

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen

Beschluss vom 29.06.2023

T e n o r :

Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Ablehnung vorläufigen Rechtsschutzes in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Münster vom 8. März 2023 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt der Antragsteller.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

I.

Der am ... 1998 geborene Antragsteller ist ausweislich seines Nationalpasses kamerunischer Staatsangehöriger. Er reiste am ... 2022 mit einem vom ... 2021 bis ... 2022 gültigen Visum in die Ukraine ein. Am 28. Februar 2022 – und damit vier Tage nach dem Beginn der Kriegshandlungen – reiste er ausweislich der im Nationalpass befindlichen Stempel aus der Ukraine nach Polen ein, von wo aus er am ... 2022 in die Bundesrepublik Deutschland weiterreiste. Er registrierte sich beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge am 22. April 2022 als "Kriegsflüchtling aus der Ukraine". Nach seiner Registrierung wurde er mit Bescheid der Bezirksregierung ... vom 27. April 2022 der Stadt ... zugewiesen.

Anlässlich seiner Vorsprache bei dem Antragsgegner am 9. Mai 2022 erhielt er eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender, um sich damit in die Landes-Erstaufnahmeeinrichtung in ... zu begeben. Ihm wurde dabei eröffnet, dass er aufgrund seines lediglich 90 Tage geltenden Visums für die Ukraine nicht unter den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes falle. Aufgrund der Tatsache, dass der Antragsteller der Aufforderung, sich als Asylsuchender zu melden, nicht nachgekommen war, hörte der Antragsgegner ihn mit Schreiben vom 4. August 2022 zur beabsichtigten Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG an. Mit Schreiben vom 17. August 2022 führte der Antragsteller aus, dass er zu Studienzwecken in die Ukraine eingereist sei und dort einen entsprechenden Sprachkurs begonnen habe; er habe sich somit mit der Absicht eines längerfristigen Aufenthalts in der Ukraine aufgehalten. Am 9. September 2022 sprach der Antragsteller persönlich bei dem Antragsgegner vor, wobei er geltend machte, dass er aufgrund seiner Homosexualität in Kamerun von der Polizei inhaftiert und gefoltert worden sei. Zudem sei er nach seinem Partner gefragt worden, um diesen ausfindig zu machen. Durch einen Kontakt seines Bruders sei ihm dann die Flucht gelungen, wobei er direkt per Flugzeug in die Ukraine ausgereist sei. In diesem Zusammenhang

gab der Antragsteller an, dass er seinen befristeten Aufenthaltstitel für die Ukraine noch nicht erhalten habe. Die Universität helfe bei der Beschaffung, sodass lediglich diese und nicht er über die Nachweise der Beantragung verfüge. Eine Nachfrage dort habe ergeben, dass in der Ukraine zurzeit keine Aufenthaltstitel ausgestellt würden. Der Antragsgegner verwies den Antragsteller mit Blick auf die geltend gemachten Verfolgungsgründe auf die Stellung eines Asylantrags. Hiermit erklärte sich der Antragsteller unter Verweis auf § 24 AufenthG nicht einverstanden. Im Nachgang des Gespräches teilte der Teamleiter des Antragsgegners der Prozessbevollmächtigten des Antragstellers in einer E-Mail vom gleichen Tag mit, dass man "wohlwollend von einem rechtmäßigen Aufenthalt in der Ukraine im Sinne der Hinweise des BMI vom 14. April 2022" ausgehe. An der geltend gemachten Homosexualität bestehe kein Zweifel. Diese unterfalle dem Regelungsbereich des § 3 Abs. 1 i. V. m. § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG, sodass der geäußerte Wille des Antragstellers dem Anwendungsbereich des § 13 AsylG unterfalle. Ausweislich der Hinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) seien Personen, die im Rahmen der Prüfung des § 24 AufenthG Belange vorbringen, welche die Anforderungen des § 13 AsylG erfüllten, auf eine Asylantragstellung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu verweisen. Es werde daher angeregt, das nicht zielführende Verfahren nach § 24 AufenthG zu beenden und einen Asylantrag zu stellen. Am 29. November 2022 sprach der Antragsteller zwecks Verlängerung seiner Fiktionsbescheinigung erneut persönlich bei dem Antragsgegner vor und verdeutlichte, dass er auf keinen Fall einen Asylantrag stellen wolle.

