

Rechtssache C-97/24

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

6. Februar 2024

Vorlegendes Gericht:

High Court (Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

1. Februar 2024

Kläger:

S.A.

R.J.

Beklagte:

The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Irland

The Attorney General

THE HIGH COURT (HOHES GERICHT, Irland)

GERICHTLICHE NACHPRÜFUNG

... [nicht übersetzt]

Rechtsstreit zwischen

S.A.

Kläger

-und-

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH (MINISTER FÜR KINDER,
GLEICHSTELLUNG, INTEGRATION, MENSCHEN MIT
BEHINDERUNG UND JUGEND, Irland), IRLAND UND THE ATTORNEY
GENERAL (GENERALSTAATSANWALT, Irland)**

Beklagte

HOHER FLÜCHTLINGSKOMMISSAR DER VEREINTEN NATIONEN

Beteiligter

Und

... [nicht übersetzt]

ZWISCHEN

R.J.

Kläger

-und-

**DEM MINISTER FÜR KINDER, GLEICHSTELLUNG, INTEGRATION,
MENSCHEN MIT BEHINDERUNG UND JUGEND, IRLAND SOWIE
DEM GENERALSTAATSANWALT**

Beklagte

VORABENTSCHEIDUNGERSUCHEN

EINFÜHRUNG

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Prüfung eines Schadensersatzanspruchs wegen Verletzung von aus dem Unionsrecht abgeleiteten Rechten.

VORLAGEFRAGEN

- 2 Der High Court (Hohes Gericht) ist der Auffassung, dass die folgenden Fragen einer Antwort bedürfen, um die sich in diesen Rechtssachen stellenden unionsrechtlichen Fragen klären zu können:

i) Ist die Berufung auf „höhere Gewalt“ als Einwand gegen eine Schadensersatzforderung nach Francovich wegen der Verletzung einer

Verpflichtung aus dem Unionsrecht, die dem Einzelnen Rechte verleiht, die sich aus dem in Art. 1 der Charta enthaltenen Grundrecht auf Menschenwürde ableiten (sei es als Einwand im Rahmen des zweiten Teils der Prüfung nach Brasserie du Pêcheur/Factortame oder auf andere Weise) zulässig, wenn „höhere Gewalt“ in der einschlägigen Richtlinie oder in der einschlägigen Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie nicht als Einwand vorgesehen ist?

- ii) *Wenn die erste Frage bejaht wird, wie lauten die Voraussetzungen und der korrekte Anwendungsbereich dieses Einwands der höheren Gewalt?*

HINTERGRUND

- 3 Das Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn A und Herrn J (im Folgenden: Kläger) und dem Minister für Kinder, Gleichstellung, Integration, Menschen mit Behinderung und Jugend, Irland sowie dem Generalstaatsanwalt (im Folgenden: Beklagte) (mit dem UNHCR als Beteiligten), in dem es um ihren Schadensersatzanspruch wegen der Nichtgewährung von Unterkunft, Nahrung, Wasser und anderen im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse geht.
- 4 Die Beklagten bestreiten nicht, dass sie es versäumt haben, den Klägern eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen, wie es nach den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der [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] (Neufassung) (im Folgenden: **Richtlinie**) für längere Zeiträume vorgeschrieben ist, nämlich elf Wochen im Fall von Herrn A zwischen Februar und April 2023 und neun Wochen im Fall von Herrn J zwischen März und Mai 2023. Insoweit haben die Beklagten nicht bestritten, dass zwei der Anträge der Kläger in den Verfahren über einen Verstoß gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie und gegen Art. 1 der Charta der Grundrechte [der Europäischen Union] stattzugeben ist. Sie lehnen jedoch einen Schadensersatzanspruch der Kläger ab, weil die jeweiligen Verstöße durch Umstände verursacht worden seien, die höherer Gewalt gleichkämen und daher nicht „hinreichend qualifiziert“ seien, um die in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 (*Brasserie du Pêcheur und Factortame/Deutschland und The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd, im Folgenden: Brasserie/Factortame*) aufgestellten Kriterien für einen Schadensersatzanspruch zu erfüllen.

RECHTLICHER RAHMEN

- 5 Art. 1 der Charta lautet: *„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.“* Die Richtlinie legt die Mindestnormen für die Aufnahme von Personen wie den Klägern im vorliegenden Fall fest, die internationalen Schutz beantragen. Art. 17 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, *„dafür Sorge [zu tragen], dass Antragsteller ab Stellung des Antrags auf internationalen*

Schutz im Rahmen der Aufnahme materielle Leistungen in Anspruch nehmen können[und] die ... materiellen Leistungen einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.“

- 6 In Art. 18 der Richtlinie sind die Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen festgelegt. Er gestattet (in Art. 18 Abs. 9) andere Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen in Ausnahmefällen, u. a. wenn *„die üblicherweise verfügbaren Unterbringungskapazitäten vorübergehend erschöpft sind“*, unter der Voraussetzung, dass bei *„derartig anderen Aufnahmemodalitäten ... unter allen Umständen die Grundbedürfnisse gedeckt“* werden.
- 7 Die Rechtsprechung des Gerichtshofs macht deutlich, dass die Verpflichtung, im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen zu gewähren, zwingend ist, die Mitgliedstaaten jedoch einen gewissen Ermessensspielraum bei der Frage des „Wie“ haben: Rechtssache C-179/11 *Cimade und GISTI*; Rechtssache C-79/13 *Saciri*; Rechtssache C- 233/18 *Haqbin*; Rechtssache C-422/21 *TO*.

