

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Asylrecht

Rechtsquelle/n:

AsylG § 29 Abs. 1 Nr. 1, §§ 34a, 77 Abs. 1

VwGO § 80 Abs. 4

VO (EU) Nr. 604/2013 Art. 27 Abs. 3 und 4, Art. 29 Abs. 1 und 2

Titelzeile:

Unterbrechung der Dublin III-Überstellungsfrist durch behördliche Aussetzung der Vollziehung der Abschiebungsanordnung wegen COVID-19-Pandemie

Stichworte:

Vorabentscheidungsersuchen; Abschiebungsanordnung; Abschluss des Rechtsbehelfs; internationale Zuständigkeit; Asylantrag; Asylantragsteller; behördliche Aussetzung der Vollziehung; COVID-19-Pandemie; Dublin III-Verordnung; tatsächliche Unmöglichkeit; Überstellung; Unterbrechung; Überstellungsfrist; Unzulässigkeit; (Wieder-)Aufnahmegesuch; Zuständigkeitsübergang.

Leitsatz:

Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zur Auslegung von Bestimmungen der Dublin III-VO (VO <EU> Nr. 604/2013), mit dem insbesondere geklärt werden soll, ob eine behördliche Aussetzung der Vollziehung der Überstellungsentscheidung nach § 80 Abs. 4 VwGO, die nur wegen der durch die COVID-19-Pandemie bedingten tatsächlichen Unmöglichkeit der Überstellung ergeht, eine Unterbrechung der Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs.1 Dublin III-VO auslöst.

Beschluss des 1. Senats vom 26. Januar 2021 - BVerwG 1 C 52.20

I. VG Aachen vom 10. Juni 2020
Az: VG 9 K 2584/19.A





Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 1 C 52.20
VG 9 K 2584/19.A

Verkündet
am 26. Januar 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung am 26. Januar 2021
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit
und die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Fricke und Dr. Rudolph,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Böhmann und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Wittkopp

beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird gemäß Art. 267 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der ersucht wird, die Rechtssache gemäß Art. 105 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs dem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen, zu folgenden Fragen eingeholt:

1. Ist eine behördliche Aussetzung der Vollziehung der Überstellungsentscheidung, die widerruflich nur wegen der durch die COVID-19-Pandemie bedingten tatsächlichen (zeitweiligen) Unmöglichkeit von Überstellungen ergeht, während eines gerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens vom Anwendungsbereich des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO erfasst?

2. Wenn Frage 1 bejaht wird: Löst eine solche Aussetzungsentscheidung eine Unterbrechung der Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO aus?

3. Wenn Frage 2 bejaht wird: Gilt dies auch dann, wenn ein Gericht vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie einen Antrag des Schutzsuchenden, nach Art. 27 Abs. 3 Buchst. c Dublin III-VO die Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens auszusetzen, abgelehnt hatte?

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, nach eigenen Angaben nigerianischer Staatsangehöriger, wendet sich gegen die Ablehnung seines Asylantrages als unzulässig und die Anordnung seiner Abschiebung nach Italien.

- 2 Der Kläger beantragte im August 2019 seine Anerkennung als Asylberechtigter. Ein EURODAC-Abgleich ergab, dass er am 7. Juni 2017 in Italien einen Asylantrag gestellt hatte. Auf das Ersuchen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) erklärten sich die italienischen Behörden Ende August 2019 zur Übernahme des Klägers bereit.
- 3 Das Bundesamt lehnte den Asylantrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG als unzulässig ab (Ziff. 1), stellte fest, dass Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG nicht vorliegen (Ziff. 2), ordnete die Abschiebung nach Italien (Ziff. 3) und gemäß § 11 Abs. 1 AufenthG ein Einreise- und Aufenthaltsverbot an (Ziff. 4).
- 4 Hiergegen erhob der Kläger am 11. September 2019 Klage. Einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 1. Oktober 2019 ab.
- 5 Mit Rundschreiben an die Dublin-Abteilungen der EU-Mitgliedstaaten vom 24. Februar 2020 teilte das italienische Innenministerium mit, dass aufgrund der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Gesundheitssituation keine Überstellungen von und nach Italien mehr erfolgten. Daraufhin setzte das Bundesamt mit Schreiben an den Kläger vom 25. März 2020 die Vollziehung der Abschiebungsanordnung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO i.V.m. Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO bis auf Weiteres aus. Zur Begründung wurde angegeben, dass im Hinblick auf die Entwicklung der COVID-19-Pandemie derzeit Dublin-Überstellungen nicht möglich seien. Die abgegebene Erklärung gelte unter dem Vorbehalt des Widerrufs.
- 6 Mit Beschluss vom 4. Mai 2020 lehnte das Verwaltungsgericht einen weiteren Antrag des Klägers auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage als unzulässig ab.
- 7 Mit dem angegriffenen Urteil vom 10. Juni 2020 hat das Verwaltungsgericht den Bescheid des Bundesamts aufgehoben. Die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs sei nach § 29 Abs. 2 Dublin III-VO wegen Ablaufs der Überstellungsfrist auf die Beklagte übergegangen. Die durch die Beklagte angeordnete

