

*Julius Becker*

## Die Aussetzung der Überstellungsentscheidungen im Dublin-Verfahren aufgrund von Corona und ihre Folgen

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschlüssen vom 26. Januar 2021 in zwei Dublin-Verfahren (BVerwG 1 C 52.20 und 1 C 53.20) den Europäischen Gerichtshof angerufen.<sup>1</sup> Dabei geht es um die Frage, ob eine behördliche Aussetzung der Vollziehbarkeit der Überstellungsentscheidung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist gem. Art. 29 Dublin III-VO<sup>2</sup> führt.

Hintergrund der Vorlage war die massenhafte Aussetzung der Vollziehbarkeit von Überstellungsentscheidungen in Folge der Corona-Pandemie. Aufgrund der rapiden Ausbreitung des Virus hatten zahlreiche europäische Mitgliedsstaaten erklärt, keine Rücküberstellungen im Rahmen der Dublin III-VO mehr zu akzeptieren, um eine weitere Verbreitung der Pandemie zu verhindern. Die Dublin III-VO sieht in Art. 29 aber vor, dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylverfahrens auf den überstellenden Mitgliedstaat übergeht, wenn dieser es nicht schafft, eine\*n Asylantragsteller\*in innerhalb von sechs Monaten in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen. Eine Verlängerung dieser Frist ist möglich, wenn die schutzsuchende Person flüchtig ist oder inhaftiert wurde (Art. 29 Abs. 2 S. 2), und sie läuft nicht, solange ein Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung anhängig ist (Art. 29 Abs. 1). Daher befürchtete das BAMF, dass die Zuständigkeit für die Prüfung einer größeren Zahl von Asylverfahren<sup>3</sup> aufgrund des Ablaufs der Sechs-Monats-Frist auf Deutschland übergehen würde. Denn Klagen gegen Dublin-Überstellungsentscheidungen nach § 34a AsylG haben gemäß § 75 Abs. 1 AsylG keine aufschiebende Wirkung. Um den befürchteten Zuständigkeitsübergang zu verhindern, setzte das BAMF schrittweise in fast allen anhängigen Dublin-Verfahren die Vollziehbarkeit der Überstellungsentscheidung gem. § 80 Abs. 4 VwGO aus, womit die hiergegen erhobenen Rechtsmittel gem. § 80 Abs. 1 VwGO nun doch aufschiebende Wirkung entfallen. Es benutzte dafür ein standardisiertes Schreiben, das in allen Fällen gleich war und sich nicht mit der individuellen Situation des Betroffenen oder dem Zielstaat der Überstellung auseinandersetzte.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vertrat die Ansicht, dass die pauschale Aussetzung der Vollziehbarkeit der Überstellungsfrist unter Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO falle. Dieser sieht die Möglichkeit vor, dass die zuständigen Behörden von Amts we-

1 Pressemitteilung 6/2021 des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.1.2021, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/260121B1C52.20.0>.

2 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

3 Laut Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Bundestag, Drucksache 19/20299, wären es rund 2600 Fälle gewesen. Deutschland war dabei europaweit das einzige Land, das von dieser Möglichkeit Gebrauch machte (vgl. Antwort der Bundesregierung, a.a.O.).

gen tätig werden können, um die Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen. Weiterhin argumentierte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dass diese Aussetzung zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führe und daher die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylverfahrens nicht auf Deutschland übergehe.

Die rechtliche Grundlage hierfür sah das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Januar 2019,<sup>4</sup> wonach „[d]ie Überstellungsfrist von sechs Monaten (Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO) [...] durch eine vor ihrem Ablauf verfügte Aussetzung der Vollziehung der Abschiebungsanordnung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (§ 80 Abs. 4 VwGO) jedenfalls dann unterbrochen [wird], wenn diese aus sachlich vertretbaren Erwägungen erfolgt ist.“ Sachlich vertretbare Erwägungen lägen dann vor, wenn diese den Beschleunigungsgedanken der Dublin-VO und die Interessen des zuständigen Mitgliedstaats nicht willkürlich verkennen und auch sonst nicht missbräuchlich seien. Die Willkür- oder Missbrauchsschwelle sei dann überschritten, wenn bei klarer Rechtslage und offenkundig eröffneter Überstellungsmöglichkeit die behördliche Aussetzungsentscheidung allein dazu diene, die Überstellungsfrist zu unterbrechen, weil sie aufgrund behördlicher Versäumnisse ansonsten nicht (mehr) gewahrt werden könne (vgl. Rn. 27).<sup>5</sup> Weiterhin setze die Verlängerung der Überstellungsfrist zweifellos einen anhängigen Rechtsbehelf voraus.

