

Rechtssache C-244/24 [Kaduna]ⁱ

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

Eingangsdatum:

4. April 2024

Vorlegendes Gericht:

Rechtbank Den Haag, Sitzungsort Amsterdam (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

29. März 2024

Kläger:

P

Beklagter:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage gegen eine Rückkehrentscheidung betreffend einen nigerianischen Staatsangehörigen mit einem befristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine, der bei Ausbruch des Krieges in der Ukraine in die Niederlande geflohen ist.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Auslegung der Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie) und der Beschlüsse 2022/382 und 2023/2409 zur Durchführung der Richtlinie 2001/55/EG (Richtlinie über vorübergehenden Schutz) zur Klärung der Frage, ob der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, im Folgenden: Staatssekretär) bereits am 7. Februar 2024 eine

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

Rückkehrentscheidung gegenüber einem Ausländer treffen konnte und ob der vorübergehende Schutz des Ausländers am 4. März 2024 ausgelaufen ist.

Vorlagefragen

1. Ist Art. 6 der Rückführungsrichtlinie dahin auszulegen, dass er dem Erlass einer Rückkehrentscheidung zu einem Zeitpunkt entgegensteht, zu dem sich ein Ausländer noch rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält?
2. Spielt es für die Beantwortung der vorstehenden Frage eine Rolle, ob in der Rückkehrentscheidung ein Datum enthalten ist, an dem der rechtmäßige Aufenthalt endet, dieses Datum in naher Zukunft liegt und die Rechtsfolgen der Rückkehrentscheidung außerdem erst zu diesem späteren Zeitpunkt eintreten?
3. Ist Art. 1 des Verlängerungsbeschlusses dahin auszulegen, dass sich die Verlängerung auch auf eine Gruppe von Drittstaatsangehörigen bezieht, die von einem Mitgliedstaat bereits durch die fakultative Bestimmung von Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses in den Anwendungsbereich der Richtlinie über vorübergehenden Schutz einbezogen worden sind, auch wenn sich der Mitgliedstaat zu einem späteren Zeitpunkt dafür entschieden hat, dieser Gruppe von Drittstaatsangehörigen keinen vorübergehenden Schutz mehr zu gewähren?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union: Art. 2, 4 und 77.

Protokoll Nr. 25 zum AEUV über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit.

Erklärung Nr. 18 zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der Erklärungen zu Bestimmungen der Verträge vom 13. Dezember 2007, die im Anhang zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat, enthalten ist.

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (Richtlinie über vorübergehenden Schutz): Art. 4, 5, 6 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 (Rückführungsrichtlinie): Art. 2 und 6.

Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der

Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (im Folgenden auch: Durchführungsbeschluss): Erwägungsgründe 1, 2, 7 und 10 sowie Art. 1 und 2.

Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 des Rates vom 19. Oktober 2023 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes (im Folgenden auch: Verlängerungsbeschluss): Siebter Erwägungsgrund und Art. 1.

Angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs

Urteil vom 6. Oktober 1982, Cilfit u. a., 283/81, EU:C:1982:335.

Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 22. Februar 2008, Kozłowski, C-66/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2008:116.

Urteil vom 30. Mai 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343.

Urteil vom 10. September 2013, G. und R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:553.

Urteil vom 11. Dezember 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2032.

Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Deutschland/Rat, C-600/14, EU:C:2017:296.

Schlussanträge der Generalwältin Sharpston zum Gutachten 2/15 (Freihandelsabkommen mit Singapur), EU:C:2016:992.

Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Ghandi, C-181/16, EU:C:2018:90.

Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 15. Februar 2017, Jafari, C-646/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:138.

Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 15. Februar 2017, Mengesteab, C-670/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:120.

Urteil vom 19. Juni 2018, Ghandi, C-181/16, EU:C:2018:465.

Urteil vom 14. Januar 2021, TQ (Rückkehr eines unbegleiteten Minderjährigen), C-441/19, EU:C:2021:9.