Aussetzung der Vollziehung der Abschiebungsanordnung habe nicht zu einer Unterbrechung der Überstellungsfrist geführt, weil sie unionsrechtswidrig sei. Eine vom Abschluss eines konkreten Rechtsmittels losgelöste Aussetzung sehe Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO nicht vor. Die Aussetzung diene hier nicht dazu, dem Kläger effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Das Fehlen einer solchen Zielsetzung komme schon darin zum Ausdruck, dass die Aussetzung nicht - wie von Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO vorgesehen - bis zum Abschluss eines solchen Rechtsbehelfs, sondern lediglich "bis auf Weiteres" und "unter Vorbehalt" erfolgt sei und die Beklagte sich somit offenhalte, diese Entscheidung noch während des laufenden Verfahrens aufzuheben. Die Aussetzungsentscheidung trage im vorliegenden Fall allein dem Umstand Rechnung, dass sich eine Überstellung nach Italien zurzeit als unmöglich erweise. Das Risiko der Unmöglichkeit der Überstellung falle aber nach der Systematik der Dublin III-VO in derartigen Konstellationen in die Sphäre des ersuchenden Mitgliedstaates.

- 8 Zur Begründung ihrer Sprungrevision führt die Beklagte aus: Die Dublin III-VO schließe es nicht aus, dass es im Rahmen eines anhängigen Rechtsmittels gegen die Überstellungsentscheidung zugleich eine begleitende behördliche Überprüfung geben könne, die aufschiebende Wirkung gemäß Art. 27 Abs. 3 Dublin III-VO habe. Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO sei als Öffnungsklausel zu verstehen, die es den Mitgliedstaaten ermögliche, den Regelungsbereich innerhalb des definierten äußeren Rahmens durch nationales Recht zu gestalten. Nach der Systematik der Dublin III-VO könne das Risiko einer nicht in den Verantwortungsbereich des ersuchenden Mitgliedstaates fallenden und durch eine völlig atypische Sonderkonstellation begründeten Unmöglichkeit der Überstellung nicht einseitig der Sphäre des ersuchenden Mitgliedstaates zugeordnet werden. Im Übrigen sei in der Rechtsprechung des EuGH geklärt, dass dem überstellenden Staat stets ein zusammenhängender Zeitraum von sechs Monaten für den Überstellungsvollzug zur Verfügung stehen soll, wobei Art. 29 Abs. 1 Satz 1 Dublin III-VO erkennbar von dem Grundgedanken ausgehe, dass die Überstellungsfrist erst anlaufe, sobald der Überstellungsvollzug praktisch möglich sei. Zudem sei nicht naheliegend, dass der Unionsnormgeber die Konstellation einer auf objektive Ursachen zurückzuführenden, nicht nur ganz kurzfristigen Aussetzung des Dublin-Überstellungsverfahrens hätte ungeregelt und auch in dieser

atypischen Konstellation einen an den bloßen Zeitablauf anknüpfenden Zuständigkeitsübergang hätte Platz greifen lassen wollen. Es spreche demnach viel dafür, dass die Dublin III-VO insoweit planwidrig lückenhaft sei.