Mit Ordnungsverfügung vom 12. Dezember 2022 lehnte der Antragsgegner die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG ab (Ziffer 1 des Bescheidtenors) und forderte den Antragsteller zur Ausreise innerhalb eines Zeitraums von 30 Tagen nach Bekanntgabe der Verfügung auf. Für den Fall der nicht fristgerechten Ausreise drohte er ihm die Abschiebung nach Kamerun an (Ziffer 2). Zur Begründung führte er aus: Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes liege ein Ratsbeschluss nach § 24 AufenthG vor. Maßgeblich für die beantragte Aufenthaltserlaubnis seien die Hinweise des BMI vom 14. April 2022 zu obigem Ratsbeschluss. Nach Ziffer 4.1 der Hinweise erhielten sonstige nicht-ukrainische Drittstaatsangehörige nach Art. 2 Abs. 3 des Ratsbeschlusses (= Drittstaatsangehörige mit befristeter Aufenthaltserlaubnis für die Ukraine außerhalb des Bereiches familiärer Gründe/eines Schutzstatus) vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG, wenn sich diese am 24. Februar 2022 nachweislich rechtmäßig und nicht nur zu einem vorübergehenden Kurzaufenthalt in der Ukraine aufgehalten hätten sowie nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren könnten. Der Antragsteller habe sich am 24. Februar 2022 nachweislich rechtmäßig mit einem Visum in der Ukraine aufgehalten. Dieses Visum sei zwar nur für einen Zeitraum von 90 Tagen ausgestellt gewesen, es habe sich aber um ein Visum Typ D gehandelt, welches im Anschluss zur Beantragung eines Aufenthaltstitels zu Studienzwecken berechtige. Somit könne hier von einem nicht nur vorübergehenden Kurzaufenthalt in der Ukraine ausgegangen werden. Der Antragsteller habe glaubhaft mithilfe von Nachweisen vorgetragen, dass er aufgrund seiner Homosexualität in Kamerun von der Polizei verfolgt, festgehalten und gefoltert worden sei. Diese geltend gemachte Verfolgung unterfalle dem

Regelungsbereich des § 3 Abs. 1 i. V. m. § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG und damit dem Regelungsbereich des § 13 AsylG, sodass der Antragsteller nach Ziffer 4.4 der Hinweise des BMI zwingend auf eine Asylantragstellung zu verweisen sei. Die Ordnungsverfügung ist dem Antragsteller gegen Postzustellungsurkunde durch Niederlegung in der örtlichen Postfiliale und Abgabe der schriftlichen Mitteilung über die Niederlegung bei der Stadtverwaltung am 13. Dezember 2022 zugestellt worden.

Am 13. Januar 2023 hat der Antragsteller Klage erhoben und einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt. Zur Begründung hat er im Wesentlichen geltend gemacht, ihm stehe ein Anspruch auf Erteilung der beantragten Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG zu. Die Erteilungsvoraussetzungen seien unbestritten gegeben; der Antragsgegner verweise – zu Unrecht – allein auf seine sachliche Unzuständigkeit unter Berufung auf die Auslegungshinweise des BMI. Dies folge schon daraus, dass selbst nach den Hinweisen des BMI das BAMF zwar möglicherweise zu beteiligen, jedenfalls aber nicht allein zuständig sei. Ein Beteiligungstatbestand aus § 72 Abs. 2 AufenthG sei im Übrigen vorliegend nicht einschlägig. Zudem seien die Hinweise nur ein unverbindlicher Handlungsleitfaden. Da die Massenzustrom-Richtlinie der Entlastung des Asylsystems und der Vermeidung bürokratischen Aufwandes dienen solle, sei die Auslegung seitens des Antragsgegners erkennbar sinnwidrig.

Der Antragsteller hat beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage 8 K 78/23 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 12. Dezember 2022 anzuordnen.