Nachdem die Überstellungen faktisch wieder möglich wurden, wurden die Aussetzungsentscheidungen des BAMF flächendeckend widerrufen und das BAMF ging davon aus, dass Aussetzung der Überstellungsentscheidung zu einem Neubeginn der Überstellungsfrist führte. Überstellungen wurden wieder durchgeführt, auch wenn die ursprüngliche sechs-Monats-Frist bereits abgelaufen war, der ursprüngliche Rechtsbehelf aber keine aufschiebende Wirkung entfaltete.

Die Legalität des Vorgehens des Bundesamts wurde vor diesem Hintergrund von verschiedenen Seiten bezweifelt.<sup>6</sup> Die Aussetzung sei lediglich erfolgt, um den Ablauf der Überstellungsfrist zu hemmen, weiterhin würde auch die pauschale und stets wortgleiche Aussetzungsentscheidung sich nicht mit dem individuellen Sachverhalt auseinandersetzen. Sie sei daher missbräuchlich. Die italienischen Behörden erklärten sogar öffentlich, dass die behördliche Aussetzung aus ihrer Sicht nicht zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führe und dass sie deswegen Asylsuchende, deren Überstellungsfrist abgelaufen sei, nicht zurücknehmen würden.<sup>7</sup> Auch die weit überwiegende Zahl der Verwaltungsgerichte ging davon aus, dass die pauschale Aussetzungsentscheidung nicht von Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO gedeckt sei und sich damit auch die Überstellungsfrist nicht verlängere.<sup>8</sup> Die beiden einzigen Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten

4 BVerwG, Urt. v. 18.1.2019 – 1 C 16.18, BVerwGE 164, 165.

5 Ebd., Rn. 27.

6 Vgl hierzu ausführlich Werdermann, Die Taschenspielertricks des BAMF, Legal Tribune Online v. 9.4.2020, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/corona-krise-justiz-bamf-asyl-dublin-vo-ueberstellung-fristen-trick-verwaltungsgerichte/>.

7 Vgl. von Hardenberg, Hoffnung Corona, SZ v. 15.5.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-hoffnung-corona-1.4909389>.

8 Rechtsprechungsübersicht: <https://www.asyl.net/view/detail/News/rechtsprechungsuebersicht-rechtschutz-gegen-coronabedingte-aussetzung-von-dublin-ueberstellungen/>.

vor der EuGH-Vorlage<sup>9</sup> bestätigten diese Auffassung. Das Bundesverwaltungsgericht legte dem Europäischen Gerichtshof vor, obwohl es in seiner bereits genannten Entscheidung vom 8.1.2019 bereits inhaltlich über die Voraussetzungen der Legitimität einer solchen Aussetzungsentscheidung geurteilt hatte.

Dass eine Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV für das Bundesverwaltungsgericht besteht, ist aber zweifelhaft. Die Anwendung des Unionsrechts ist im vorliegenden Fall so offenkundig und klar, dass keine vernünftigen Zweifel an ihrer Auslegung bestehen und somit ein *acte clair* vorliegt. Die Dublin III-VO ist hinsichtlich der Verlängerung der Überstellungsfrist in ihrem Wortlaut eindeutig. Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO führt aus, dass – neben den Fällen der Inhaftierung und des Untertauchens in Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO – nur Rechtsbehelfe, die eine aufschiebende Wirkung haben, zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Auch eine behördliche Aussetzung der Überstellungsentscheidung kann daneben die Überstellungsfrist verlängern, wenn sie die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO erfüllt.