II

- 9 Der Rechtsstreit ist auszusetzen. Gemäß Art. 267 AEUV ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Gerichtshof) zu den im Beschlusstenor formulierten Fragen einzuholen. Diese Fragen betreffen die Auslegung von Art. 27 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 S. 31, ber. 2017 L 49 S. 50; nachfolgend: Dublin III-VO).
- 10 1. Die rechtliche Beurteilung richtet sich im nationalen Recht nach dem Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch das zum 1. Januar 2021 in Kraft getretene Neunundfünfzigste Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches - Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes bei Bildaufnahmen vom 9. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2075).
- 11 Den hiernach maßgeblichen rechtlichen Rahmen des Rechtsstreits bilden die folgenden Vorschriften des nationalen Rechts:

Art. 29 AsylG

- (1) Ein Asylantrag ist unzulässig, wenn
1. ein anderer Staat
 - a) nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31) oder

b) (...)
für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist,
(...).

§ 34a AsylG

(1) Soll der Ausländer in einen sicheren Drittstaat (§ 26a) oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat (§ 29 Absatz 1 Nummer 1) abgeschoben werden, ordnet das Bundesamt die Abschiebung in diesen Staat an, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann. (...) Einer vorherigen Androhung und Fristsetzung bedarf es nicht. Kann eine Abschiebungsanordnung nach Satz 1 oder 2 nicht ergehen, droht das Bundesamt die Abschiebung in den jeweiligen Staat an.

(2) Anträge nach § 80 Absatz 5 der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Abschiebungsanordnung sind innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe zu stellen. Die Abschiebung ist bei rechtzeitiger Antragstellung vor der gerichtlichen Entscheidung nicht zulässig. (...)

§ 77 AsylG

(1) In Streitigkeiten nach diesem Gesetz stellt das Gericht auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ab; ergeht die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung, ist der Zeitpunkt maßgebend, in dem die Entscheidung gefällt wird. (...)

§ 80 VwGO

(...)

(4) Die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, kann in den Fällen des Absatzes 2 die Vollziehung aussetzen, soweit nicht bundesgesetzlich etwas anderes bestimmt ist. (...)

(5) Auf Antrag kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung (...) ganz oder teilweise anordnen (...).

- 12 2. Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich und bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof. Die Klage kann nur Erfolg haben, wenn die behördliche Aussetzung der Vollziehung der Abschiebungsanordnung wegen der durch die COVID-19-Pandemie bedingten (zeitweiligen) tatsächlichen Unmöglichkeit der Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat nicht zu einer Unterbrechung des Laufs der Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO führt.
- 13 2.1 Nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a AsylG ist ein Asylantrag unzulässig, wenn ein anderer Staat nach Maßgabe der Dublin III-VO zuständig ist. Das Urteil des

Verwaltungsgerichts geht von einem Zuständigkeitsübergang auf die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO aus, weil die Überstellung nach Italien nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten durchgeführt wurde. Nach Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Dublin III-VO erfolgt die Überstellung, sobald dies praktisch möglich ist und spätestens innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Annahme des (Wieder-)Aufnahmegesuchs durch einen anderen Mitgliedstaat (Alt. 1) oder der endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn diese gemäß Art. 27 Abs. 3 Dublin III-VO aufschiebende Wirkung hat (Alt. 2). Die Überstellungsfrist ist durch den fristgemäß gestellten Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Abschiebungsanordnung vom 29. August 2019 unterbrochen worden (Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Alt. 2 Dublin III-VO), worüber das Bundesamt die italienischen Behörden auch informiert hatte. Mit Ergehen der ablehnenden gerichtlichen Eilentscheidung vom 1. Oktober 2019 wurde die sechsmonatige Überstellungsfrist erneut in Gang gesetzt und endete am 1. April 2020 (vgl. stRspr, BVerwG, Urteile vom 26. Mai 2016 - 1 C 15.15 - Buchholz 451.902 Europ. Ausl.- u. Asylrecht Nr. 83 Rn. 11; vom 8. Januar 2019 - 1 C 16.18 - BVerwGE 164, 165 Rn. 17 und vom 26. Februar 2019 - 1 C 30.17 - Buchholz 402.251 § 29 AsylG Nr. 6 Rn. 31). Nach dieser Rechtsprechung wird die Überstellungsfrist wegen des kraft Gesetzes damit verbundenen, verfahrenssichernden Überstellungsverbots (§ 34a Abs. 2 AsylG; s.a. EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018 - C-181/16 [ECLI:EU:C:2018:465], Gnandi -) auch in solchen Fällen unterbrochen, in denen ein gerichtlicher Eilantrag im Ergebnis ohne Erfolg bleibt oder nicht beschieden wird. Das vorliegende Gericht hält es auch in Ansehung hiervon abweichender Rechtsprechung in zumindest einem anderen Mitgliedstaat in der Rechtsprechung des Gerichtshofs für geklärt, dass auch in Fällen, in denen eine Überstellung kraft Gesetzes oder kraft wirksamer Einzelfallentscheidung lediglich zeitweise ausgeschlossen war, die Mitgliedstaaten über eine zusammenhängende Frist von sechs Monaten verfügen müssen, die sie in vollem Umfang für die Bewerksstellung der Überstellung sollen nutzen dürfen (s. nur EuGH, Urteil vom 29. Januar 2009 - C-19/08 [ECLI:EU:C:2009:41], Petrosian - Rn. 40 ff., 44). Der weitere, am 26. März 2020 gestellte Antrag des Klägers auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage vermochte demgegenüber nicht zu einer

