

Rechtssache C-568/21

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

Eingangsdatum:

16. September 2021

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. August 2021

Rechtsmittelführer:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Rechtsmittelgegner:

E. und S., auch für ihre minderjährigen Kinder

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Ausgangsverfahren betrifft das vom Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, im Folgenden: Staatssekretär) beim Raad van State (Staatsrat) eingelegte Rechtsmittel gegen das Urteil der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Amsterdam), vom 20. März 2020. Mit diesem Urteil hat die Rechtbank die Bescheide des Staatssekretärs vom 29. Januar 2020, mit denen er die Prüfung der Anträge der betreffenden Ausländer (im Folgenden: Rechtsmittelgegner) auf internationalen Schutz ablehnte, aufgehoben.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das vorlegende Gericht fragt den Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV, ob ein von einem Mitgliedstaat auf der Grundlage des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen ausgestellter Diplomatenausweis ein Aufenthaltstitel im Sinne von Art. 2 Buchst. 1 der Dublin-Verordnung ist.

Vorlagefrage

Ist Art. 2 Buchst. 1 der Dublin-Verordnung dahin auszulegen, dass ein von einem Mitgliedstaat auf der Grundlage des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen ausgestellter Diplomatenausweis ein Aufenthaltstitel im Sinne dieser Bestimmung ist?

Angeführte völkerrechtliche und unionsrechtliche Bestimmungen

Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961, Art. 2, 4, 7, 9, 10 und 39.

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, Erwägungsgründe 4 und 5, Art. 2, 12 und 14.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Die Rechtsmittelgegner sind Drittstaatsangehörige, die eine Familie bilden. Der Vater arbeitete in der Botschaft seines Landes im Mitgliedstaat X und lebte dort mit seiner Familie. Das Außenministerium des Mitgliedstaats X stellte ihnen Diplomatenausweise aus. Nach mehreren Jahren verließ die Familie diesen Mitgliedstaat und beantragte internationalen Schutz in den Niederlanden.

Verlauf des Aufnahmeverfahrens

- 2 Am 31. Juli 2019 stellte der Staatssekretär fest, der Mitgliedstaat X sei gemäß Art. 12 Abs. 1 oder 3 der Dublin-Verordnung für die Prüfung der Anträge zuständig.
- 3 Der Mitgliedstaat X lehnte die Aufnahmegesuche am 30. August 2019 ab. Er ist der Ansicht, dass den Rechtsmittelgegnern weder ein Visum noch ein Aufenthaltstitel erteilt worden sei und dass sie sich allein aufgrund ihres Diplomatensstatus im Mitgliedstaat X aufgehalten hätten. Die Rechtsmittelgegner seien mit ihren Diplomatenausweisen in den Mitgliedstaat X und in die Niederlande eingereist und hätten daher kein Visum benötigt. Nach Art. 14 Abs. 2 der Dublin-Verordnung liege die Zuständigkeit bei den Niederlanden.
- 4 Am 11. September 2019 ersuchte der Staatssekretär den Mitgliedstaat X, die Aufnahmegesuche zu prüfen. Der Staatssekretär ist – unter Berufung auf ein Handbuch des Außenministeriums des Mitgliedstaats X – der Auffassung, dass die von diesem Mitgliedstaat ausgestellten Diplomatenausweise einen Aufenthaltstitel darstellen. Nach Ansicht des Staatssekretärs liegt die Zuständigkeit gemäß Art. 12 Abs. 1 der Dublin-Verordnung beim Mitgliedstaat X.

- 5 Am 25. September 2019 gab der Mitgliedstaat X den Aufnahmegesuchen schließlich gemäß Art. 12 Abs. 1 der Dublin-Verordnung statt.