Angeführte Bestimmungen des nationalen Rechts

Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000, im Folgenden: Vw): Art. 8 und 62a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000): Art. 3.1a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Interministerielle Ausländerverordnung 2000, im Folgenden: VV): Art. 3.9a.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Der Kläger wurde 1994 geboren und besitzt die nigerianische Staatsangehörigkeit. Er verfügte in der Ukraine über ein befristetes Aufenthaltsrecht, das bis zum 31. Januar 2023 gültig war. Nach der Invasion Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 flüchtete er in die Niederlande.
- 2 Anlässlich der Invasion legte der Rat in Art. 2 des Durchführungsbeschlusses 2022/382 vom 4. März 2022 zur Durchführung der Richtlinie 2001/55/EG fest, dass ukrainischen Staatsangehörigen, Staatenlosen und Staatsangehörigen anderer Länder als der Ukraine, die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben, sowie Staatenlosen und Staatsangehörigen anderer Drittländer als der Ukraine mit einem gültigen unbefristeten Aufenthaltstitel, die nicht in der Lage sind, sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland zurückzukehren, nach der Richtlinie vorübergehender Schutz gewährt werden sollte. Der Kläger gehört nicht zu den Personengruppen, denen gemäß dem Durchführungsbeschluss vorübergehender Schutz zu gewähren ist.
- 3 Bei der Umsetzung der Richtlinie in niederländisches Recht machten die Niederlande jedoch von der in Art. 7 der Richtlinie und Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses gebotenen Möglichkeit Gebrauch, den Durchführungsbeschluss auch auf andere Personen, insbesondere Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine anzuwenden, die sich vor dem 24. Februar 2022 rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können (Prüfung des sicheren Heimatlandes). Der Staatssekretär erläuterte in einem Schreiben an die Zweite Kammer vom 30. März 2022, dass er beabsichtige, die Richtlinie großzügig anzuwenden sowie diese Gelegenheit zu nutzen, um den vorübergehenden Schutz auf Drittstaatsangehörige auszudehnen, die am 23. Februar 2022 einen befristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine besaßen (im Folgenden auch: fakultative Gruppe), und für diese Gruppe auf die Prüfung des sicheren Heimatlandes zu verzichten.
- 4 In einem späteren Schreiben an die Zweite Kammer vom 18. Juli 2022 kündigte der Staatssekretär an, dass die weitere Gewährung vorübergehenden Schutzes für die fakultative Gruppe zum 19. Juli 2022 beendet werde. Für Gruppenmitglieder, die zu diesem Zeitpunkt bereits vorübergehenden Schutz genossen, werde der vorübergehende Schutz am 4. März 2023 beendet. Mit Schreiben an die Zweite Kammer vom 10. Februar 2023 verlängerte der Staatssekretär den vorübergehenden Schutz für die fakultative Gruppe bis zum 4. September 2023. Die fakultative Gruppe wurde daher auf Staatenlose oder Drittstaatsangehörige beschränkt, die am 23. Februar 2022 einen gültigen befristeten Aufenthaltstitel in

der Ukraine besaßen und sich vor dem 19. Juli 2022 in das niederländische Melderegister eingetragen hatten.

- 5 Am 17. August 2022 änderte der Staatssekretär die VV und nahm darin eine neue Bestimmung – Art. 3.9a – auf. Mit der Änderung beabsichtigte der Staatssekretär, den Inhalt der in Rn. 4 genannten Schreiben an die Zweite Kammer in diese Regelung zu übernehmen.
- 6 Der Kläger ließ sich am 1. Juni 2022 im Melderegister eingetragen und fällt damit unter den Schutz der Richtlinie über vorübergehenden Schutz. Der Staatssekretär prüfte im Einklang mit dem Schreiben an die Zweite Kammer vom 30. März 2022 nicht, ob der Kläger sicher und dauerhaft nach Nigeria zurückkehren kann.
- 7 Am 24. August 2023 beschloss der Staatssekretär, den vorübergehenden Schutz des Klägers gemäß der Richtlinie über vorübergehenden Schutz mit Wirkung vom 4. September 2023 zu beenden.
- 8 Mit Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 vom 19. Oktober 2023 verlängerte der Rat den vorübergehenden Schutz für die betroffenen Vertriebenen um ein Jahr bis zum 4. März 2025.
- 9 Der Staatssekretär nahm seinen Bescheid vom 24. August 2023 zurück, nachdem die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Raad van State (Staatsrat) (im Folgenden: Abteilung) am 17. Januar 2024 im Rechtsmittelverfahren einer vergleichbaren Rechtssache (ECLI:NL:RVS:2024:32) entschieden hatte, dass der Staatssekretär den vorübergehenden Schutz der fakultativen Gruppe nicht zum 4. September 2023 beenden könne. Die Abteilung stellte in diesem Urteil auch fest, dass der vorübergehende Schutz der fakultativen Gruppe von Rechts wegen am 4. März 2024 ende. Der Staatssekretär teilte dies dem Kläger mit Schreiben vom 24. Januar 2024 mit.
- 10 Mit Bescheid vom 7. Februar 2024 erließ der Staatssekretär anschließend eine Rückkehrentscheidung. In dieser Entscheidung verwies er auf das Urteil der Abteilung vom 17. Januar 2024, aus dem hervorgeht, dass der rechtmäßige Aufenthalt des Klägers von Rechts wegen zum 4. März 2024 endet. Der Kläger muss das Hoheitsgebiet der Europäischen Union verlassen, wofür ihm eine Frist von vier Wochen eingeräumt wird.
- 11 Der Kläger erhob gegen diese Rückkehrentscheidung Klage beim vorliegenden Gericht.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsstreits

- 12 Der Kläger führte aus, dass die Rückkehrentscheidung verfrüht sei. Außerdem sei die Rückkehrentscheidung rechtswidrig, da der vorübergehende Schutz von Drittstaatsangehörigen wie dem Kläger in jedem Fall bis zum 4. März 2025 fortbestehe. Der Kläger leitet sein Aufenthaltsrecht unmittelbar aus der

Anwendung des Unionsrechts her. Da er bereits zu dem Personenkreis gehört habe, auf den die Richtlinie über vorübergehenden Schutz Anwendung gefunden habe, falle er auch unter die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes durch den Verlängerungsbeschluss vom 19. Oktober 2023. Das Urteil der Abteilung vom 17. Januar 2024 beruhe auf einer falschen Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie über vorübergehenden Schutz. Da er noch vorübergehenden Schutz genieße, könne keine Rückkehrentscheidung ergehen.

- 13 Der Staatssekretär trug vor dem vorlegenden Gericht vor, dass der vorübergehende Schutz von Rechts wegen am 4. März 2024 ausgelaufen sei, was im Urteil der Abteilung ausführlich begründet worden sei. Das Vorbringen des Klägers decke sich weitgehend mit dem vor der Abteilung angeführten Vorbringen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

Fragen 1 und 2: Ist die Rückkehrentscheidung verfrüht?

- 14 Der Staatssekretär hat den Bescheid am 7. Februar 2024 erlassen, obwohl der Kläger zu diesem Zeitpunkt noch rechtmäßigen Aufenthalt nach der Richtlinie über vorübergehenden Schutz hatte. Die Antwort auf die Frage, ob der Bescheid deshalb verfrüht ist, ist nach Ansicht der Rechtbank (Bezirksgericht) nicht so offensichtlich, dass darüber vernünftigerweise kein Zweifel besteht.
- 15 In Art. 2 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie heißt es, dass diese Richtlinie auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige Anwendung findet. Art. 6 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie (in den Niederlanden umgesetzt in Art. 62a Abs. 1 Vw) bestimmt, dass eine Rückkehrentscheidung ergeht, wenn sich ein Drittstaatsangehöriger illegal im Hoheitsgebiet aufhält. Abs. 6 dieses Artikels sieht insoweit vor, dass die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie nicht daran gehindert werden sollen, mit einer einzigen Entscheidung eine Entscheidung über die Beendigung eines legalen Aufenthalts und eine Rückkehrentscheidung zu erlassen. Diese Artikel scheinen vorauszusetzen, dass der illegale Aufenthalt spätestens zum Zeitpunkt des Erlasses der Rückkehrentscheidung festgestellt worden sein muss. Vor diesem Hintergrund könnte davon ausgegangen werden, dass keine Rückkehrentscheidung ergehen kann, solange kein illegaler Aufenthalt vorliegt.
- 16 Die Rechtbank findet eine Stütze für diese Auslegung in Rn. 59 des Urteils Gnandi, in dem festgestellt worden ist, dass eine Rückkehrentscheidung unmittelbar nach einer Ablehnung (eines Antrags auf internationalen Schutz) oder zusammen mit ihr in einer einzigen behördlichen Entscheidung erlassen werden kann. Generalanwalt Mengozzi vertritt in seinen Schlussanträgen in jener Rechtssache die gleiche Auffassung. In Nr. 49 weist er ausdrücklich darauf hin, dass Drittstaatsangehörige, die sich nicht illegal aufhalten oder unter eine der Ausnahmen fallen, grundsätzlich von den in der Richtlinie vorgesehenen

