an dieser Richtlinie beteiligt hat oder nicht. Die Frage ist insoweit von Bedeutung, als sie dem vorlegenden Gericht Auskunft darüber gibt, ob es bei der Auslegung der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) die – in Irland nicht anwendbare – Verfahrensrichtlinie (Neufassung) berücksichtigen darf. Sollte dies möglich sein, gäbe dies der von den Antragsgegnern vorgebrachten Argumentation mehr Gewicht.
- 13 Hinsichtlich der zweiten Vorlagefrage ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass die Bestimmungen in Art. 15 der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) auf der Annahme beruhen, dass bei der zuständigen Behörde, die innerhalb der Neunmonatsfrist keine Entscheidung trifft, eine Verzögerung eintritt. Dies setzt voraus, dass die zuständige Behörde in der Lage ist, eine Entscheidung zu treffen. Dies könnte im Rahmen des Dublin-Systems bis zur tatsächlichen Überstellung des Antragstellers nicht gelten. Weiterhin sollte wegen des von zugestandenen Rechten – und umso mehr von einem Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt – ausgehenden „Anziehungsfaktors“ das Urteil *Cimade* nicht über Gebühr auf Personen ausgeweitet werden, deren Aufenthalt im Gebiet der Union nur auf der Geltendmachung eines Schutzanspruchs basiert. Außerdem gibt es innerhalb des Dublin-Systems eine nicht unerhebliche Rechtsmissbrauchsproblematik, da eine Person, gegen die eine Überstellungsentscheidung ergeht, *per definitionem* jemand ist, der – jedenfalls zu einem gewissen Grad – das im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem angedachte Verfahren missbraucht. Diese Frage ist insoweit von Bedeutung, als das Vorbringen der Antragsteller keinen Erfolg haben wird, wenn Art. 15 auf sie keine Anwendung findet.
- 14 Die dritte Frage ist nach Ansicht des vorlegenden Gerichts dahin zu beantworten, dass ein Antragsteller, der es versäumt, in dem Mitgliedstaat einen Asylantrag zu stellen, in dessen Hoheitsgebiet er zuerst einreist, und der dann diesen Mitgliedstaat verlässt und in einem anderen Mitgliedstaat den Antrag stellt, vollumfänglich selbst dafür verantwortlich ist, dass die Verfahren nach dem Dublin-System eingeleitet werden, weshalb ein Mitgliedstaat berechtigt ist, eine allgemeine Vorschrift zu erlassen, mit der die daraus resultierenden Verzögerungen diesem Antragsteller zugerechnet werden. Damit wird das Urteil *Cimade* nicht allgemein unterlaufen, da die Zurechnung von Verzögerungen keine allgemeine Regelung in der Aufnahmerichtlinie (Neufassung) ist, sondern nur im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 1 (Haft) und Art. 15 Abs. 1 zur Anwendung kommt. Diese Frage ist für das Ausgangsverfahren insoweit von Bedeutung, als das Vorbringen der Antragsteller bei einer bejahenden Antwort keinen Erfolg haben wird.

- 15 Für die vierte Vorlagefrage schlägt das vorlegende Gericht als Antwort vor, dass es möglich sein muss, dem Antragsteller unter den beschriebenen Umständen die Verzögerung zuzurechnen, da sein Verhalten, das darin besteht, die Antragstellung im ersten Mitgliedstaat zu unterlassen, freiwillig in einen anderen Mitgliedstaat zu reisen und dort einen Antrag zu stellen – entgegen dem im Unionsrecht bei regelgerechter und ordnungsgemäßer Anwendung vorgesehenen System –, zu der betreffenden Verzögerung führt. Diese Frage ist insoweit von Bedeutung, als das Vorbringen der Antragsteller bei einer bejahenden Antwort keinen Erfolg haben wird.
- 16 Auf die fünfte Vorlagefrage schlägt das vorlegende Gericht als Antwort vor, dass die Einleitung einer gerichtlichen Überprüfung zwar rechtmäßig ist, aber eine freiwillige Maßnahme des Antragstellers darstellt und ihm daher eine daraus resultierende Verzögerung zuzurechnen ist. Dies trifft umso mehr zu, wenn das gerichtliche Überprüfungsverfahren möglicherweise missbräuchlich oder unbegründet ist. Diese Frage ist insoweit von Bedeutung, als das Vorbringen der Antragsteller bei einer bejahenden Antwort keinen Erfolg haben wird. Sollte die Antwort sein, dass die Verzögerung durch ein gerichtliches Überprüfungsverfahren dem Antragsteller nur dann zugerechnet werden kann, wenn dieses unbegründet oder missbräuchlich ist, würde das Ausgangsverfahren ausgesetzt, bis diese Frage im ersten Teil des gerichtlichen Überprüfungsverfahrens des jeweiligen Antragstellers geprüft werden kann.

#### **Antrag auf Durchführung des beschleunigten Verfahrens**

- 17 Das vorlegende Gericht beantragt, die Vorlage gemäß Art. 105 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs dem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen. Es nimmt Bezug auf die Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs vom 17. April 2008, Metock u. a. (C-127/08), sowie vom 9. September 2011, Dereci u. a. (C-256/11). Dem vorlegenden Gericht zufolge befinden sich die Antragsteller und andere Personen, die ähnliche Verfahren vor dem High Court eingeleitet haben, derzeit in einem Schwebezustand hinsichtlich ihres Rechts auf Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine rasche Antwort des Gerichtshofs könnte daher die entsprechende Unsicherheit beenden.