Die Bescheide und die Urteile der Rechtbank

- 6 Mit Bescheiden vom 29. Januar 2020 lehnte der Staatssekretär die Prüfung der Anträge der Rechtsmittelgegner auf internationalen Schutz ab, da hierfür der Mitgliedstaat X zuständig sei.
- 7 Die Rechtsmittelgegner erhoben dagegen Klage und machten vor der Rechtbank geltend, dass der Mitgliedstaat X für ihre Anträge nicht zuständig sei. Die Behörden des Mitgliedstaats X hätten ihnen nie einen Aufenthaltstitel erteilt. Ihr Aufenthaltsrecht leite sich nämlich unmittelbar aus dem Wiener Übereinkommen oder ihrem Diplomatenstatus ab. Ihre Diplomatenausweise bestätigten das Aufenthaltsrecht nur.
- 8 Die Rechtbank gab der Klage statt und hob die Bescheide auf. Sie stellte insbesondere fest, dass die vom Mitgliedstaat X ausgestellten Diplomatenausweise nicht als Aufenthaltserlaubnis oder -genehmigung angesehen werden könnten, da die Rechtsmittelgegner nach dem Wiener Übereinkommen bereits ein Aufenthaltsrecht im Mitgliedstaat X hätten. Die Diplomatenausweise hätten daher für dieses Aufenthaltsrecht eine rein deklaratorische (und nicht konstitutive) Bedeutung. Nach Ansicht der Rechtbank muss der Staatssekretär, der den Mitgliedstaat X zu Unrecht als für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz zuständig angesehen habe, die Anträge inhaltlich prüfen.
- 9 Der Staatssekretär hat gegen dieses Urteil Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht eingelegt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 10 Der Staatssekretär macht in erster Linie geltend, dass die den Rechtsmittelgegnern vom Mitgliedstaat X ausgestellten Diplomatenausweise durchaus unter die Definition des Begriffs „Aufenthaltstitel“ im Sinne von Art. 2 Buchst. 1 der Dublin-Verordnung fielen. Durch die tatsächliche Ausstellung der Ausweise habe der Mitgliedstaat X bestätigt, dass die Rechtsmittelgegner ein Aufenthaltsrecht nach dem Wiener Übereinkommen hätten. Dass sich das Aufenthaltsrecht unmittelbar aus diesem Übereinkommen ableite, ändere daran nichts. Die Dublin-Verordnung, die keinen ausländerrechtlichen Aufenthaltstitel vorschreibe, schließe nämlich nicht aus, dass ein Diplomatenausweis ein Aufenthaltstitel im Sinne der genannten Bestimmungen sein könne.
- 11 Hilfsweise trägt der Staatssekretär vor, dass Diplomatenausweise unter Berücksichtigung der allgemeinen Systematik und der Ziele der Dublin-Verordnung als Aufenthaltstitel anzusehen seien. Der Mitgliedstaat X habe bei der Einreise der Rechtsmittelgegner in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und ihrem dortigen Aufenthalt die wichtigste Rolle gespielt. Das Urteil des

Gerichtshofs vom 26. Juli 2017, Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586, gelte entsprechend.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 12 In einigen Mitgliedstaaten gilt ein Diplomatenausweis als Aufenthaltstitel, in anderen nicht.

Auslegung von Art. 2 Buchst. 1 der Dublin-Verordnung

- 13 Zur Beantwortung der Vorlagefrage ist Art. 2 Buchst. 1 der Dublin-Verordnung anhand des Wortlauts dieser Bestimmung, der allgemeinen Systematik, des Kontextes und der Ziele dieser Verordnung sowie des Wiener Übereinkommens auszulegen:

- Die Definition des Begriffs „Aufenthaltstitel“ gibt keine eindeutige Antwort auf diese Frage.

Die Dublin-Verordnung verlangt nur einen Aufenthaltstitel im allgemeinen Sinne, ohne ausdrücklich vorzuschreiben, dass dieser nach nationalem Recht ausgestellt sein muss. Außerdem müssen die Behörden eines Mitgliedstaats den Aufenthalt in dessen Hoheitsgebiet genehmigt haben, ohne dass näher bestimmt wird, was diese Genehmigung beinhalten muss.

- Die allgemeine Systematik, der Kontext, die Ziele und die Entstehungsgeschichte der Dublin-Verordnung geben ebenfalls keinen Aufschluss.

Mit der Dublin-Verordnung soll eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für einen Antrag auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats festgelegt werden (Erwägungsgründe 4 und 5). Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht u. a. hervor, dass die Dublin-Verordnung ein „forum shopping“ verhindern soll und dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines solchen Antrags bei dem Mitgliedstaat liegt, der die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt zu verantworten hat. Im gleichen Sinne hat der Gerichtshof entschieden, dass in einem Raum der Freizügigkeit jeder Mitgliedstaat gegenüber allen anderen Mitgliedstaaten für seine Handlungen in Bezug auf die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verantwortlich ist. Jeder Mitgliedstaat muss daher nach den Grundsätzen der Solidarität und der loyalen Zusammenarbeit auch die Konsequenzen seines Vorgehens tragen (vgl. u. a. Urteile vom 26. Juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, Rn. 87-88; vom 7. Juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, Rn. 54; vom 21. Dezember 2011, N.S. u. a., EU:C:2011:865, Rn. 79).

- Im Wiener Übereinkommen sind die Regeln für die diplomatischen Beziehungen festgelegt.