Schadensersatz wegen Verletzung von Unionsrecht

- 8 Die Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch gegen einen Mitgliedstaat wegen Staatshaftung für die Verletzung von Unionsrecht wurden erstmals in der Francovich-Entscheidung wie folgt dargelegt (Rn. 40): *„Erstens muss das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an einzelne beinhalten. Zweitens muss der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden können. Drittens muss ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.“*
- 9 Diese Voraussetzungen wurden in der Rechtssache *Brasserie du Pêcheur und Factortame* präzisiert, in der der Gerichtshof in Rn. 51 hinzugefügt hat, dass „der Verstoß hinreichend qualifiziert“ sein muss. Der Gerichtshof erläuterte diese Bedingung wie folgt:

„55. Bei der zweiten Voraussetzung besteht sowohl für die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 als auch für die der Mitgliedstaaten wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht als hinreichend qualifiziert anzusehen ist, darin, dass ein Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat.

56. Insoweit gehören zu den Gesichtspunkten, die das zuständige Gericht gegebenenfalls zu berücksichtigen hat, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen oder Gemeinschaftsbehörden belässt, die Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich

oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, dass die Verhaltensweisen eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen haben, dass nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden.“

Höhere Gewalt

- 10 Die Beklagten haben sich in den Verfahren auf höhere Gewalt berufen und argumentieren, dass die in Irland vorherrschenden Umstände, wie sie im Folgenden beschrieben werden, so beschaffen sind, dass der Unionsrechtsverstoß in diesen Fällen nicht hinreichend qualifiziert ist, um das vom Gerichtshof in der Rechtssache *Brasserie du Pêcheur* aufgestellte Kriterium der hinreichenden Qualifizierung zu erfüllen.
- 11 Der Begriff der höheren Gewalt hat in den verschiedenen Anwendungsbereichen des Unionsrechts nicht den gleichen Inhalt, so dass seine Bedeutung anhand des rechtlichen Rahmens zu bestimmen ist, innerhalb dessen er seine Wirkungen entfalten soll: Rechtssache C-640/15 *Vilkas* („*Vilkas*“), Rn. 54; Rechtssache C-407/21 *UFC – Que choisir und CLCV* („*UFC*“), Rn. 53.
- 12 Es gibt unterschiedliche Formulierungen der Prüfungsparameter, was vielleicht deren Sensibilität für den Kontext widerspiegelt. Während die Rechtsprechung einheitlich fordert, dass höhere Gewalt nur bei außergewöhnlichen/ungewöhnlichen und unvorhersehbaren Umständen eintreten kann, auf die die sich auf den Einwand berufende Partei keinen Einfluss hat, scheinen die genauen Grenzen des Einwands unterschiedlich formuliert zu sein. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*) den anwendbaren Begriff der höheren Gewalt (im Rahmen der Agrarverordnungen) nicht als auf absolute Unmöglichkeit beschränkt definiert, sondern als „*ungewöhnliche, vom Willen des Importeurs oder Exporteurs unabhängige Umstände, deren Folgen trotz aller aufgewandten Sorgfalt nur um den Preis unverhältnismäßiger Opfer vermeidbar gewesen wären*“ (vgl. Rn. 23). In der Rechtssache *Vilkas*, die im Zusammenhang mit einem Rahmenbeschluss über einen Europäischen Haftbefehl ergangen ist, wurde das Kriterium dahin gehend formuliert, dass die Folgen unvorhergesehener und unvorhersehbarer Ereignisse „*trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt*“ durch die Behörden nicht hätten vermieden werden können (Rn. 53), wobei dieser Begriff eng auszulegen sei (Rn. 56). Diese Formulierung wurde zuletzt im Urteil *UFC* übernommen (Rn. 53).
- 13 Ein wohl strengerer Maßstab wurde in der Rechtssache C-203/12, *Billerud Karlosborg und Billerud Skärblacka*, im Zusammenhang mit einer Richtlinie über Treibhausgasemissionen angelegt, wo der Gerichtshof (unter Berufung auf das Urteil in der Rechtssache C-154/78, *Valsabbia/Kommission*, Rn. 140) auf äußere Ursachen verwies, *deren Folgen „unvermeidbar und unausweichlich sind und den*

Betroffenen die Einhaltung ihrer Verpflichtungen objektiv unmöglich machen“ (Rn. 31).