Der Antragsgegner hat beantragt, den Antrag abzulehnen,

Zur Begründung hat er insbesondere ausgeführt, die Ausländerbehörden seien auch im Rahmen von Anträgen nach § 24 AufenthG und der dabei erforderlichen Prüfung der Möglichkeit einer sicheren und dauerhaften Rückkehr nicht dazu berufen, über asylrelevante Sachverhalte zu entscheiden. Nach den operativen Leitlinien der Kommission der Europäischen Union zur Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates sei für die Beurteilung der sicheren und dauerhaften Rückkehr die allgemeine Lage im Herkunftsland bzw. der Herkunftsregion in den Blick zu nehmen; zugleich sei aber auch die individuelle Lage zu würdigen. In Umsetzung dessen gehe das BMI in seinen Umsetzungshinweisen vom 5. September 2022 in der Fassung vom 20. September 2022 (dort Ziffer 4.4) davon aus, dass im Ausgangspunkt die Voraussetzungen des § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG als Maßstab zur Feststellung der Rückkehrmöglichkeit herangezogen werden könnten. Da der Antragsteller der Art nach zielstaatsbezogene Gefahren geltend mache, sei er nach § 13 AsylG auf das Asylverfahren vor dem BAMF zu verweisen. Ein Wahlrecht zwischen einer Prüfung durch die Ausländerbehörde und einer solchen durch das BAMF komme ihm nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gerade nicht zu.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz mit Beschluss vom 8. März 2023 abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt, die nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung falle zulasten des Antragstellers aus; bei summarischer Prüfung erweise sich die Ordnungsverfügung vom 12. Dezember 2022 als offensichtlich rechtmäßig. Der Antragsteller habe keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG. Es fehle an der Erfüllung des Tatbestandsmerkmals, dass dem Ausländer aufgrund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union vorübergehender Schutz gewährt werde. Der für den Antragsteller allein relevante Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses sei unwirksam. Selbst wenn man dies anders beurteile, führe dies zu keinem anderen Ergebnis. Zwar könne den Anwendungshinweisen des BMI entnommen werden, dass die Öffnungsklausel des Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses in der Bundesrepublik genutzt werden sollte. Jedenfalls für die vorliegende Konstellation sei aber nach den Umsetzungshinweisen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht vorgesehen. Dort heiße es einschränkend, dass die betroffenen Personen auf eine Asylantragstellung beim BAMF zu verweisen seien, wenn sie Belange vortrügen, welche die Anforderungen des § 13 AsylG erfüllten. Möglich bleibe die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG für die Herkunftsländer Eritrea, Syrien und Afghanistan sowie für Konstellationen, in denen keine sichere und dauerhafte Rückkehr möglich sei und zusätzlich materiell kein Asylbegehren vorliege. Diese Varianten seien vorliegend aber nicht einschlägig.

Der Antragsteller hat am 17. März 2023 gegen den Beschluss Beschwerde eingelegt. Zur Begründung trägt er vor: Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts könne von Zweifeln an der Wirksamkeit des Art. 2 Abs. 3 des Umsetzungsbeschlusses keine Rede sein. Es handele sich um den nachträglichen Versuch einer Einschränkung des persönlichen Geltungsbereichs, der nicht gerechtfertigt werden könne. Jedenfalls sei im Eilverfahren die Entscheidung über die Wirksamkeit des Beschlusses nicht mit der erforderlichen Sicherheit möglich; gegebenenfalls bedürfte es im Hauptsacheverfahren der Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union. Gehe man von einer Wirksamkeit der Regelung aus, ergebe sich aus § 24 AufenthG ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung durch den Antragsgegner. Dieser könne nicht unter Hinweis auf die unverbindlichen Hinweise des BMI seine Unzuständigkeit annehmen.

Der Antragsteller beantragt,

unter Abänderung der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Münster vom 8. März 2023 die aufschiebende Wirkung der Klage vom 13. Januar 2023 anzuordnen.

Der Antragsgegner hat im Beschwerdeverfahren keine Stellung genommen.

II.

Die Beschwerde des Antragstellers ist unbegründet.

Die dargelegten Beschwerdegründe, auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine Änderung des angegriffenen Beschlusses.

Der Antragsteller hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG. Nach dieser Vorschrift wird einem Ausländer, dem auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Dem Antragsteller ist aber nicht auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehender Schutz gewährt worden. Der Geltungsbereich des § 24 Abs. 1 AufenthG umfasst nur solche Personen, denen auf der Grundlage des Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG durch Ratsbeschluss verbindlich vorübergehender Schutz gewährt worden ist (dazu 1.). Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 entfaltet gegenüber den Mitgliedstaaten keine verbindliche Wirkung im Sinne des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG (dazu 2.). Politische oder administrative (Leit-)Entscheidungen oder Hinweise zur Umsetzung des § 24 Abs. 1 AufenthG sind nicht geeignet, weiteren Personenkreisen als denen, welchen durch den Durchführungsbeschluss unmittelbar vorübergehenden Schutz gewährt wird, einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG zu vermitteln (dazu 3.).