Verfahren ausgeschlossen sind, solange die Ausschlussgründe vorliegen. Auch das Urteil Arslan, das der Generalanwalt mehrfach anführt, scheint in diese Richtung zu weisen. Aus den Rn. 48 und 49 dieses Urteils lässt sich ableiten, dass die Rückführungsrichtlinie auf einen Drittstaatsangehörigen keine Anwendung findet, solange sich dieser noch rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhält.

- 17 Es spricht somit Einiges dafür, dass der Staatssekretär nicht befugt war, die Rückkehrentscheidung bereits am 7. Februar 2024 zu treffen, weil der Kläger zu diesem Zeitpunkt noch rechtmäßigen Aufenthalt hatte. Damit könnte es sich um eine verfrühte Entscheidung handeln.
- 18 Es lagen jedoch gute Gründe vor, die Entscheidung über die Rückkehr des Klägers auf diese Weise zu erlassen. In ihrem Urteil vom 17. Januar 2024 hat die Abteilung nicht nur festgestellt, dass der Aufenthalt nach der Richtlinie über vorübergehenden Schutz zum 4. März 2024 von Rechts wegen ende, sondern auch entschieden, dass es Sache des Staatssekretärs sei, zu bestimmen, in welcher Form er dies den betreffenden Ausländern mitteile. Im Hinblick auf den Rechtsschutz hat der Staatssekretär daraufhin ein Informationsschreiben an die fakultative Gruppe versandt und beschlossen, die Rückkehrentscheidungen in zwei Schritten am 7. Februar und 23. Februar 2024 zu erlassen. Die Ausländer würden so früher über die Folgen der Beendigung des rechtmäßigen Aufenthalts informiert und hätten etwas mehr Zeit für die Einlegung etwaiger Rechtsbehelfe. Die Tatsache, dass die Rückkehrentscheidung einige Wochen vor dem Zeitpunkt getroffen worden ist, zu dem der rechtmäßige Aufenthalt nach Auffassung des Staatssekretärs endet, kann nach Ansicht der Rechtbank außerdem zweckmäßig sein, weil der Mitgliedstaat den Ausländer so schnell wie möglich abschieben muss, wie sich aus den Rn. 79 und 80 des Urteils TQ ergibt.
- 19 Darüber hinaus folgt aus der Rückkehrentscheidung selbst, dass deren Folgen erst zu dem Zeitpunkt eintreten, zu dem kein rechtmäßiger Aufenthalt mehr vorliegt. In der Entscheidung heißt es eindeutig, dass sich der Kläger mit Wirkung vom 5. März 2024 nicht mehr rechtmäßig in den Niederlanden aufhalte und dass die Ausreisefrist erst zu diesem Zeitpunkt zu laufen beginne. Ab dann gilt die Rückführungsrichtlinie. Andererseits mussten etwaige Rechtsbehelfe innerhalb von vier Wochen nach dem Entscheidungsdatum eingelegt werden und nicht erst innerhalb von vier Wochen nach dem 4. März 2024.

Frage 3: Ist der vorübergehende Schutz von Rechts wegen am 4. März 2024 ausgelaufen?