- 14 Der Gerichtshof hat auch betont, dass ein auf höhere Gewalt gestützter Einwand stets zeitlich begrenzt sein muss: *Vilkas* Rn. 57.
- 15 Es ist auch allgemein anerkannt, dass interne Schwierigkeiten nicht die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen rechtfertigen können (*UFC*, Rn. 72). Außerdem kann sich höhere Gewalt nicht auf interne Schwierigkeiten beziehen, die sich aus der politischen oder administrativen Organisation eines Mitgliedstaats oder aus einem Mangel an Befugnissen, Kenntnissen oder Mitteln ergeben: Rechtssache C-424/97, *Haim*, Rn. 28.

Irisches Recht

- 16 Die Richtlinie wird durch die European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (Verordnung von 2018 betreffend die Europäischen Gemeinschaften [Aufnahmebedingungen]), SI 230/2018 (im Folgenden: Verordnung), in irisches Recht umgesetzt.
- 17 In der Verordnung werden die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen als „einem Empfänger zum Zweck der Einhaltung der Richtlinie zur Verfügung gestellt“ definiert und wie folgt beschrieben:
- „(a) Unterkunft, Verpflegung und die damit verbundenen Sachleistungen,*
(b) Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs und
(c) Kleidung in Form von Geldleistungen gemäß Section 201 des Social Welfare Consolidation Act 2005 [Kodifiziertes Sozialschutzgesetz von 2005].“
- 18 Die Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs sind definiert als *„der Teil der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen, der eine wöchentliche Zahlung darstellt, die im Rahmen einer vom Minister for Employment Affairs and Social Protection [Minister für Beschäftigung und Sozialschutz] verwalteten Regelung an den Empfänger geleistet wird, damit dieser die anfallenden persönlichen Ausgaben bestreiten kann“*.
- 19 Regulation 4 der Verordnung spiegelt die in Art. 18 Abs. 9 der Richtlinie vorgesehene Ausnahme für den Fall wieder, dass die üblicherweise verfügbaren Unterbringungskapazitäten vorübergehend erschöpft sind, stellt jedoch klar, dass eine solche außergewöhnliche Leistung dennoch *„den Grundbedürfnissen des Leistungsempfängers“* entsprechen muss.
- 20 Anfang 2023 wurden vor den irischen Gerichten mehrere Fälle verhandelt, die Antragsteller auf internationalen Schutz betrafen, denen der im Auftrag des Ministers tätige International Protection Accommodation Service (Dienst für Unterkünfte im Rahmen des internationalen Schutzes, Irland, im Folgenden:

IPAS) zunächst keine Unterkunft zur Verfügung gestellt hatte. Einer dieser Fälle war *SY/Minister für Kinder, Gleichstellung, Integration, Menschen mit Behinderung und Jugend* (2023), IEHC 187 (im Folgenden: *SY*). In seinem Urteil hat der High Court (Hohes Gericht) (Meenan J) festgestellt, dass der Minister gegen seine Verpflichtungen aus der Verordnung und Art. 1 der Charta verstoßen hat, indem er einem Antragsteller auf internationalen Schutz keine Unterkunft, Verpflegung oder sanitäre Einrichtungen zur Verfügung gestellt hat, und hat folgende Feststellungen getroffen:

(i) *Die Feststellung, dass das Versäumnis des Ministers, dem Antragsteller die „im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen“ gemäß den European Union (Reception Conditions) Regulations 2018 [Verordnung von 2018 betreffend die Europäische Union (Aufnahmebedingungen)] zu gewähren, rechtswidrig ist;*

(ii) *Die Feststellung, dass das Versäumnis des Ministers, dem Antragsteller die „im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen“ gemäß den European Union (Reception Conditions) Regulations 2018 zu gewähren, gegen die Rechte des Antragstellers aus Art. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstößt.*

- 21 Der Minister legte gegen das Urteil in der Rechtssache *SY* kein Rechtsmittel ein, und er hat im vorliegenden Verfahren nicht bestritten, dass den Klägern die gleichen Feststellungen wie in der Rechtssache *SY* zustehen. *SY* hatte jedoch keinen Schadensersatz gefordert.

AUSGANGSVERFAHREN

Sachverhalt in der Rechtssache von Herrn A

- 22 Herr A, ein afghanischer Staatsangehöriger, beantragte am 15. Februar 2023 internationalen Schutz in Irland und erhielt Anspruch auf im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen gemäß der Verordnung. Ihm wurde jedoch keine Unterkunft zur Verfügung gestellt, da die vom Minister betriebenen Aufnahmezentren für Asylbewerber belegt waren. Anstelle eines Platzes in einem Aufnahmezentrum erhielt Herr A einen Einzelgutschein über 25 Euro. Zum Zeitpunkt seines Antrags hatte er keinen Anspruch auf Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs für Asylbewerber, da dieser Anspruch vom Aufenthalt in einem Aufnahmezentrum abhängig war. Herr A gibt an, dass er keine Informationen über andere Zahlungen für zusätzliche Bedürfnisse erhalten habe. Herr A wurde von einer Nichtregierungsorganisation, dem Irish Refugee Council (Irischer Flüchtlingsrat, IRC), unterstützt, der ihm eine Liste von Wohltätigkeitsorganisationen in Dublin zur Verfügung stellte, die Obdachlosen Mahlzeiten und Zugang zu sanitären Einrichtungen gewährten. Herr A nahm diese Angebote manchmal in Anspruch, während er im Stadtzentrum von Dublin auf der Straße schlief.