1. Der Geltungsbereich des § 24 Abs. 1 AufenthG erfasst nur solche Ausländer, denen – vorbehaltlich der nationalen Erklärung der Aufnahmekapazität (siehe dazu die Ausführungen unter 3.) – auf Grund eines Beschlusses des Rates nach Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG verbindlich vorübergehender Schutz gewährt worden ist.

§ 24 AufenthG ist – soweit hier maßgeblich – durch das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) im Jahr 2004 (BGBl. I, 1950), in Kraft getreten am 1. Januar 2005, eingeführt worden. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (vgl. BT-Drs. 15/420, Seite 78) sollte die Vorschrift die wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 in nationales Recht umsetzen. In den weiteren Erläuterungen zu § 24 Abs. 3 AufenthG-E wurde ausgeführt, dass – anders als bei der Vorgängerregelung des § 32a AuslG – die Entscheidung über das "Ob" einer Aufnahme von Flüchtlingen nicht mehr in der Hand der obersten Landesbehörde liege, sondern vom Rat der Europäischen Union getroffen werde.

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG wird das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen durch Beschluss des Rates festgestellt. Der Beschluss ergeht nach Satz 2 mit qualifizierter Mehrheit aufgrund eines Vorschlags der Kommission, welcher nach Abs. 2 Buchstabe a) unter anderem die

Beschreibung der spezifischen Personengruppen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, enthalten muss. Der Beschluss muss nach Abs. 3 Satz 2 Buchstabe a) unter anderem ebenfalls die Beschreibung der spezifischen Personengruppen beinhalten, denen vorübergehender Schutz gewährt wird. Mit der erforderlichen Spezifik der Gruppendifinition wird in der Richtlinie eine politische Entscheidung zur Aufnahme einzelner Personengruppen etabliert, die eine möglichst klare Abgrenzung in dem Beschluss erforderlich macht, welche je nach den Umständen des Einzelfalls an unterschiedliche Merkmale anknüpfen kann (vgl. hierzu Skordas, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3. Auflage 2022, Part D Chapter 19, Art. 5 RL 2001/55/EG Rn. 1, 6).

Abzugrenzen von den Personengruppen, denen aufgrund des Ratsbeschlusses nach Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG durch die Mitgliedstaaten verbindlich vorübergehender Schutz zu gewähren ist (siehe hierzu den Erwägungsgrund 14 der Richtlinie 2001/55/EG sowie Skordas, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3. Auflage 2022, Part D Chapter 19., Art. 5 RL 2001/55/EG Rn. 5 ("binding in its entirety")), sind Gruppen von Vertriebenen nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG. Nach dieser Vorschrift können die Mitgliedstaaten den vorübergehenden Schutz weiteren, von dem Beschluss des Rates nach Art. 5 nicht erfassten Gruppen von Vertriebenen gewähren, sofern diese aus den gleichen Gründen vertrieben wurden und aus demselben Herkunftsland oder derselben Herkunftsregion kommen. Art. 7 Abs. 1 gibt den Mitgliedstaaten damit die Möglichkeit, über das verbindliche Mindestmaß hinaus weitere Personengruppen einzubeziehen, wobei die rechtliche Grundlage hierfür gerade nicht der Ratsbeschluss nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 der Richtlinie 2001/55/EG ist, sondern durch den jeweiligen Mitgliedstaat zu schaffen ist. Dass die Einbeziehung weiterer Personengruppen in den vorübergehenden Schutz auf nationaler Ebene von dem Handeln auf der Grundlage des Ratsbeschlusses klar zu unterscheiden ist, zeigt auch, dass der europäische Solidaritätsmechanismus des Kapitels VI der Richtlinie 2001/55/EG nach Art. 7 Abs. 2 Halbsatz 1 für die Fälle des Abs. 1 gerade nicht greift; mithin hat der Mitgliedstaat die Lasten einer gegenüber dem Ratsbeschluss weiteren Fassung der Personengruppe selbst zu tragen.

Daher betrifft der von dem Gesetzgeber in den Materialien beschriebene Fall der Entscheidung des "Ob" der Aufnahme allein die durch den Rat nach Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG getroffene Entscheidung (vgl. auch BT-Drs. 15/420, Seite 77, zu § 23: "[...] die Gewährung von vorübergehendem Schutz durch eine vorhergehende Entscheidung auf EU-Ebene richtet sich dagegen nach § 24.>").