Im Gegensatz zum Missionschef sind die übrigen Mitglieder des diplomatischen Personals und ihre Familienangehörigen nur verpflichtet, dem Außenministerium ihre Ernennung, ihre Ankunft und ihre endgültige Abreise oder die Beendigung ihrer dienstlichen Tätigkeit zu notifizieren. Eine vorherige Notifizierung der An- und Abreise ist nicht erforderlich. Der Entsendestaat ernennt die Mitglieder des diplomatischen Personals (Art. 4, 7 und 10). Diese Ernennung, durch die der Diplomatensstatus verliehen wird, hat zur Folge, dass der Diplomat und seine Familienangehörigen die in dem Übereinkommen geregelten Vorrechte und Immunitäten genießen, einschließlich des Rechts, sich im Empfangsstaat aufzuhalten (Art. 39). Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, den Aufenthalt des diplomatischen Personals und seiner Familienangehörigen zu gestatten. Die Entstehung ihres Aufenthaltsrechts hängt nicht von der Erteilung oder Versagung eines Aufenthaltstitels durch den Empfangsstaat ab.

14 Hieraus ergeben sich für das vorlegende Gericht zwei mögliche Auslegungen:

- Ein Diplomatenausweis ist ein Aufenthaltstitel, so dass der Mitgliedstaat X für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz zuständig ist.
- Ein Diplomatenausweis ist kein Aufenthaltstitel, so dass die Niederlande für die Prüfung der Anträge zuständig sind.

Erste Möglichkeit: Ein Diplomatenausweis ist ein Aufenthaltstitel

- 15 Diese Auslegung steht im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz bei dem Mitgliedstaat liegt, der die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt zu verantworten hat (Urteil vom 26. Juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, Rn. 87, und Begründung des Dublin-III-Vorschlags, KOM[2008] 820 endgültig, Nr. 3).
- 16 Im vorliegenden Fall haben die Rechtsmittelgegner die engste Verbindung zum Mitgliedstaat X. Sie sind in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingereist, um an den diplomatischen Beziehungen zwischen dem Entsendestaat und dem Mitgliedstaat X mitzuwirken. Im Mitgliedstaat X haben sie mehrere Jahre lang gearbeitet und gelebt. Eine andere Auslegung hätte zur Folge, dass Ausländer, die in einem Mitgliedstaat als diplomatisches Personal beschäftigt sind und anschließend einen Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen, selbst wählen können, in welchem Mitgliedstaat sie dies tun. Mit der Einführung einheitlicher Mechanismen und Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats soll dies gerade verhindert werden (Urteil vom 2. April 2019, H. und R., EU:C:2019:280, Rn. 77).

Zweite Möglichkeit: Ein Diplomatenausweis ist kein Aufenthaltstitel

- 17 Aus dem Wiener Übereinkommen scheint zu folgen, dass es im internationalen Verkehr von Diplomaten nicht in die Zuständigkeit des Empfangsstaats fällt, eine Genehmigung für den Aufenthalt von Diplomaten in seinem Hoheitsgebiet zu erteilen oder zu versagen.
- 18 Im vorliegenden Fall wurde der Vater vom Entsendestaat als Mitglied des Personals der diplomatischen Vertretung im Mitgliedstaat X angestellt, wodurch er und seine Familie den Diplomatenstatus erhielten. Ihr Recht auf Aufenthalt im Mitgliedstaat X war ein Vorrecht, das sich aus diesem Diplomatenstatus ergab. Dieses Vorrecht leitete sich unmittelbar aus dem Wiener Übereinkommen ab, ohne dass die Behörden des Mitgliedstaats X tätig wurden. Der Diplomatenausweis bestätigte lediglich den bereits bestehenden rechtmäßigen Aufenthalt der Rechtsmittelgegner im Mitgliedstaat X. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts spricht dies sehr für die Auslegung, dass ein Diplomatenausweis kein Aufenthaltstitel im Sinne der Dublin-Verordnung ist.

Ergebnis

- 19 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist die Antwort auf diese Frage nicht eindeutig. Die Antwort lässt sich nicht unmittelbar aus der betreffenden Bestimmung der Dublin-Verordnung, der Systematik der Verordnung und den einschlägigen Regeln des Völkerrechts herleiten. Es gibt auch keine Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Dublin-Verordnung, die insoweit Klarheit schaffen würde. Außerdem bestehen in den Mitgliedstaaten offenbar unterschiedliche Praktiken.
- 20 Das vorlegende Gericht vertritt zwar die Ansicht, dass im vorliegenden Fall keine Genehmigung der Behörden des Mitgliedstaats X und damit kein Aufenthaltstitel vorliegt, es hält aber in Anbetracht der Ziele und Grundsätze der Dublin-Verordnung eine andere Auslegung nicht für ausgeschlossen.