- 20 Nach Auffassung des Staatssekretärs ist der vorübergehende Schutz nach der Richtlinie über vorübergehenden Schutz am 4. März 2024 von Rechts wegen ausgelaufen. Er verweist dazu auf das Urteil der Abteilung vom 17. Januar 2024.
- 21 In diesem Urteil begründet die Abteilung ihre Entscheidung wie folgt. In den Niederlanden habe man sich zunächst für eine großzügige Anwendung der

Richtlinie über vorübergehenden Schutz entschieden. Aus diesem Grund hätten die Niederlande die fakultative Bestimmung von Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses angewandt, um auch der fakultativen Gruppe vorübergehenden Schutz zu gewähren. Die Richtlinie über vorübergehenden Schutz gelte in vollem Umfang für diese Gruppe. Wegen der Dauer des Schutzes müsse daher auf Art. 4 dieser Richtlinie abgestellt werden. Die Dauer des vorübergehenden Schutzes habe nicht zu jedem beliebigen Zeitpunkt durch nationales Recht beendet werden dürfen. Aus der Systematik von Art. 4 der Richtlinie ergebe sich, dass der vorübergehende Schutz für diese Gruppe nicht zum 4. September 2023 habe beendet werden können. Der Wortlaut von Abs. 1 dieses Artikels biete keinen Anlass für die Annahme, dass der vorübergehende Schutz der fakultativen Gruppe anders beurteilt werden könne als derjenige anderer Gruppen von Vertriebenen, die vorübergehenden Schutz genießen. Die Abteilung hält es in diesem Zusammenhang für entscheidend, dass es bei den automatischen Verlängerungen des Schutzes nach der Richtlinie über vorübergehenden Schutz kein gesondertes Beurteilungsmoment gibt.

- 22 Nach Ansicht der Abteilung stellt sich das bei der Verlängerung des vorübergehenden Schutzes vom 4. März 2024 bis zum 4. März 2025 anders dar. Die ersten beiden Absätze von Art. 4 bezögen sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der erste Absatz regle die ursprüngliche Dauer und deren automatische Verlängerung. Dieser Sachverhalt werde vom Durchführungsbeschluss erfasst.
- 23 Der zweite Absatz betreffe einen neuen Sachverhalt, in dem der Rat auf Vorschlag der Kommission erneut prüfe, ob noch Gründe für die Gewährung vorübergehenden Schutzes vorlägen. Dies sei für Vertriebene aus der Ukraine im Verlängerungsbeschluss festgestellt worden. Aus dem Verlängerungsbeschluss leitet die Abteilung ab, dass die Verlängerung für andere Begünstigte nur insoweit gelte, als die Mitgliedstaaten die fakultative Bestimmung zu diesem Zeitpunkt noch anwendeten. Das sei bei den Niederlanden nicht der Fall: Seit dem 19. Juli 2022 gewährten die Niederlande anderen Drittstaatsangehörigen als Ukrainern, die sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Melderegister eingetragen hätten, keinen vorübergehenden Schutz nach der fakultativen Bestimmung mehr. Der vorübergehende Schutz für die fakultative Gruppe ende somit von Rechts wegen am 4. März 2024. Die Abteilung verweist insoweit auf Art. 1 des Verlängerungsbeschlusses, wonach der vorübergehende Schutz für Vertriebene aus der Ukraine nach Art. 2 des Durchführungsbeschlusses um ein Jahr bis zum 4. März 2025 verlängert wird. Da der Verlängerungsbeschluss aus der Zeit nach dem 19. Juli 2022 datiere, fänden Art. 1 dieses Beschlusses und die darin vorgesehene Verlängerung bis zum 4. März 2025 keine Anwendung auf die fakultative Gruppe. Die Abteilung findet eine Stütze für die vorstehende Auslegung im Vorschlag der Kommission für den Verlängerungsbeschluss vom