Die darüberhinausgehende Aufnahme von Personengruppen gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG als nationale Entscheidung sieht die Begründung des Gesetzentwurfes zum Aufenthaltsgesetz hingegen als Fall des § 23 AufenthG (vgl. hierzu ausdrücklich BT-Drs. 15/420, Seite 77 f., zu § 23 AufenthG-E, wonach § 23 (Abs. 3) AufenthG Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55/EG in nationales Recht umgesetzt; so auch: Dietz, in: NVwZ 2022, 505, 506).

Dies hat der Gesetzgeber in § 23 Abs. 3 AufenthG zum Ausdruck gebracht. Die Vorschrift sieht für die Aufnahme von Gruppen auf nationaler Ebene ohne einen entsprechenden Ratsbeschluss auch die Möglichkeit der entsprechenden Anwendung des § 24 AufenthG vor, um so einen Gleichlauf des Rechtsregimes zu gewährleisten.

In der Folge ist § 24 Abs. 1 AufenthG dahingehend zu verstehen, dass die Bestimmung selbst nur den Fall der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Gruppen von Ausländern erfasst, für welche der Rat der Europäischen Union auf der Grundlage des Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG die vorübergehende Schutzgewährung beschlossen hat (so im Ergebnis auch: Kluth/Bohley, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 37. Edition, Stand: 1. April 2023, § 24 AufenthG Rn. 1; Röcker, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Auflage 2022, § 24 AufenthG Rn. 8; Göbel-Zimmermann, in: Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Auflage 2021, § 24 AufenthG Rn. 5; Schulz, in: Berlitz, GK-AufenthG, § 24 Rn. 4, 6 (Stand: September 2022)).

2. Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 entfaltet gegenüber den Mitgliedstaaten keine verbindliche Wirkung im Sinne des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG, so dass der Antragsteller hieraus keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG herleiten kann.

Art. 2 Abs. 1 des Durchführungsbeschlusses zählt die Gruppen von Personen auf, die am oder nach dem 24. Februar 2022 infolge der militärischen Invasion der russischen Streitkräfte aus der Ukraine vertrieben worden sind und für die der Beschluss gilt: ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten (Buchstabe a), Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben (Buchstabe b) und Familienangehörige der unter den Buchstaben a und b genannten Personen (Buchstabe c). Nach Abs. 2 wenden die Mitgliedstaaten diesen Beschluss oder einen angemessenen nationalen Schutz auf Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine an, die nachweisen können, dass sie sich vor dem 24. Februar 2022 auf der Grundlage eines nach ukrainischem Recht erteilten gültigen unbefristeten Aufenthaltstitels rechtmäßig in der Ukraine aufgehalten haben, und die nicht in der Lage sind, sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückzukehren.

Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses bestimmt hingegen (nur), dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 der Richtlinie 2001/55/EG diesen Beschluss auch auf andere Personen, insbesondere Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine anwenden können, die sich rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können. Mithin handelt es sich gerade nicht um einen für die Mitgliedstaaten verbindlichen Beschluss nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG (so auch, wenngleich ohne ausdrückliche Begründung: Dietz, NVwZ 2022, 505, 506; a. A. wohl Hailbronner, Ausländerrecht, § 24 AufenthG Rn. 61 (Stand: Juni 2022)),

der nur von einer "einigermaßen eigenwilligen" Umsetzung ausgeht), wie schon der im Vergleich zu Art. 2 Abs. 1 des Durchführungsbeschlusses unterschiedliche Wortlaut zeigt. Gleiches folgt auch aus dem Verweis auf die Möglichkeit des Art. 7 der Richtlinie 2001/55/EG. Dieser setzt in Abs. 1 Satz 1 gerade voraus, dass die hier gemeinte Gruppe von Vertriebenen nicht vom Beschluss des Rates nach Art. 5 erfasst ist.