- 23 Herr A wurde wegen Verletzungen, die er sich bei einem Verkehrsunfall in Ungarn auf dem Weg nach Irland zugezogen hatte, notärztlich versorgt. Er erhielt ärztliche Berichte, in denen die Gehirnerschütterung und die Schmerzen, die er erlitt, detailliert beschrieben wurden, und übersandte sie dem Minister, um eine vorrangige Unterbringung aufgrund besonderer Hilfsbedürftigkeit zu beantragen. Ein solcher Vorrang wurde nicht gewährt.
- 24 Herr A schlief bei oft nassem und eisigem Wetter (im Februar und März 2023) auf der Straße in Dublin. Während er auf der Straße schlief, wurde er Zeuge und Opfer von Gewalt, hatte Angst, angegriffen zu werden, und befürchtete, dass man ihn bestehlen würde. Nachdem er einige Wochen im Stadtzentrum von Dublin auf der Straße geschlafen hatte, zog Herr A in ein mehrstöckiges Parkhaus in dem Dorf Skerries in der Nähe von Dublin, in dem er schlief. Gelegentlich wurde er eingeladen, bei afghanischen Mitbürgern zu schlafen, aber im Allgemeinen schlief er im Parkhaus. Manchmal musste er zwei Tage lang ohne richtige Mahlzeiten auskommen, weil er es sich nicht leisten konnte, ins Stadtzentrum zu fahren, um sich bei Wohltätigkeitsorganisationen mit Lebensmitteln zu versorgen oder um Lebensmittel zu kaufen. Oft konnte er fünf oder sechs Tage lang nicht duschen oder sich waschen, weil es sehr schwierig war, Zugang zu den entsprechenden Einrichtungen zu bekommen. In seinen Aussagen beschrieb er, dass ihm kalt gewesen sei und er sich hungrig, gedemütigt und verängstigt gefühlt habe.
- 25 Zu der Zeit, als Herr A auf der Straße lebte, gab es weiterhin vorübergehende individuelle Unterkunftsmöglichkeiten in Wohnheimen und Pensionen in Dublin und anderen Orten in Irland. Der Minister gab an, dass vorhandene freie Plätze nicht zwangsläufig verfügbar gewesen seien, sobald das Ministerium diese Verfügbarkeit abgefragt habe, und dass einige Unterkunftsanbieter eine Buchung ohne Ausweisdokumente und persönliche Kreditkarten nicht akzeptiert hätten. Der Minister beschloss, die verfügbaren Mittel auf Lösungen zu konzentrieren, die eine große Zahl von Betten für eine bestimmte Vertragslaufzeit boten, also auf Beschaffungen, die ein gewisses Maß an Vorarbeit und Planung erforderten.
- 26 Ende März 2023 wurden die Anspruchsvoraussetzungen geändert und Herr A beantragte am 31. März 2023 Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs. Die entsprechende Zahlung in Höhe von 38,80 Euro pro Woche wurde auf das Datum des Antrags auf internationalen Schutz am 15. Februar 2023 zurückdatiert und am 5. April 2023 ausgezahlt. Am 15. Juni 2023 beantragte er einen Mehrbedarfszuschlag für Kleidung. Sein Antrag wurde bearbeitet und die Zahlung erfolgte am 20. Juni 2023.
- 27 Herr A wurde am 27. April 2023 nach 71 Tagen Obdachlosigkeit in einer Unterkunft untergebracht.

Sachverhalt in der Rechtssache von Herrn J

- 28 Herr J ist ein 22-jähriger christlicher Mann aus Indien. Er reiste am 16. März 2023 in Irland ein. Er schlief einige Nächte im Freien, bevor er sich am 20. März 2023

im Büro des International Protection Office (Amt für internationalen Schutz, Irland, im Folgenden: IPO) vorstellte und internationalen Schutz beantragte. Wie Herr A erhielt auch Herr J bei seiner ersten Vorstellung beim IPO am 20. März einen Gutschein der Supermarktkette Dunnes Stores über 25 Euro. Er verbrachte etwa 64 Nächte auf der Straße, bis ihm am 22. Mai 2023 eine Unterkunft gewährt wurde. Er verbrachte seine Nächte auf den Straßen von Dublin in der Nähe der IPO-Büros in einem Zelt, das ihm von einer Wohltätigkeitsorganisation zur Verfügung gestellt wurde. Er gab an, es sei kalt, nass und beängstigend gewesen. Er habe jede Nacht befürchtet, dass sein Zelt von Leuten angezündet werden könnte, die es bereits auf andere internationale Schutzsuchende abgesehen gehabt hätten. Er sei oft hungrig gewesen.