19. September 2023¹. In der Begründung zu diesem Vorschlag, insbesondere in Fn. 2, werde die fakultative Bestimmung von Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses nicht genannt. Daraus leitet die Abteilung ab, dass Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses für den Verlängerungsbeschluss nur insoweit relevant ist, als die Mitgliedstaaten diese Bestimmung zum Zeitpunkt der Annahme des Verlängerungsbeschlusses durch den Rat anwenden.
- 24 Nach Ansicht der Rechtbank lässt es Raum für vernünftige Zweifel, ob die Abteilung damit von einer zutreffenden Auslegung des Unionsrechts ausgegangen ist.
- 25 Grundsätzlich gelte, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer geteilten Zuständigkeit zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich ihre Zuständigkeit in diesem Bereich nicht mehr ausüben dürften, sobald die Europäische Union ihre Zuständigkeit ausübe. Dies ergebe sich aus Art. 2 Abs. 2 AEUV, dem Protokoll Nr. 25 zum AEUV über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit und der Erklärung Nr. 18 zur Abgrenzung der Zuständigkeiten. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Deutschland/Rat stelle Generalanwalt Szpunar fest, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr tätig werden könnten, wenn und soweit die Europäische Union ihre Befugnis zur Rechtsetzung und zum Erlass verbindlicher Rechtsakte in einem Bereich ausübe. In Nr. 61 ihrer Schlussanträge im Gutachtenverfahren 2/15 erläutere Generalanwältin Sharpston dieses „Vorgriffsrecht“ wie folgt: „[J]ede in einem Bereich der geteilten Zuständigkeit ausgeübte Zuständigkeit wird *entweder* von der Union *oder* von den Mitgliedstaaten ausgeübt. Sie kann sich nicht in einem Schwebezustand zwischen beiden befinden.“ Aus Art. 4 Abs. 2 Buchst. j und Art. 77 AEUV ergebe sich, dass Asyl und Einwanderung ein Bereich mit geteilter Zuständigkeit sei. Dies bedeute, dass die Mitgliedstaaten einen bestimmten Aspekt von Asyl und Einwanderung nicht mehr regeln könnten, wenn die Europäische Union ihre Zuständigkeit in diesem Bereich ausübe.
- 26 Die Rechtbank kann der von der Abteilung vorgenommenen Unterscheidung zwischen der fakultativen Gruppe und den anderen Gruppen hinsichtlich der Dauer des vorübergehenden Schutzes in Anbetracht dieser Zuständigkeitsverteilung nicht folgen. Die Niederlande hätten die fakultative Bestimmung von Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses auf die Gruppe von Drittstaatsangehörigen mit einem befristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine angewandt, die vor dem 19. Juli 2022 eingereist sei. Der Kläger gehöre zu dieser Gruppe. Damit falle die Gruppe nach Art. 7 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz vollständig in deren Anwendungsbereich. Der Wortlaut von Art. 7 der Richtlinie bringe das klar zum Ausdruck, da es dort heiße, dass es sich um vorübergehenden Schutz „gemäß dieser Richtlinie“ handle.

¹ Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes (KOM [2023] 546 endg.)

- 27 Diese Formulierung sei im ursprünglichen Vorschlag nicht enthalten gewesen, aber später auf Anregung des Europäischen Parlaments mit folgender Erläuterung hinzugefügt worden: „Other categories of persons who are offered temporary protection by the Member States should be subject to the same rules as those coming under European legislation.“² Der Zusatz sei im Anschluss an eine Diskussion über den Vorschlag erfolgt, bei der sich die deutsche Delegation die Frage gestellt habe, ob die übrigen Richtlinienbestimmungen, darunter die Bestimmungen über die Dauer, Anwendung fänden, wenn die Mitgliedstaaten Art. 7 der Richtlinie durchführten. Die irische Delegation habe die Bestimmung dahingehend ergänzen wollen, dass in diesem Fall das nationale Recht gelte³. In der vom Rat erzielten Einigung⁴ sei der irische Vorschlag nicht übernommen, Art. 7 aber um die Formulierung „gemäß dieser Richtlinie“ ergänzt worden.
- 28 Die Rechtbank versteht Art. 7 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz so, dass der Schutz, den die Mitgliedstaaten nach dieser Bestimmung zusätzlichen Gruppen von Vertriebenen gewähren können, mit den übrigen Richtlinienbestimmungen, einschließlich der Bestimmungen über die Schutzdauer, im Einklang stehen muss. Dies bedeute, dass die Art. 4 und 6 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz dessen Dauer und die Möglichkeiten zu seiner Beendigung auch für die Personengruppen, denen die Mitgliedstaaten nach der fakultativen Bestimmung einen solchen Schutz gewährt hätten, zwingend und abschließend regelten. Falls die Mitgliedstaaten nach der fakultativen Bestimmung gemäß der Richtlinie vorübergehenden Schutz gewährt hätten, könne dieser somit erst enden, wenn seine Höchstdauer erreicht sei, oder früher, wenn der Rat beschließe, ihn zu beenden. Auch für diese Gruppe von Begünstigten hätten die Mitgliedstaaten mithin keine eigenständige Befugnis, Entscheidungen über die Gewährung vorübergehenden Schutzes nach der fakultativen Bestimmung rückgängig zu machen. Der Unionsgesetzgeber habe nämlich für alle durch die Richtlinie über vorübergehenden Schutz Begünstigten von der Befugnis Gebrauch gemacht, die Dauer dieses Schutzes festzulegen.
- 29 Die Rechtbank sieht keinen Grund für die Annahme, dass sich dies durch den Beschluss des Rates, die Dauer des vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2025 zu verlängern, ändern wird. Auch der Verlängerungsbeschluss selbst schein nicht zwischen den verschiedenen Gruppen zu unterscheiden. Dem Wortlaut nach beziehe sich sein Art. 1 auf den vorübergehenden Schutz für Vertriebene aus der Ukraine nach Art. 2 des Durchführungsbeschlusses. Dazu gehöre auch die in Abs. 3 dieser Bestimmung genannte fakultative Gruppe. Deshalb werde eine Gruppe, die nach der fakultativen Bestimmung in den Anwendungsbereich der