Eine andere rechtliche Qualität erhält Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses auch nicht dadurch, dass die Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut "diesen Beschluss auch auf andere Personen anwenden [...] können". Diese so bezeichnete Erstreckung der Anwendungsmöglichkeit stellt lediglich eine Bezugnahme auf die tatbestandlichen Merkmale des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG dar. Letzterer setzt nämlich voraus, dass die Gruppe, die nicht von dem Beschluss nach Art. 5 erfasst wird und der von dem Mitgliedstaat ebenfalls vorübergehender Schutz gewährt werden soll, aus den gleichen Gründen vertrieben worden ist und aus demselben Herkunftsland oder derselben Herkunftsregion stammt. Insoweit kann Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses höchstens eine klarstellende, erinnernde Funktion zukommen. In diese Richtung zeigt auch der Erwägungsgrund 13 des Durchführungsbeschlusses, der die sich aus der Richtlinie 2001/55/EG ergebenden Möglichkeiten in Bezug auf die Ukraine referiert und hierbei insbesondere auch die Gruppen der ausländischen Studenten und Arbeitnehmer in der Ukraine in den Blick nimmt. Ein ebensolches Verständnis von der Rechtsqualität des Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses legt die Kommission in ihrer Mitteilung zu operativen Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses (2022/C 126 I/01, ABl. C 126I vom 21. März 2022) zugrunde. Dort werden auf Seite 6 der Leitlinien (Ziffern (4) und (5)) als Gruppen von Vertriebenen, die keinen Anspruch auf vorübergehenden Schutz haben u. a. Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine genannt, die dort am 24. Februar 2022 kurzfristig wohnhaft waren, gleich ob sie sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können. Als Beispiel hierfür werden ausdrücklich Studenten und Arbeitnehmer bezeichnet. Dabei verweist die Kommission an dieser Stelle auch auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, den vorübergehenden Schutz auf andere Gruppen nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55/EG auszuweiten. In Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses werde insbesondere auf einzelne Gruppen, für die dies in Betracht komme, verwiesen.

Würde man aus der Erklärung in Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses, diesen auch auf die dort genannten Gruppen "anwenden" zu können, einen über den Inhalt des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG hinausgehenden, aber von Art. 5 Abs. 3 nicht erfassten Inhalt ableiten wollen, stünde dies im Übrigen nicht im Einklang mit der Richtlinie, wäre also unionsrechtswidrig. Auf die Richtlinie 2001/55/EG gestützte Durchführungsbeschlüsse sind in der Rangordnung des Unionsrechts unterhalb des Sekundärrechts anzusiedeln, müssen also im Einklang mit dieser ergehen. Die Rechtsetzungskompetenz des Rates erstreckt sich in der Folge nur so weit, wie dem Rat durch Art. 5 der Richtlinie Kompetenzen übertragen worden sind. Eine Überschreitung der Kompetenzen führt zur Nichtigkeit der entsprechenden Vorschrift (vgl. zu der Rechtsqualität des Durchführungsbeschlusses und der Folge eines Verstoßes: OVG NRW, Beschluss vom

14. Oktober 2022 – 18 B 964/22 –, juris Rn. 29; Hailbronner, Ausländerrecht, § 24 AufenthG Rn. 8 (Stand: Juni 2022)).

Eine über die Fassung des Beschlusses nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55/EG hinausreichende Kompetenz des Rates ist in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Satz 1 gerade nicht gegeben. Die Ausdehnung des vorübergehenden Schutzes auf weitere Gruppen von Verfolgten fällt in die Kompetenz der Mitgliedstaaten.

3. Politische oder administrative (Leit-)Entscheidungen oder Hinweise zur Umsetzung des § 24 Abs. 1 AufenthG sind nicht geeignet, weiteren Personenkreisen als denen, welchen durch den Durchführungsbeschluss des Rates nach Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG unmittelbar vorübergehender Schutz gewährt wird, einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG zu vermitteln.

Die Richtlinie 2001/55/EG zielt – vor dem Hintergrund der durch den Zerfall Jugoslawiens in den 1990er Jahren ausgelösten Migrations- und Fluchtbewegungen und der hieraus gewonnenen Erfahrungen – auf die Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Bewältigung eines Massenzustroms von Vertriebenen in die Europäische Union. Im Mittelpunkt steht dabei die (Selbst-)Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur vorübergehenden Schutzgewährung aufgrund eines gemäß Art. 5 der Richtlinie erlassenen Ratsbeschlusses (OVG NRW, Beschluss vom 14. Oktober 2022 – 18 B 964/22 –, juris Rn. 16; vgl. Schulz, in: GK-AufenthG, § 24 AufenthG Rn. 1 (Stand: September 2022)).