- 29 Herr J reichte mit Hilfe seiner Anwälte am 16. Mai 2023 ein Formular zur Beurteilung der besonderen Hilfsbedürftigkeit ein, jedoch wurde seinem Antrag, als besonders hilfsbedürftig eingestuft zu werden, nicht stattgegeben.
- 30 Herr J erhielt während der Zeit, in der er obdachlos war, von einer Wohltätigkeitsorganisation ein Zelt, Lebensmittel und Kleidung. Er gibt an, dass er manchmal Lebensmittel von Wohltätigkeitsorganisationen erhalten habe. Er sei nicht in der Lage gewesen, seine hygienischen Bedürfnisse zu erfüllen und habe sich die meiste Zeit über sehr unrein gefühlt, was ihn unglücklich gemacht habe.
- 31 Herr J erfuhr erst am 17. April 2023 von seinem Anspruch auf Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs, die er daraufhin beantragte. Er erhielt die entsprechende Zahlung (38,80 Euro pro Woche) am 20. April 2023, die Zahlungen rückwirkend bis zum 20. März 2023 enthielt. Herr J benötigte Kleidung und Hygieneartikel, konnte sie sich aber nicht leisten, und gab das Geld, das er erhielt, für Lebensmittel aus, wenn er in den Obdachlosenzentren keine Lebensmittel erhalten konnte.
- 32 Herr J stellte drei Anträge auf Zahlungen für zusätzlichen Bedarf. Der erste Antrag wurde am 28. März gestellt und in Höhe von 100 Euro bewilligt. Ein zweiter Antrag vom 7. April wurde abgelehnt. Ein dritter Antrag wurde am 6. April gestellt und etwa sieben Wochen später, am 28. Mai, in Höhe von 120 Euro bewilligt, nachdem er untergebracht worden war.
- 33 Herr J gab an, dass er verzweifelt gewesen sei und Angst um seine Zukunft und sein Wohlergehen gehabt habe. Er habe sich allein gefühlt und Angst gehabt. Er habe einige sehr dunkle Momente gehabt, in denen er gedacht habe, er könne nicht mehr weiterleben. Er habe sich wertlos gefühlt und nicht geglaubt, dass sich das jemals ändern oder bessern würde. Wegen des kalten und nassen Wetters habe er in seinem Zelt nicht gut schlafen können. Er habe ernsthafte Verdauungsprobleme entwickelt, als er auf der Straße gelebt habe (dies sei auf Stress, Sorgen und schlechte Ernährung zurückzuführen) und habe viel Gewicht verloren. Es habe keinen Schutz gegeben, als er auf der Straße gelebt habe, und in vielen Nächten seien rassistische Personen zum IPO-Gebäude gekommen, in

dessen Nähe er mit anderen Antragstellern gewohnt habe, und hätten gedroht, ihre Zelte niederzubrennen. Er habe große Angst gehabt.

- 34 Herr J führte aus, dass sein Rucksack und seine persönlichen Sachen aus seinem Zelt gestohlen worden seien und er nichts mehr gehabt habe. Die wöchentliche Zahlung von 38,80 Euro habe nicht ausgereicht, um seine Sachen ersetzen zu können, und er habe einen Monat lang dieselbe Kleidung tragen müssen. Diese Zeit sei die schlimmste seines Lebens gewesen und habe ihn für immer verändert.
- 35 Herrn J wurde am 22. Mai 2023 nach 64 Tagen Obdachlosigkeit eine Unterkunft zur Verfügung gestellt.

