

Rechtssache C-290/24 [Abkez]ⁱ

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

Eingangsdatum:

25. April 2024

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. April 2024

Kläger:

AI

ZY

BG

Beklagter:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Berufungen gegen Entscheidungen der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag, Niederlande) in drei Rechtssachen, eingelegt von Ausländern mit einem befristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine, die bei Ausbruch des Krieges in der Ukraine in die Niederlande geflohen sind.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Auslegung von Art. 4 der Richtlinie 2001/55/EG (Massenzustrom-Richtlinie) zur Klärung der Frage, zu welchem Zeitpunkt der vorübergehende Schutz der in Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie genannten weiteren Gruppen von Vertriebenen ausläuft.

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

Vorlagefragen

Ist Art. 4 der 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 dahin auszulegen, dass, wenn ein Mitgliedstaat von der in Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, auch weiteren Gruppen von Vertriebenen (im Folgenden: fakultative Gruppe) vorübergehenden Schutz nach dieser Richtlinie zu gewähren, Gebrauch gemacht hat, der vorübergehende Schutz dieser fakultativen Gruppe nicht nur bei einer automatischen Verlängerung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 für die in dieser Bestimmung genannte Dauer, sondern auch bei einem Verlängerungsbeschluss im Sinne von Art. 4 Abs. 2 für die in dieser Bestimmung genannte Dauer fortbesteht?

Macht es für die Antwort auf die Frage, ob der vorübergehende Schutz der fakultativen Gruppe bei einem Verlängerungsbeschluss im Sinne von Art. 4 Abs. 2 fortbesteht, einen Unterschied, dass ein Mitgliedstaat entschieden hat, den vorübergehenden Schutz der fakultativen Gruppe vor dem Zeitpunkt zu beenden, zu dem der Rat beschlossen hat, den vorübergehenden Schutz gemäß Art. 4 Abs. 2 um ein Jahr zu verlängern?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

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 (im Folgenden: Massenzustrom-Richtlinie): 13. Erwägungsgrund, Art. 4, 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: Art. 3.

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: Art. 2.

Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 des Rates vom 19. Oktober 2023 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes: Erwägungsgründe 5, 7 und 8 sowie Art. 1.

Angeführte Bestimmungen des nationalen Rechts

Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000).

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

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Interministerielle Ausländerverordnung 2000): Art. 3.9a.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Die Ausländer AI, ZY und BG besitzen die algerische, die türkische bzw. die pakistanische Staatsangehörigkeit. Sie verfügten in der Ukraine über einen befristeten Aufenthaltstitel, als die russischen Streitkräfte am 24. Februar 2022 eine groß angelegte Invasion in die Ukraine einleiteten. Nach der Invasion flüchteten sie in die Niederlande, wo sie sich in das Melderegister eintrugen. Die Ausländer gehören nicht zu den Personengruppen, denen gemäß dem Durchführungsbeschluss 2022/382 vorübergehender Schutz zu gewähren ist.
- 2 Der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssekretär) entschied jedoch, die fakultative Bestimmung von Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses 2022/382 anzuwenden und auch Drittstaatsangehörigen vorübergehenden Schutz zu gewähren, die am 23. Februar 2022 in der Ukraine über einen befristeten Aufenthaltstitel verfügten, ohne zu prüfen, ob sie sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können (im Folgenden: fakultative Gruppe). Die Ausländer unterfielen dadurch dem Schutz der Massenzustrom-Richtlinie.
- 3 Zum 19. Juli 2022 beendete der Staatssekretär die Anwendung der fakultativen Bestimmung. Ab diesem Zeitpunkt hatten neue Vertriebene aus der fakultativen Gruppe, die noch nicht im Melderegister eingetragen waren, keinen Anspruch mehr auf vorübergehenden Schutz.
- 4 Der vorübergehende Schutz wurde nach Art. 4 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie automatisch zweimal um sechs Monate bis zum 4. März 2024 verlängert. Mit Durchführungsbeschluss 2023/2409 vom 19. Oktober 2023 verlängerte der Rat den vorübergehenden Schutz für die im Durchführungsbeschluss 2022/382 genannten Gruppen von Vertriebenen um ein Jahr bis zum 4. März 2025.
- 5 Am 7. Februar 2024 erließ der Staatssekretär Rückkehrentscheidungen im Sinne von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115 gegen die drei Ausländer. In diesen Entscheidungen verwies er auf ein Urteil der Verwaltungstreitsachenabteilung des Raad van State (Staatsrat, Niederlande) (im Folgenden: Abteilung) vom 17. Januar 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:32), aus dem hervorgeht, dass der Anspruch der Ausländer auf vorübergehenden Schutz nach der Massenzustrom-

Richtlinie und dem diesbezüglichen Durchführungsbeschluss 2022/382 und mithin ihr rechtmäßiger Aufenthalt zum 4. März 2024 von Rechts wegen enden würde. Die Ausländer mussten das Hoheitsgebiet der Europäischen Union deshalb nach dem 4. März 2024 innerhalb von vier Wochen verlassen.