Die pauschale Aussetzung der Vollziehbarkeit der Überstellungsentscheidung aufgrund der tatsächlichen Unmöglichkeit der Überstellung wegen der Corona-Pandemie aber den Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO nicht. So hat der EuGH bereits festgehalten, dass eine tatsächliche Unmöglichkeit der Überstellung nicht zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führt.<sup>10</sup> Der Dublin III-VO liegt ein Beschleunigungsgedanken zugrunde,<sup>11</sup> der mit der Gewährung effektiven Rechtsschutzes in einem Spannungsverhältnis steht (vgl. dazu EuGH, Urteil vom 7. Juni 2016 – C-63/15 –, Rn. 56 f.; BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2019 – 1 C 16.18 –, Rn. 26). Aufgrund dieser Maximen kann die Aussetzung einer Überstellungsentscheidung nur dann den Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO gerecht werden, wenn sie der Gewährung effektiven Rechtsschutzes dient. Dies ist nur dann der Fall, wenn eine rechtliche Überprüfung der Überstellungsentscheidung ermöglicht werden soll. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 8. Januar 2019 (1 C 16.18, Rn. 27) selbst festgehalten.<sup>12</sup>

Nach Wortlaut und Systematik der Dublin III-VO ist aber davon auszugehen, dass die praktische Unmöglichkeit der Überstellung von der Frage nach der aufschiebenden Wirkung einer rechtlichen Prüfung der Überstellungsentscheidung zu trennen ist. So zählt Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO die abschließenden Fälle der Verlängerung der Überstellungsfrist aufgrund der praktischen Unmöglichkeit der Überstellung auf. Weiterhin ist in Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO geregelt, dass die Überstellungsfrist unabhängig von der praktischen Möglichkeit der Überstellung spätestens sechs Monate nach Annahme des (Wieder)aufnahmegesuchs durch einen anderen Mitgliedstaat oder der endgültigen Entscheidung über eine rechtliche Prüfung, die aufschiebende Wirkung hat, endet. Die praktische Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Überstellung kann also nicht Gegenstand der rechtlichen Prüfung der Überstellungsentscheidung sein, da diese Fälle in der Dublin III-VO bereits separat geregelt sind. Die Aussetzung aufgrund der Corona-Pandemie durch das BAMF erfolgte aber eben ausschließlich aufgrund der zeitweise tatsächlichen Un-

<sup>9</sup> OVG Niedersachsen, Beschluss vom 27.10.2020 – 10 LA 217/20 – asyl.net: M29028; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 9.7.2020 – 1 LA 120/20 – asyl.net: M28812.

<sup>10</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017 – C-578/16, Rn. 89.

<sup>11</sup> Vgl. Erwägungsgrund 5 der Dublin III-VO.

<sup>12</sup> Hierzu ausführlich Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 9.7.2020 – 1 LA 120/20.

möglichkeit der Überstellung und nicht um die rechtlichen Überprüfung der Überstellungentscheidung zu ermöglichen.

Diese eigentlich klare Rechtslage war dem Bundesverwaltungsgericht auch bewusst, weshalb es in seinem Vorlagebeschluss vom 26. Januar für eine analoge Anwendung des Art. 27 Abs. 4 Dublin III-VO im Falle der Corona-Pandemie plädiert (vgl. Rn. 23). Situationen wie die Corona-Pandemie seien vom europäischen Gesetzgeber bei der Konzeption der Dublin III-VO schlichtweg nicht vorgesehen gewesen. Weshalb dies der Fall sein sollte und weshalb der EuGH von seiner bisherigen Rechtsprechung, die sich an den oben dargestellten Maximen orientiert und im Fall einer konsequenten Anwendung auch im Fall der Corona-Pandemie zu einem eindeutigen Ergebnis – nämlich der Nichtverlängerung der Überstellungfrist – führen würde, wird nicht ausgeführt.

Soweit sich das Bundesverwaltungsgericht in dem Vorlagebeschluss auf die unterschiedliche Beurteilung der Problematik in der umfangreichen nationalen Rechtsprechung und Literatur beruft (Rn. 20) werden keine Urteile, Beschlüsse oder Fundstellen aufgeführt, die dies belegen. Eine Auseinandersetzung mit den divergierenden Meinungen wäre aber notwendig gewesen, um eine Vorlagepflicht zu begründen.

Darüber hinaus wurde auch nicht zur Kenntnis genommen, dass selbst die Europäischen Kommission am 17. April 2020 in einer Verlautbarung ausgeführt hat, dass es keine Bestimmung der Dublin III-VO erlaube, in einer Situation wie der, die sich aus der COVID-19-Pandemie ergebe, von der Regelung zum Zuständigkeitsübergang nach Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO abzuweichen.<sup>13</sup>

Weshalb also im vorliegenden Fall eine Vorlage an den EuGH notwendig war, obwohl Wortlaut der Dublin III-VO eindeutig sind und nichts auf eine planwidrige Regelungslücke innerhalb der Dublin III-VO hinweist, erschließt sich nicht.