neuerlichen Unterbrechung der Überstellungsfrist zu führen, weil er nicht rechtzeitig gestellt wurde und ihm somit nicht die Wirkung des § 34a Abs. 2 Satz 2 AsylG zukam (vgl. auch Art. 27 Abs. 3 Buchst. c Dublin III-VO).

- 14 Dem vorlegenden Gericht stellt sich jedoch die Frage, ob die vom Bundesamt mit Bescheid vom 25. März 2020 gemäß § 80 Abs. 4 VwGO angeordnete Aussetzung der Vollziehung der Abschiebungsanordnung, die infolge der Erklärung des italienischen Innenministeriums wegen einer durch die COVID-19-Pandemie bedingten tatsächlichen Unmöglichkeit der Überstellung ergangen ist, vom Anwendungsbereich des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO erfasst ist und eine Unterbrechung der Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO bewirken kann.
- 15 2.2 Die Vorlagefragen bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof.
- 16 a) Mit der Vorlagefrage zu 1. möchte das vorlegende Gericht wissen, ob in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens eine behördliche Aussetzung der Vollziehung der Überstellungsentscheidung, die "bis auf Weiteres" wegen der durch die COVID-19-Pandemie bedingten tatsächlichen (zeitweiligen) Unmöglichkeit von Überstellungen ergangen ist, vom Anwendungsbereich des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO erfasst ist.
- 17 aa) Die in Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO für die Mitgliedstaaten vorgesehene Möglichkeit, dass die zuständigen Behörden beschließen können, von Amts wegen tätig zu werden, um die Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen, besteht im nationalen Recht nach § 80 Abs. 4 VwGO. Nach der Rechtsprechung des vorlegenden Gerichts (BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2019 - 1 C 16.18 - BVerwGE 164, 165 Rn. 20) bewirkt die in Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO eröffnete Möglichkeit, dass auch die zuständigen Behörden die Durchführung der Überstellungsentscheidung aussetzen können, bei ihrer Nutzung, dass einem Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 Dublin III-VO zukommt. Denn die praktische Wirksamkeit des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO erfordert es, dass die Regelung angewandt werden kann, ohne dass die Gefahr besteht, dass die Überstellungsfrist abläuft und die Zuständigkeit auf

den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht (vgl. EuGH, Urteil vom 13. September 2017 - C-60/16 [ECLI:EU:C:2017:675], Khir Amayry - Rn. 71).