- 6 Die Ausländer erhoben jeweils gegen die sie betreffende Rückkehrentscheidung Klage bei der Rechtbank Den Haag. Ihre Rechtssachen wurden an drei verschiedenen Sitzungsorten behandelt, nämlich Roermond, Zwolle und Haarlem. Obwohl die Situation der drei Ausländer sowohl in tatsächlicher als auch rechtlicher Hinsicht vergleichbar ist, erließen die Sitzungsorte unterschiedliche Entscheidungen, die in zwei der drei Rechtssachen mit dem in Rn. 5 angeführten Urteil der Abteilung nicht im Einklang stehen. In der dritten Rechtssache gelangte das Gericht auf der Grundlage einer anderen Argumentation zum gleichen Ergebnis wie die Abteilung.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 7 Die Abteilung ist in ihrem Urteil vom 17. Januar bereits auf die Frage eingegangen, wie lange der vorübergehende Schutz der fakultativen Gruppe von Vertriebenen aus der Ukraine fortbesteht. Dieses Urteil hatte zum Ziel, auf nationaler Ebene eine einheitliche Rechtsanwendung zu schaffen. Dieses Ziel wurde jedoch nicht erreicht: Die verschiedenen Sitzungsorte der Rechtbank Den Haag haben auch nach dem Urteil der Abteilung die Frage, wie Art. 4 Abs. 1 und 2 der Massenzustrom-Richtlinie ausgelegt werden muss, jeweils unterschiedlich beantwortet. Die drei vorliegenden Rechtssachen der Sitzungsorte Roermond, Zwolle und Haarlem sind ein Beispiel dafür. Außerdem hat der Sitzungsort Amsterdam dem Gerichtshof im März 2024 diesbezügliche Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt (Rechtssache C-244/24).

Urteil der Abteilung vom 17. Januar 2024

- 8 Für die Dauer des vorübergehenden Schutzes ist nach Ansicht der Abteilung auf die Systematik und die chronologische Reihenfolge von Art. 4 der Massenzustrom-Richtlinie abzustellen. Absätze 1 und 2 von Art. 4 beziehen sich nach Ansicht der Abteilung auf unterschiedliche Sachverhalte. Der erste Absatz betrifft die ursprüngliche Dauer des vorübergehenden Schutzes und die automatische Verlängerung dieses Schutzes. Diese sind im Durchführungsbeschluss 2022/382 geregelt. Der zweite Absatz bezieht sich auf einen neuen Sachverhalt, in dem der Rat auf Vorschlag der Kommission erneut prüft, ob noch Gründe für die Gewährung vorübergehenden Schutzes vorliegen. Dies ist für Vertriebene aus der Ukraine im Durchführungsbeschluss 2023/2409 festgelegt worden.
- 9 Aus dem Durchführungsbeschluss 2023/2409 hat die Abteilung abgeleitet, dass die Verlängerung bis zum 4. März 2025 für die fakultative Gruppe nur insoweit gilt, als die Mitgliedstaaten Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses 2022/382

am 19. Oktober 2023 noch angewandt haben. Das war bei den Niederlanden nicht der Fall. Am 19. Oktober 2023 kam diese Gruppe von Vertriebenen für den vorübergehenden Schutz in den Niederlanden daher nicht mehr in Betracht und die Vertriebenen fielen nicht mehr unter Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses 2022/382. Art. 1 des Durchführungsbeschlusses 2023/2409 und die in dieser Bestimmung vorgesehene Verlängerung bis zum 4. März 2025 finden folglich keine Anwendung auf die fakultative Gruppe.

- 10 Für diese Auslegung von Art. 1 des Durchführungsbeschlusses 2023/2409 stützte sich die Abteilung auf den Vorschlag der Kommission vom 19. September 2023 zur Verlängerung des vorübergehenden Schutzes (KOM [2023] 546 endg.). In der Begründung zu diesem Vorschlag, insbesondere in Fn. 2, wird Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses 2022/382 nicht genannt. Daraus hat die Abteilung abgeleitet, dass Art. 2 Abs. 3 dieses Durchführungsbeschlusses für den Durchführungsbeschluss 2023/2409 nur insoweit relevant ist, als die Mitgliedstaaten diese Bestimmung zum Zeitpunkt anwenden, zu dem der Rat den Durchführungsbeschluss 2023/2409 erlassen hat. Diese Auslegung beruht auch auf der Befugnis der Mitgliedstaaten, die Anwendung einer fakultativen Bestimmung des Unionsrechts zu beenden.
- 11 Die Abteilung gelangte deshalb zu dem Ergebnis, dass die Dauer des vorübergehenden Schutzes der fakultativen Gruppe von Vertriebenen aus der Ukraine durch den Durchführungsbeschluss 2023/2409 nicht verlängert wurde. Für diese Gruppe gilt, dass der vorübergehende Schutz am 4. März 2024 von Rechts wegen ausgelaufen ist.