² Report on the proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof vom 28. Februar 2001 (A5-0077/2001).

³ Dokument 6128/01 (ASILE 15) des Rates vom 16. Februar 2001.

⁴ Dokument 8964/01 (ASILE 28) des Rates vom 18. Mai 2001.

Richtlinie über vorübergehenden Schutz falle, auch vom Verlängerungsbeschluss erfasst.

- 30 Die von der Abteilung vorgenommene Unterscheidung zwischen den verschiedenen in Art. 2 des Durchführungsbeschlusses aufgeführten Gruppen sei mit dem Vorstehenden nur schwer in Einklang zu bringen. Auch scheine diese Unterscheidung gegen die in Rn. 27 skizzierte Vorgriffsregelung zu verstoßen, wonach ein Mitgliedstaat in einem Bereich keine Zuständigkeiten ausüben dürfe, soweit und solange die Europäische Union das tue. Da die Europäische Union von ihrer Zuständigkeit für die Festlegung der Dauer des vorübergehenden Schutzes Gebrauch gemacht habe, liege es auf der Hand, dass der Staatssekretär nach der als solchen nicht obligatorischen Anwendung der fakultativen Bestimmung und dem Verzicht auf die Prüfung des sicheren Heimatlandes nicht befugt sei, eine von der Richtlinie abweichende Regelung für die Dauer des vorübergehenden Schutzes zu treffen. Die vorstehende Auslegung stehe auch im Einklang mit der Begründung der Kommission zum Vorschlag für den Verlängerungsbeschluss, wonach die Richtlinie über vorübergehenden Schutz sicherstellen solle, dass für die Menschen, die zum Zeitpunkt des Verlängerungsbeschlusses in der Europäischen Union Zuflucht gefunden hätten, dieselben Standards und einheitliche Rechte gelten würden (vgl. Seite 5 des Vorschlags). Dazu scheine nicht zu passen, dass die Dauer des vorübergehenden Schutzes gemäß der Richtlinie für verschiedene Gruppen von Vertriebenen unterschiedlich ausfalle.
- 31 Die Rechtbank hat weitere Zweifel an der Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie über vorübergehenden Schutz durch die Abteilung. In ihrem Urteil trage diese vor, dass zwischen dem ersten und dem zweiten Absatz von Art. 4 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz ein relevanter Unterschied bestehe: Der erste Absatz beziehe sich auf die automatische Verlängerung und setze somit kein gesondertes Beurteilungsmoment voraus, während der zweite Absatz (die Verlängerung nach einem entsprechenden Ratsbeschluss) sehr wohl eine neue Beurteilung erfordere. Die Rechtbank vermag nicht zu erkennen, weshalb sich aus dem Umstand, dass nach Art. 4 Abs. 2 für die weitere Verlängerung des gewährten vorübergehenden Schutzes ein Ratsbeschluss erforderlich ist, ableiten lassen soll, dass auch der Kreis der Begünstigten einer neuen Beurteilung durch die Mitgliedstaaten unterliegt. Es scheine eher dem Wortlaut dieses Artikels und von Art. 1 des Verlängerungsbeschlusses zu entsprechen, dass allein der Rat darüber zu entscheiden habe, ob der Schutz für die Gruppe, die zu diesem Zeitpunkt bereits Schutz genieße, d. h. einschließlich der Gruppe von Personen, die von den Niederlanden nach der fakultativen Bestimmung in den Anwendungsbereich der Richtlinie über vorübergehenden Schutz einbezogen worden sei, verlängert werden solle.
- 32 Die Rechtbank sieht keinen Anlass für die Feststellung, dass die Mitgliedstaaten in der vorstehenden Situation befugt sind, den Kreis der Begünstigten zu ändern. Die Situation habe sich für die Gruppe, die durch die fakultative Bestimmung unter den Schutz der Richtlinie über vorübergehenden Schutz gestellt worden sei, ebenso wenig geändert wie für die Gruppe, die unmittelbar unter diese Richtlinie