Situation der Beklagten

- 36 Die Beklagten haben vorgetragen, dass alle zumutbare Sorgfalt aufgewendet worden sei, um die nach der nationalen Verordnung erforderlichen im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen zur Verfügung zu stellen und die Grundbedürfnisse der Antragsteller zu befriedigen, und zwar angesichts der völlig ungewöhnlichen und unvorhersehbaren Umstände, die durch den massiven Zustrom von vorübergehend schutzbedürftigen Personen nach Irland aufgrund der Ukraine-Invasion zwischen Ende Februar 2022 und Ende Mai 2023 und einem parallelen und unerwartet starken Anstieg von Personen, die im selben Zeitraum in Irland angekommen seien und internationalen Schutz beantragt hätten, entstanden seien. In einem im Jahr 2020 veröffentlichten offiziellen Bericht (dem Day-Bericht) sei Irland geraten worden, mit etwa 3 500 neuen Anträgen auf internationalen Schutz pro Jahr zu rechnen. Der Day-Bericht habe auch die Ansicht vertreten, dass der Staat darüber hinaus Notfallpläne bereithalten müsse, um schnell reagieren zu können, falls die Zahl der Antragsteller unvorhergesehen über diese Zahlen hinaus ansteigen würde.
- 37 Zwischen Ende Februar 2022 und Ende Mai 2023 kamen über 83 000 ukrainische Staatsangehörige nach Irland, von denen fast 64 000 vom Minister untergebracht wurden, nachdem ihnen vorübergehender Schutz gewährt worden war.
- 38 Im Jahr 2022 gab es 13 651 neue Anträge auf internationalen Schutz in Irland. Von Januar bis Mai 2023 gab es 4 556 neue Anträge. Am 22. Mai 2023 waren 20 485 Personen im Aufnahmesystem für internationalen Schutz untergebracht, gegenüber 8 555 Personen Ende Januar 2022 (während der COVID-Pandemie gab es einen erheblichen Rückgang der Anträge auf internationalen Schutz).
- 39 Kurz gesagt, die Beklagten kamen von einer Lage Ende 2020, in der die Experten im Day-Bericht die Ansicht vertraten, dass die Regierung die Aufnahme von etwa 3 500 internationalen Schutz beantragenden Personen pro Jahr planen sollte, zu einer Lage, in der zwischen Ende Februar 2022 und Ende Mai 2023 etwa 100 000 Personen nach Irland kamen (Personen, denen vorübergehender Schutz vor dem Ukraine-Konflikt gewährt wurde, und Personen, die internationalen Schutz beantragten), von denen über 80 000 von der irischen Regierung durch die Ämter des Ministers untergebracht werden mussten.

- 40 Die Beklagten geben an, dass sie sich um die Beschaffung von Notunterkünften aus einer Vielzahl von Quellen bemüht hätten und zu bestimmten Zeiten auch Zeltunterkünfte genutzt hätten. Der IPAS habe Vereinbarungen mit dritten Wohltätigkeitsorganisationen getroffen, um den Bedürfnissen der Antragsteller gerecht zu werden. Diese Organisationen seien in Dublin ansässig und hätten den Antragstellern, die noch keine Unterkunft gehabt hätten, Tagesdienste angeboten, einschließlich Mahlzeiten und Duschen, WLAN und gegebenenfalls die Bereitstellung von Zelten und Schlafsäcken.
- 41 Vor März 2023 waren die Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs im Rahmen des internationalen Schutzes nur zahlbar, wenn eine Person in einer vom Minister bereitgestellten Unterkunft wohnte. Der Minister forderte den Minister für Sozialschutz am 9. März 2023 auf, Vorkehrungen zu treffen, um die Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs auch an Personen auszuzahlen, die internationalen Schutz beantragt hatten und denen keine Unterkunft zur Verfügung gestellt worden war. Diese Regelung trat am 28. März 2023 in Kraft. Die Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs sind zu einem Standardsatz von 38,80 € pro Woche zu zahlen.
- 42 In Erwartung des Ergebnisses dieses Vorabentscheidungsverfahrens hat das vorliegende Gericht keine tatsächlichen oder rechtlichen Feststellungen zur Angemessenheit der Reaktion des Staates auf die Krise bei der Unterbringung im Rahmen des internationalen Schutzes getroffen.

Vorbringen der Parteien

- 43 Die Beklagten berufen sich auf höhere Gewalt als Einwand gegen die Schadensersatzforderung der Kläger nach Francovich. Wie bereits dargelegt, machen sie geltend, dass Umstände höherer Gewalt unter den „zweiten Teil“ der in *Brasserie/Factortame* dargelegten Prüfung fielen, so dass das Erfordernis eines „hinreichend qualifizierten Verstoßes“ nicht erfüllt sei. Dies treffe in dreierlei Hinsicht zu. Erstens sei höhere Gewalt im Rahmen des zweiten Teils der Prüfung erwogen worden, in dem es um „die Frage [geht], ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde“. Die Beklagten machen geltend, dass die oben beschriebenen Umstände höherer Gewalt, die hier zu den Verstößen geführt hätten, im rechtlichen Sinne unvorsätzlich gewesen seien. Zweitens erfasse der Verweis auf einen „Rechtsirrtum“ in Rn. 56 von *Brasserie/Factortame* auch die Verletzung einer zwingenden rechtlichen Verpflichtung. Drittens machen die Beklagten geltend, dass die auf EU-Ebene unternommenen Schritte zur Schaffung des neuen Migrations- und Asylpakets, das eine gerechtere Verteilung von Anträgen auf internationalen Schutz auf die Mitgliedstaaten vorsieht, einer „Verhaltensweise eines Gemeinschaftsorgans“ (im Sinne von Rn. 56 des Urteils *Brasserie/Factortame*) gleichkämen, die zeige, dass sich die Unionsorgane der Notwendigkeit einer gerechteren Verteilung von Asylanträgen auf dem Unionsgebiet bewusst seien, die durch den derzeitigen Rechtsrahmen nicht erfüllt werde.