Sitzungsort Roermond (AI)

- 12 Dieser Sitzungsort hat im Wesentlichen ausgeführt, dass durch die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes nach Art. 4 Abs. 2 der Massenzustrom-Richtlinie keine neue Situation entstanden sei, aufgrund derer der Staatssekretär die Situation der fakultativen Gruppe von Vertriebenen aus der Ukraine erneut beurteilen dürfe. Für die Beantwortung der Frage, ob die Dauer des vorübergehenden Schutzes des betreffenden Ausländers verlängert worden sei, sei ausschließlich von Bedeutung, dass die Massenzustrom-Richtlinie auf die betreffenden Ausländer bereits Anwendung gefunden habe und sie dadurch aus dieser Richtlinie zu dem Zeitpunkt, zu dem der Durchführungsbeschluss 2023/2409 erlassen worden und in Kraft getreten sei, einen Anspruch auf vorübergehenden Schutz hergeleitet hätten.
- 13 Dieser Sitzungsort führt ferner aus, dass der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten die Wahl überlassen habe, Art. 7 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie anzuwenden oder nicht. Wenn die Mitgliedstaaten diese Befugnis ausgeübt und einzelnen Vertriebenen ohne Verpflichtung vorübergehenden Schutz gewährt hätten, dies aber zum Zeitpunkt der Verlängerung nicht mehr täten, sei es nicht logisch, anzunehmen, dass der Rat den Mitgliedstaaten vorschreibe, dass dieser Schutz für die fakultative Gruppe ende, aber der vorübergehende Schutz für

die anderen Vertriebenen verlängert werde. Hätte der Rat dies beabsichtigt, hätte er diese Beschränkung der Verlängerung des vorübergehenden Schutzes in den Erwägungsgründen 7 und 8 oder Art. 1 des Durchführungsbeschlusses 2023/2409, Art. 7 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie oder Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses 2022/382 ausdrücklich verankern können.

- 14 Der Sitzungsort Roermond kommt zu dem Ergebnis, dass sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Systematik und den Zielen des Durchführungsbeschlusses 2023/2409 ergebe, dass zum Zeitpunkt der Verlängerung erneut habe beurteilt werden müssen oder dürfen, welche Vertriebene Begünstigte nach der Massenzustrom-Richtlinie seien. Die Entscheidung, Art. 7 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie nicht mehr anzuwenden, habe keine Folgen für die Dauer des zu einem früheren Zeitpunkt gewährten vorübergehenden Schutzes.

Sitzungsort Zwolle (ZY)

- 15 Der Sitzungsort Zwolle hat sich dem Ergebnis der Abteilung im Urteil vom 17. Januar 2024 angeschlossen, dass der vorübergehende Schutz für die fakultative Gruppe von Vertriebenen aus der Ukraine zum 5. März 2024 ausgelaufen sei. Er gelangt zu diesem Ergebnis jedoch auf der Grundlage einer anderen Argumentation als die Abteilung.
- 16 Grundsätzlich gelte, dass der gewährte Schutz nach dem 13. Erwägungsgrund der Massenzustrom-Richtlinie von beschränkter Dauer sein sollte und dabei von zentraler Bedeutung sei, ob die tatsächliche Rückkehr in das Herkunftsland möglich sei. Der Staatssekretär habe von der in Art. 7 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, weiteren Gruppen von Vertriebenen vorübergehenden Schutz zu gewähren, habe diese Vorgehensweise aber am 19. Juli 2022 beendet. Dieser Sitzungsort führt genauso wie die Abteilung aus, dass der vorübergehende Schutz für die Drittstaatsangehörigen, die bereits zu diesem Zeitpunkt zu der fakultativen Gruppe von Vertriebenen aus der Ukraine gehörten, fortbestehe und die automatischen Verlängerungen dieses Schutzes auch für diese Gruppe gälten. Der Erlass des Durchführungsbeschlusses 2023/2409 nach Art. 4 Abs. 2 der Massenzustrom-Richtlinie durch den Rat stelle jedoch ein neues Beurteilungsmoment dar. Zum Zeitpunkt der neuen Beurteilung habe Art. 7 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie in den Niederlanden bereits seit dem Juli 2022 keine Anwendung mehr gefunden. Dadurch sei für die fakultative Gruppe von Vertriebenen aus der Ukraine die in Art. 6 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie vorgesehene Höchstdauer am 4. März 2024 erreicht, d. h. dem Zeitpunkt, zu dem der automatisch verlängerte vorübergehende Schutz ausgelaufen sei.
- 17 Der Sitzungsort Zwolle hat dabei berücksichtigt, dass in Art. 6 der Massenzustrom-Richtlinie keine Höchstdauer geregelt sei. Aus Art. 4 dieser Richtlinie gehe hervor, dass diese Höchstdauer nach Absatz 1 zwei Jahre oder im Fall der Verlängerung nach Absatz 2 drei Jahre betragen könne. Für die fakultative Gruppe sei die Höchstdauer folglich eine andere als für die anderen