gefallen sei. Der Staatssekretär habe die fakultative Bestimmung am 19. März 2022 großzügig angewandt und in diesem Zusammenhang freiwillig auf die Prüfung des sicheren Heimatlandes verzichtet. Es liege daher auf der Hand, dass er mit den Folgen der Aufnahme dieser Gruppe belastet werde. In der Begründung zum Vorschlag für den Verlängerungsbeschluss heiße es insoweit, dass der Beschluss die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes um ein Jahr für die spezifische Personengruppe vorsehe, für die er bereits gelte (Seite 5). Dies sei beim Kläger und den übrigen Personen der fakultativen Gruppe der Fall.

- 33 Auch der Verweis der Abteilung in ihrem Urteil vom 17. Januar 2024 auf Fn. 2 des Vorschlags für den Verlängerungsbeschluss überzeugt die Rechtbank nicht. In dieser Fußnote werde Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses nicht erwähnt. Daraus leite die Abteilung ab, dass dieser Artikel für den Verlängerungsbeschluss nur insoweit relevant sei, als die Mitgliedstaaten ihn zum Zeitpunkt der Annahme des Verlängerungsbeschlusses durch den Rat anwendeten. Es liege eher auf der Hand, dass die Kommission Art. 2 Abs. 3 deshalb nicht erwähnt habe, weil dieser Passus lediglich auf die Personengruppe verweise, für die der Rat den vorübergehenden Schutz überhaupt erst ins Leben gerufen habe. Die fakultative Bestimmung zielen gerade auf Gruppen ab, die von den Mitgliedstaaten geschaffen worden seien, d. h. im Falle der Niederlande auf die Gruppe von Drittstaatsangehörigen mit einem vorübergehenden Aufenthaltsrecht in der Ukraine, die vor dem 19. Juli 2022 eingereist seien.
- 34 Es bestehe, so die Rechtbank, hinreichender Anlass für die Annahme, dass bei einer zutreffenden Auslegung des Unionsrechts auch die Gruppe, die unter Anwendung der fakultativen Bestimmung in den Anwendungsbereich der Richtlinie über vorübergehenden Schutz einbezogen worden sei, vom Verlängerungsbeschluss erfasst werde und damit bis zum 4. März 2025 Anspruch auf vorübergehenden Schutz gemäß der Richtlinie habe. Das Urteil der Abteilung vom 17. Januar 2024 laute jedoch anders.

Antrag auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren

- 35 Es ist davon auszugehen, dass die Vorlagefragen im normalen Verfahren nicht vor Erreichen der Höchstdauer des vorübergehenden Schutzes beantwortet werden können. Deshalb ersucht die Rechtbank den Gerichtshof, die Rechtssache im beschleunigten Verfahren zu entscheiden. Nach Auffassung der Rechtbank erfordert die Art der vorliegenden Rechtssache ihre rasche Erledigung im Sinne von Art. 105 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. Eine längere Ungewissheit über den Ausgang des Verfahrens könne nämlich das Funktionieren des durch die Richtlinie über vorübergehenden Schutz geschaffenen Systems für einen solchen Schutz beeinträchtigen. Die Rechtbank verweist insoweit auf die Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs in den Rechtssachen Mengesteab, Kozłowski und Jafari.