Die Folgen dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sind für die Betroffenen enorm. Die durchschnittliche Verfahrensdauer am Europäischen Gerichtshof betrug im Jahr 2020 15,5 Monate<sup>14</sup>. Werden in dieser Zeit Überstellungentscheidungen durch Abschluss gerichtlicher Verfahren rechtskräftig, ist bis zur Entscheidung des EuGH unklar, ob die Sechs-Monats-Frist nun schon abgelaufen ist oder aufgrund der Aussetzungentscheidung des BAMF erst zu laufen beginnt. Klar ist nach der Vorlage durch das Bundesverwaltungsgericht dagegen, dass es sich hierbei aufgrund der Vorlage an den Europäischen Gerichtshof formell um eine ungeklärte Rechtsfrage handelt. Entsprechend müsste allen Eilrechtsschutzanträgen gegen die Vollstreckung der Überstellungentscheidung, die nach Ablauf der ursprünglich geltenden Überstellungfrist gestellt wurden, stattgegeben werden<sup>15</sup>. Ein solcher Eilrechtsschutz wäre zum Schutz vor einer tatsächlichen Überstellung auch nötig, da das BAMF Überstellungen nach Widerruf der Aussetzungentscheidung vornimmt. Die Verfahren müssten also weiterhin in der Hauptsache bis zu einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs ausgesetzt werden. Die Betroffenen könnten sich daher über zwei Jahre in der unklaren Situation befinden, nicht zu wissen, welcher Europäische Mitgliedsstaat für die Prüfung ihres Asylantrags zuständig

13 Europäische Kommission, COVID-19: Hinweise zur Umsetzung der einschlägigen EU-Bestimmungen im Bereich der Asyl- und Rückführungsverfahren und zur Neuansiedlung vom 17. April 2020, 2020/C 126/02, ABl. EU C 126, S. 12 (16).

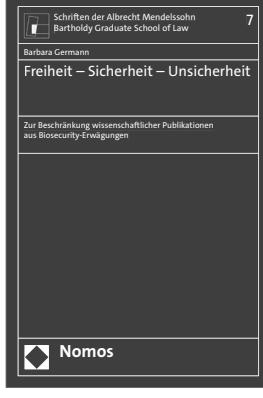
14 Vgl. Wieder ein neues Rekordjahr, Legal Tribune Online v. 8.5.2020, <https://www.lto.de/recht/justiz/jahresbericht-eug-eugh-rekord-eingang-rechtssachen-erledigungen-verfahrensdauer/>.

15 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2017 – 2 BvR 2013/16.

ist. In dieser Zeit können sie keine humanitäre Aufenthaltserlaubnis erlangen, und ihre Asylanträge werden materiell nicht geprüft. Es werden also – zumindest auf Zeit – *refugees in orbit* geschaffen, die aufgrund der unklaren Zuständigkeit innerhalb Europas ihr Recht auf Prüfung ihres Asylantrags nicht verwirklichen können.

Die Zweifel des Bundesverwaltungsgerichts an seiner eigenen Rechtsprechung führen also dazu, dass zahlreiche Betroffene – zumindest vorläufig – ihre Rechte aus Art. 16a GG und der GFK nicht geltend machen können.

## Das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit in Biosecurity-Situationen



### Freiheit – Sicherheit – Unsicherheit

Zur Beschränkung wissenschaftlicher Publikationen aus Biosecurity-Erwägungen

Von Dr. Barbara Germann

2021, 342 S., brosch., 88,- €

ISBN 978-3-8487-8028-0

(Schriften der Albrecht Mendelssohn

Bartholdy Graduate School of Law, Bd. 7)

Die Arbeit betrachtet das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit in Biosecurity-Situationen, in denen der Missbrauch von Forschungsergebnissen durch Terroristen befürchtet wird. Es werden die Anwendbarkeit von Mechanismen des Risikorechts und als Referenzgebiet die Dual-Use-Verordnung untersucht.



Bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei online unter [nomos-shop.de](http://nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**