Vertriebenen. Aus Art. 6 Abs. 1 der Massenzustrom-Richtlinie und dem Umstand, dass diese Richtlinie auf die fakultative Gruppe uneingeschränkt angewandt worden sei, folge deshalb nicht, dass diese Gruppe noch bis zum 4. März 2025 Anspruch auf vorübergehenden Schutz habe.

- 18 Der Umstand, dass der Rat im Durchführungsbeschluss 2023/2409 keine Ausnahme für die fakultative Gruppe vorgesehen habe, führe zu keiner anderen Schlussfolgerung. Der Rat beschließe nämlich nicht die Anwendung und daher auch nicht die Beendigung der fakultativen Bestimmung; das sei Sache der Mitgliedstaaten. Aus den Erwägungsgründen 7 und 8 des Durchführungsbeschlusses 2023/2409 ergebe sich auch nicht, dass dies anders bewertet werden müsse. Der Sitzungsort Zwolle legt diese Erwägungsgründe im Licht des fünften Erwägungsgrundes aus: Dieser Erwägungsgrund beziehe sich nicht auf die fakultative Gruppe, weil die Personen, die zu dieser Gruppe gehörten, aus einem anderen Land stammten und daher nicht zur Rückkehr in die Ukraine verpflichtet würden.
- 19 Diese Auslegung stimmt nach Auffassung des Sitzungsortes Zwolle mit den Zielen der Massenzustrom-Richtlinie überein. Diese Richtlinie sehe nämlich Mindestnormen für den Schutz bei Vertriebenen vor, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren könnten, wohingegen für die fakultative Gruppe die Rückkehr in das Herkunftsland in der Regel möglich sei.

Sitzungsort Haarlem (BG)

- 20 Weil die Niederlande Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses 2022/382 angewandt hätten, sind die Personen, die zu der fakultativen Gruppe gehörten, nach Auffassung des Sitzungsortes Haarlem Vertriebene im Sinne von Art. 2 dieses Durchführungsbeschlusses. Mit Art. 1 des Durchführungsbeschlusses 2023/2409 werde der vorübergehende Schutz für alle Vertriebenen, die von Art. 2 des Durchführungsbeschlusses 2022/382 erfasst seien, bis zum 4. März 2025 verlängert. Dabei werde nicht zwischen den verschiedenen, in diesem Art. 2 genannten Gruppen unterschieden. Der Umstand, dass der auf dem Durchführungsbeschluss 2022/382 beruhende vorübergehende Schutz nach dem 4. März 2024 nicht mehr automatisch fortbestehe, sondern durch einen Beschluss des Rates gemäß Art. 4 Abs. 2 der Massenzustrom-Richtlinie verlängert worden sei, sei somit kein Grund, zu schlussfolgern, dass die Verlängerung für die fakultative Gruppe von Vertriebenen aus der Ukraine nicht gelte.

Antrag auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren und auf Verbindung

- 21 Aus Gründen, die im Wesentlichen mit denen der Rechtbank Den Haag, Sitzungsort Amsterdam, in der Rechtssache C-244/24 übereinstimmen, ersucht die Abteilung um Durchführung des beschleunigten Verfahrens. Die Abteilung weist in diesem Zusammenhang auch auf die Rechtsungleichheit hin, die zwischen auf der einen Seite Ausländern, die gegen ihre Rückkehrentscheidung Klage erhoben hätten, und auf der anderen Seite Ausländern, die dagegen keine Klage erhoben

hätten, entstanden sei. Ferner ersucht die Abteilung den Gerichtshof, die beiden Vorlagen miteinander zu verbinden.

ARBEITSDOKUMENT