- 44 Die Beklagten haben sich nicht auf einen Mangel an finanziellen Mitteln berufen, um die in der nationalen Verordnung und der Richtlinie geforderten im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen zu gewährleisten. Ihr Argument ist, dass eine noch nie dagewesene Zahl von Personen, die in Irland angekommen seien und vorübergehenden oder internationalen Schutz gesucht hätten, während der maßgeblichen Zeit die bestehenden Unterbringungskapazitäten für Personen, die internationalen Schutz beantragt hätten, überfordert hätten, so dass für einen vorübergehenden Zeitraum von viereinhalb Monaten alleinstehende männliche nicht schutzbedürftige Erwachsene für unterschiedliche Zeiträume ohne Unterbringungsangebot des IPAS geblieben seien, dass aber die Beklagten alle zumutbaren Anstrengungen unternommen hätten, um eine solche Unterbringung zu gewährleisten und andere Bedürfnisse im Rahmen der Aufnahme, einschließlich Nahrung, Hygieneeinrichtungen und Kleidung, zu befriedigen.
- 45 Die Beklagten argumentieren auch, dass höhere Gewalt in jedem Fall als eigenständiger Einwand nach Unionsrecht geltend gemacht werden könne.
- 46 Nach Ansicht der Kläger erfüllen sie die drei Voraussetzungen für Schadensersatz nach Francovich: Die Richtlinie und die nationale Verordnung verliehen den Klägern Rechte (dies sei vom Staat nicht bestritten worden); die Verletzung dieser Verpflichtungen seien auf jeden Fall hinreichend qualifiziert gewesen; und es bestehe ein eindeutiger Kausalzusammenhang zwischen der Verletzung der Verpflichtungen des Staates und dem Schaden, den die Kläger in Form von Leid und Würdeverlust erlitten hätten, die mit der erzwungenen Obdachlosigkeit über längere Zeiträume verbunden gewesen seien.
- 47 Zur Berufung des Staates auf höhere Gewalt machen die Kläger geltend, dass die Voraussetzung des „hinreichend qualifizierten Verstoßes“ der *Brasserie/Factortame*-Prüfung eine verschuldensunabhängige Haftung nach sich ziehe, wenn die Verpflichtungen in der Richtlinie eindeutig zwingend formuliert seien und keine Ausnahmeregelung für den Fall der Überlastung der Unterkünfte vorsähen; das Gegenteil sei der Fall. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs – *Cimade und GISTI, Saciri, Haqbin* und *TO* – stütze diesen Standpunkt.
- 48 Die Kläger tragen außerdem vor, dass höhere Gewalt nicht im konkreten Zusammenhang der unstreitigen Verstöße gegen unverletzliche Grundrechte auftreten könne.
- 49 Die Kläger machen geltend, dass, selbst wenn höhere Gewalt prinzipiell anwendbar wäre, der Sachverhalt dafür nichts hergebe. Die Beweise stützten nicht die Behauptung des Staates, dass er alle angemessenen Schritte unternommen habe, um die in der Verordnung festgelegten Grundbedürfnisse, einschließlich Nahrung und Wasser, zu gewährleisten. Die Beklagten hätten eine politische Entscheidung getroffen, sich auf die allgemeine Beschaffung von Unterkünften auf Kosten des individuellen Unterkunftsbedarfs zu konzentrieren. Ihre Reaktion sei insgesamt nicht ausreichend und zu spät gewesen.

Höhere Gewalt als Einwand gegen eine Schadensersatzforderung nach *Francovich*

- 50 Grundsätzlich ließe sich argumentieren, dass der Begriff der unvorsätzlichen Nichterfüllung, auf den in Rn. 56 des Urteils *Brasserie/Factortame* Bezug genommen wird, auch Fälle höherer Gewalt umfassen könnte, und dass dieser Begriff sowohl auf zwingende Verpflichtungen des Unionsrechts als auch auf Maßnahmen des Unionsrechts anwendbar ist, die den Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung ein Ermessen lassen: In beiden Fällen ist der Mitgliedstaat aufgrund unvorhersehbarer Umstände, die sich seiner Kontrolle entziehen, an der Erfüllung seiner Verpflichtungen gehindert, und die Nichterfüllung der betreffenden Verpflichtungen beruht nicht auf einer fehlerhaften Einschätzung des Ermessens.
- 51 Wenn höhere Gewalt grundsätzlich einer Schadensersatzklage wegen Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen eine EU-Richtlinie entgegengesetzt werden kann (obwohl ein solcher Einwand in der Richtlinie nicht ausdrücklich vorgesehen ist), stellt sich die Frage, ob höhere Gewalt grundsätzlich im Zusammenhang mit unionsrechtlichen Verpflichtungen geltend gemacht werden kann, die sich aus unverletzlichen Rechten der Charta (hier Art. 1) ableiten, in der Richtlinie in zwingenden, nicht abdingbaren Begriffen abgebildet sind, und die sich auf die grundlegendsten Bedürfnisse beziehen, die für einen Mindeststandard an Menschenwürde erforderlich sind.