- 18 Nach § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO haben die Behörden grundsätzlich die Befugnis, nach Ermessen die Vollziehung auszusetzen, soweit nicht bundesgesetzlich etwas anderes bestimmt ist. Regelungen des Asylgesetzes schließen eine behördliche Aussetzung nach § 80 Abs. 4 VwGO nicht aus. § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylG ordnet allerdings an, dass u.a. in den Fällen des § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG die Abschiebung anzuordnen ist, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann (Abs. 1), und enthält Sonderregelungen zu der Frist, die bei einem Antrag auf gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage zu beachten ist, sowie zu einem Verbot der Abschiebung vor der gerichtlichen Entscheidung (Abs. 2). Eine behördliche Aussetzungsentscheidung darf jedenfalls dann ergehen, wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG bestehen (BVerwG, Urteil vom 9. August 2016 - 1 C 6.16 - BVerwGE 156, 9 Rn. 18). Solche Zweifel können auch dann vorliegen, wenn sich während des noch anhängigen Rechtsbehelfsverfahrens herausstellt, dass eine Überstellung nicht zeitnah tatsächlich möglich ist ("sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann"). Das Bundesamt ist bei nach Erlass der Abschiebungsanordnung auftretenden Abschiebungsverboten oder Duldungsgründen nicht verpflichtet, die Abschiebungsanordnung sogleich aufzuheben, sondern kann bei vorübergehenden Abschiebungshindernissen auch lediglich die Vollziehung (vorläufig) aussetzen (BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2019 - 1 C 16.18 - BVerwGE 164, 165 Rn. 23). Auch bei einer im Sinne des § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylG rechtlich und tatsächlich möglichen Abschiebung können Gründe vorliegen, die es rechtfertigen, deren Vollziehung - etwa zur Sicherung der Effektivität gerichtlichen Rechtsschutzes - vorübergehend bis zu einer abschließenden gerichtlichen Klärung auszusetzen.
- 19 Das vorliegende Gericht hat darüber hinaus entschieden, dass das Unionsrecht in Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO dem nach nationalem Recht (§ 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO) eröffneten weiten Handlungsspielraum gewisse Grenzen setzt. Mindestvoraussetzung einer im Einklang mit Art. 27 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Dublin III-VO stehenden behördlichen Aussetzungsentscheidung nach § 80 Abs. 4 VwGO ist danach, dass der Antragsteller einen Rechtsbehelf gegen

die Abschiebungsanordnung eingelegt hat. Weitere Grenzen folgen aus dem von Art. 27 Abs. 3 und 4 i.V.m. Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Dublin III-VO angestrebten Ziel eines angemessenen Ausgleichs zwischen einerseits der Gewährung effektiven Rechtsschutzes und der Ermöglichung einer raschen Bestimmung des für die inhaltliche Prüfung des Asylantrages zuständigen Mitgliedstaates (vgl. Erwägungsgrund 5 zur Dublin III-VO) und andererseits dem Ziel zu verhindern, dass sich Asylbewerber durch Weiterwanderung den für die Prüfung ihres Asylbegehrens zuständigen Mitgliedstaat aussuchen (Verhinderung von Sekundärmigration). Der Zuständigkeitsübergang nach Ablauf der Überstellungsfrist soll verhindern, dass Asylanträge monate- oder gar jahrelang nicht geprüft werden, zugleich soll das Ziel einer möglichst schnellen Prüfung nicht dazu führen, dass dem jeweiligen Mitgliedstaat keine zusammenhängende Überstellungsfrist von sechs Monaten zur Verfügung steht, in der nur noch die Überstellungsmodalitäten zu regeln sind oder der Beschleunigungsgedanke zugunsten eines effektiven Rechtsschutzes verwirklicht wird (vgl. Art. 27 Abs. 3 und 4 Dublin III-VO). Eine behördliche Aussetzungsentscheidung darf hiernach bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung regelmäßig auch unionsrechtlich ergehen; dann haben die Belange eines Antragstellers auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes offenkundig Vorrang vor dem Beschleunigungsgedanken. Die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes (s.a. Art. 46 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes <ABl. L 180 S. 60>) erlaubt eine behördliche Aussetzung aus sachlich vertretbaren Erwägungen, die nicht rechtlich zwingend sein müssen, auch unterhalb dieser Schwelle, wenn diese den Beschleunigungsgedanken und die Interessen des zuständigen Mitgliedstaates nicht willkürlich verkennen und auch sonst nicht missbräuchlich sind. Das vorliegende Verfahren gibt dabei keinen Anlass zur abschließenden Klärung dieser Willkür- oder Missbrauchsschwelle; sie wird aber dann überschritten sein, wenn bei klarer Rechtslage und offenkundig eröffneter Überstellungsmöglichkeit die behördliche Aussetzungsentscheidung allein dazu dient, die Überstellungsfrist zu unterbrechen, weil sie aufgrund behördlicher Versäumnisse ansonsten nicht (mehr) gewahrt werden könnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2019 - 1 C 16.18 - BVerwGE 164, 165 Rn. 27 m.w.N.).