Der Ratsbeschluss legt – wie erwähnt – nach Art. 5 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe a) der Richtlinie u. a. den Personenkreis fest, für den der vorübergehende Schutz gilt. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährung vorübergehenden Schutzes für den im Ratsbeschluss spezifizierten Personenkreis besteht indes nicht. Vielmehr geben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 25 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie ihre Aufnahmekapazität an. Es steht den Mitgliedstaaten deshalb frei, wie viele Personen sie in Durchführung des Ratsbeschlusses aufnehmen wollen (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 14. Oktober 2022 – 18 B 964/22 –, juris Rn. 18; Hailbronner, Ausländerrecht, § 24 AufenthG Rn. 5 (Stand: Juni 2022)).

Weder die Richtlinie 2001/55/EG noch sonstiges Unionsrecht bestimmt, wem innerhalb der jeweiligen Mitgliedstaaten die Kompetenz zufällt, die generelle Entscheidung über die Angabe der Aufnahmekapazität zu treffen. Es besteht insoweit keine Unionskompetenz, sondern eine Regelungsbefugnis der nationalen Verfassungsordnungen. Auch § 24 AufenthG ist für die Beantwortung dieser Frage nichts Ausdrückliches zu entnehmen. Abs. 1 dieser Bestimmung setzt für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis voraus, dass dem Ausländer auf Grund eines Beschlusses des Rates gemäß der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehender Schutz gewährt wird. Diese Entscheidung wird aber – wie Art. 25 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie zeigt – nicht umfänglich bzw. abschließend durch den Ratsbeschluss getroffen. Vielmehr weist auch die Formulierung "auf Grund" im § 24 Abs. 1 AufenthG darauf hin, dass der Ratsbeschluss die Grundlage für eine – den Anwendungsbereich des § 24 AufenthG eröffnende, mithin dessen Anwendung vorgelagerte – nationale

generell-abstrakte Entscheidung darstellt. Die Kompetenz für diese generell-abstrakte Entscheidung soll nach der Vorstellung des Gesetzgebers bei der Bundesregierung nach Konsultationen mit den Bundesländern liegen. Die Entscheidung manifestiert sich jedenfalls in der Mitteilung gemäß Art. 25 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 2001/55/EG der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat an die Kommission (vgl. den Gesetzentwurf zum Aufenthaltsgesetz, BT-Drs. 15/420, Seite 78 zu § 24 AufenthG-E; in diesem Sinne auch: Hailbronner, Ausländerrecht, § 24 AufenthG Rn. 13 (Stand: Juni 2022); Schulz, in: Berlit, GK-AufenthG, § 24 Rn. 4, 6 (Stand: September 2022)).

Eine Ausweitung des nach Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG ergangenen Beschlusses des Rates auf weitere, dort nicht (verbindlich) einbezogene Personengruppen nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2001/55/EG kann hingegen nicht allein in dem für die Anwendbarkeit des § 24 Abs. 1 AufenthG erforderlichen Beschluss der Bundesregierung gesehen werden. Wie oben umfassend ausgeführt, ist § 24 AufenthG geschaffen worden, um die Richtlinie 2001/55/EG in Bezug auf Beschlüsse nach Art. 5 der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen; die durch Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie geschaffene Möglichkeit, weiteren Gruppen von Vertriebenen vorübergehenden Schutz im Sinne der Richtlinie zu gewähren, hat nach dem ausdrücklich formulierten Willen des Gesetzgebers ihre Umsetzung (nur) in § 23 AufenthG gefunden, dessen Abs. 3 – soweit gewollt – für einen Gleichauf des Rechtsregimes Sorge trägt (so auch: Dietz, NVwZ 2022, 505, 506).

Vor diesem Hintergrund kommt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG für in Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 genannte Personengruppen auch im Hinblick auf das Schreiben des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 14. März 2022 an die für Aufenthaltsrecht zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder zur Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung eines Massenzustroms im Sinne des Artikel 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (Aktenzeichen M3-21000/33#6, dort Seite 5, Ziffer 3.) bzw. auf die nachfolgenden Versionen (zuletzt vom 5. September 2022 in der Fassung vom 20. September 2022, dort Seite 6, Ziffer 4.) schon dem Grunde nach nicht in Betracht.

Soweit der Senat in seinem Beschluss vom 14. Oktober 2022 (– 18 B 964/22 –, juris Rn. 26; anders auch (wenngleich insoweit ohne ausdrückliche Begründung): VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 26. Oktober 2022 – 11 S 1467/22 –, juris Rn. 26) eine andere Auffassung vertreten hat, hält er hieran nicht fest.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 und 2 GKG.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO sowie §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).