Voraussetzungen eines solchen Einwands (falls zulässig)

- 52 Es stellt sich auch die Frage nach den angemessenen Kriterien für den Einwand der höheren Gewalt, sollte ein solcher Einwand möglich sein, einschließlich des Grades der höheren Gewalt, der erforderlich ist, um einen solchen Einwand in dem hier vorliegenden Kontext erfolgreich geltend zu machen. Sollte der Ansatz ein Ansatz sein, der keine „unverhältnismäßigen Opfer“ verlangt, um die Folgen unvorhersehbarer Ereignisse zu vermeiden, ein Ansatz, der eher das Ergreifen aller angemessenen oder vernünftigen Maßnahmen angesichts solcher Folgen verlangt, oder ein Ansatz, der verlangt, dass alle Maßnahmen ergriffen werden, die nicht „objektiv unmöglich“ sind? Oder sind diese scheinbar unterschiedlichen Formulierungen, die sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs finden, allesamt Variationen desselben fakten- und kontextabhängigen Ansatzes zur Beurteilung der Frage, ob höhere Gewalt unter bestimmten Umständen als Einwand zur Verfügung steht?
- 53 Wenn ein solcher Einwand grundsätzlich möglich ist, muss in dem besonderen Kontext der Nichterfüllung von Grundbedürfnissen wie Unterkunft und Nahrung, die zur menschlichen Würde gehören, sicherlich sehr genau geprüft werden, ob ein solches Versäumnis wirklich als Folge höherer Gewalt entschuldigt werden kann. Man sollte meinen, dass in einem solchen Kontext eine Prüfung unüberwindbarer Schwierigkeiten bzw. objektiver Unmöglichkeit angemessen wäre, im Gegensatz zu einem Ansatz, der von der Anwendung aller gebotenen Sorgfalt ausgeht. Natürlich war der Einmarsch Russlands in die Ukraine und die

daraus resultierende Flucht ukrainischer Flüchtlinge in das übrige Europa (einschließlich Irland) unvorhersehbar, doch könnte man sagen, dass die Folgen des Bedarfs an zusätzlichen Unterbringungskapazitäten im internationalen Schutzsystem, der sich aus diesem Einmarsch ergab, ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht unvorhersehbar waren. Dementsprechend mag es zwar im Großen und Ganzen vernünftig gewesen sein, dass der Staat sich zur Bewältigung der Kapazitätskrise zwischen Januar bis Juni 2023 auf die Suche nach Lösungen über Verträge für Gemeinschaftsunterkünfte konzentrierte, aber man könnte auch vertreten, dass eine genauere Beurteilung dessen, was vom Staat verlangt wurde, ihn (der über ausreichende finanzielle Mittel verfügte) dazu verpflichtet hätte, neben der Suche nach mittelfristigen Lösungen für Gemeinschaftsunterkünfte auch gleichzeitig seine Bemühungen um die Beschaffung von Privatunterkünften für einzelne Antragsteller, die tatsächlich obdachlos waren oder andernfalls obdachlos geworden wären, aufrechtzuerhalten, sei es durch Unterbringungsgutscheine, deutlich höhere finanzielle Unterstützung (über die Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs hinaus), die Errichtung von sicheren Notunterkünften (einschließlich möglicher sicherer Zeltunterkünfte) für kurze Zeiträume und Ähnliches.

Notwendigkeit der Anrufung des Gerichtshofs

- 54 Dies sind wichtige Fragen, auf die es beim derzeitigen Stand des Unionsrechts keine klaren und offensichtlichen Antworten gibt. Daher kann der High Court (Hohes Gericht) nicht mit Sicherheit sagen, dass die Antworten auf diese Fragen *acte claire* sind. Es handelt sich um Fragen, zu denen der High Court (Hohes Gericht) eine Orientierungshilfe benötigt, um die bei ihm anhängigen Rechtssachen (und darüber hinaus auch die etwa 50 Rechtssachen, die derzeit vor den irischen Gerichten anhängig sind und in denen sich die gleichen Fragen stellen) sachgerecht zu entscheiden. Der High Court (Hohes Gericht) hält es unter diesen Umständen für erforderlich, dem Gerichtshof die genannten Fragen gemäß Art. 267 AEUV vorzulegen.
- 55 Die Angelegenheit ist aus Sicht der irischen Gerichte dringlich, da vor den irischen Gerichten eine große Zahl von Fällen anhängig ist, in denen Schadensersatz wegen Verletzung der Verpflichtungen des Staates aus der Richtlinie gefordert wird, und die irischen Gerichte weiterhin mit Fällen befasst werden, in denen es um die Bereitstellung von Unterkünften im Rahmen internationalen Schutzes geht.

... [nicht übersetzt]