- 20 bb) Das vorlegende Gericht legt die Aussetzungsentscheidung der Beklagten vom 25. März 2020 wie in der Vorlagefrage zu 1. angeführt dahin aus, dass sie widerrufenlich und "bis auf Weiteres" nur wegen der durch die COVID-19-Pandemie bedingten tatsächlichen (zeitweiligen) Unmöglichkeit von Überstellungen ergangen ist. Klärungsbedürftig ist damit, ob eine solche, nach ihrer Begründung nicht rechtsschutzbezogene Aussetzungsentscheidung von Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO erfasst ist. Dies wird in der umfangreichen nationalen Rechtsprechung und Literatur im Grundsatz wie im Detail unter Berufung jeweils auf Unionsrecht mit jeweils gewichtigen Argumenten unterschiedlich beurteilt.
- 21 Aus dem Wortlaut des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO ergibt sich nach Auffassung des vorlegenden Gerichts zum einen, dass die Aussetzung der Vollziehung einer - auf Grundlage einer damit im Einklang stehenden nationalen Regelung ergangenen - Überstellungsentscheidung längstensfalls bis zum Abschluss und damit nur während eines anhängigen Rechtsbehelfs oder einer Überprüfung erfolgen kann. Dabei erscheint es nicht ausgeschlossen, dass eine Aussetzung auch für einen davor endenden Zeitraum ("bis auf Weiteres"), etwa für die Dauer der tatsächlichen Unmöglichkeit der Überstellung, erlassen werden kann. Zum anderen ergibt sich aus dem Wortlaut ("um ... auszusetzen") eine Rechtsschutzbezogenheit im Sinne einer Kausalität zwischen Aussetzung und Rechtsschutzgewährung. Hierfür spricht auch die Überschrift des Art. 27 Dublin III-VO ("Rechtsmittel") und die systematische Einordnung in die Verfahrensgarantien in Abschnitt IV der Verordnung. Eine solche Rechtsschutzbezogenheit der Aussetzung besteht in Fällen der (vorübergehenden) Unmöglichkeit der Überstellung nach nationalem Recht insoweit, als eine Abschiebung (nur) angeordnet werden kann, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann (§ 34a Abs. 1 AsylG). Ist eine Abschiebung nicht möglich, bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung, denen im anhängigen Rechtsbehelfsverfahren nachzugehen ist.
- 22 Das Dublin-System ist auf die Ermöglichung einer raschen Bestimmung des für die inhaltliche Prüfung des Asylantrages zuständigen Mitgliedstaates ausgerichtet, die auf objektiven und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerech-

ten Kriterien basieren (vgl. Erwägungsgrund 5 der Dublin III-VO). Die Einwirkungen der COVID-19-Pandemie auf das Dublin-System, insbesondere die Unmöglichkeit von Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat könnten dazu führen, dass das Interesse des Betroffenen an einer zeitnahen Klärung der Zuständigkeit hinter dem Interesse der ersuchenden Mitgliedstaaten an der Funktionsfähigkeit des Systems zurückzutreten hat. Andererseits kann der ersuchende Mitgliedstaat nicht einseitig das Risiko eines Zuständigkeitsüberganges auf den Betroffenen und den zuständigen Mitgliedstaat verlagern, wenn aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse eine Überstellung innerhalb der geregelten Fristen tatsächlich nicht möglich ist.

- 23 b) Mit der Vorlagefrage zu 2. möchte das vorlegende Gericht weitere Klärung für den Fall der Bejahung von Frage 1 herbeiführen. Es soll für den Fall der Bejahung von Frage 1 geklärt werden, ob eine behördliche Aussetzung der Vollziehung der Überstellungsentscheidung, die nur wegen der durch die COVID-19-Pandemie bedingten tatsächlichen (zeitweiligen) Unmöglichkeit von Überstellungen ergeht, eine Unterbrechung der Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO auslöst. Dies wäre zu bejahen, wenn eine solche behördliche Aussetzungsentscheidung vom Anwendungsbereich des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO erfasst und generell geeignet wäre, die in Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO vorgesehene Überstellungsfrist zu unterbrechen (vgl. hierzu 2.2 a) aa)). Die durch die COVID-19-Pandemie bedingte tatsächliche Unmöglichkeit von Überstellungen könnte eine atypische Sondersituation begründen, die nicht einseitig der Sphäre des ersuchenden Mitgliedstaates zuzuordnen ist. Es könnte insoweit jedenfalls eine planwidrige Regelungslücke vorliegen, die zu einer analogen Anwendung des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO und dazu führt, dass die in Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO vorgesehene Überstellungsfrist unterbrochen wird. Anderes gälte, wenn der Lauf der Überstellungsfrist grundsätzlich nicht von der tatsächlichen Möglichkeit der Überstellung abhängig wäre. Nach Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Dublin III-VO endet die Überstellungsfrist unabhängig von der praktischen Möglichkeit der Überstellung spätestens sechs Monate nach Annahme des (Wieder-)Aufnahmegesuchs oder der endgültigen Entscheidung über eine rechtliche Prüfung, die aufschiebende Wirkung hat. Diejenigen Fälle, in denen die Überstellungsfrist aufgrund tatsächlicher Umstände verlängert

werden kann, könnten in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO enumerativ aufgezählt sein (höchstens ein Jahr bei Inhaftierung und höchstens 18 Monate bei Flucht der betreffenden Person). Der Normstruktur des Art. 29 Dublin III-VO könnte daher zu entnehmen sein, dass nur solche einer Überstellung entgegenstehende Gründe zu einer Unterbrechung der Überstellungsfrist führen können, die der Sphäre des Antragstellers zuzurechnen sind. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die Überstellungsfrist auch bei vorübergehender Unmöglichkeit der Überstellung wegen einer schweren Krankheit der zu überstellenden Person nach sechs Monaten abläuft und die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht (EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017 - C-578/16 PPU [ECLI:EU:C:2017:127], C.K. u.a. - Rn. 89). Allerdings ergibt sich aus der Entscheidung nicht, ob eine Unterbrechung der Überstellungsfrist zumindest dann eintritt, wenn die zuständige Behörde dieses Staates in einer solchen Situation die Durchführung der Überstellungsentscheidung aufgrund einer nationalen Regelung im Sinne von Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO aussetzt.

- 24 c) Vorlagefrage 3 zielt auf die Klärung, ob eine behördliche Aussetzungsentcheidung eine (nochmalige) Unterbrechung der Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO auch dann auslösen kann, wenn ein Gericht (vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie) einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage bereits abgelehnt hatte. Nach nationalem Recht hat die Klage gegen die Überstellungsentscheidung keine aufschiebende Wirkung. Die betreffende Person kann innerhalb einer Woche ab Bekanntgabe einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage beim Verwaltungsgericht stellen, und die Abschiebung ist vor der gerichtlichen Entscheidung nicht zulässig. Mit der ablehnenden gerichtlichen Entscheidung über einen solchen Antrag ist der vor einer Durchführung der Überstellung unionsrechtlich zwingend zu ermöglichende Rechtsschutz gewährt und die Abschiebung zulässig (Art. 27 Abs. 3 Buchst. c Dublin III-VO). Das Gericht bittet um Klärung, ob (auch) in dieser Situation die Überstellungsfrist durch eine behördliche Aussetzung der Vollziehung, die allein wegen einer pandemiebedingten tatsächlichen Unmöglichkeit der Überstellung und dadurch nach nationalem Recht begründeten Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung (Überstellungsentscheidung) ergeht, erneut unterbrochen wird.

25 3. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof über die Vorlagefragen gemäß Art. 105 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu entscheiden, weil die Art der Rechtssache ihre rasche Erledigung erfordert. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat wegen der COVID-19-Pandemie die Durchführung von Überstellungen abgelehnt. Das Bundesamt hat allein im Zeitraum zwischen Mitte März und Ende Juni 2020 in über 20 000 Fällen Aussetzungsentscheidungen im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie getroffen, wobei in 9 303 Fällen ein Klageverfahren anhängig war.

Prof. Dr. Berlit

Fricke

Dr. Rudolph

Böhmman

Dr. Wittkopp