

Rechtssache C-324/21

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

Eingangsdatum:

25. Mai 2021

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

19. Mai 2021

Rechtsmittelführer:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Rechtsmittelgegner:

F.

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Rechtsmittel im Ausgangsrechtsstreit richtet sich gegen die Entscheidung der Rechtbank Den Haag (Gericht Den Haag, Niederlande) vom 16. Juli 2019, mit der diese die von F. erhobene Klage gegen den Beschluss des Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, im Folgenden: Staatssekretär) vom 1. Juli 2019, ihn in Abschiebungshaft zu nehmen, da Italien weiterhin für die Prüfung des Antrags [von F. auf internationalen Schutz] zuständig sei, für begründet erklärt und die Aufhebung der Haftmaßnahme angeordnet hat, weil zum Zeitpunkt der Inhaftnahme kein konkreter Anknüpfungspunkt für eine Überstellung nach der Dublin-Verordnung mehr bestanden habe, da die Zuständigkeit von Italien für die Wiederaufnahme des Ausländers durch Ablauf der Überstellungsfrist am 19. Juni 2019 erloschen sei.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Ersuchen nach Art. 267 AEUV um Auslegung von Art. 29 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 (im Folgenden: Dublin-Verordnung)

Das vorliegende Gericht bittet den Gerichtshof um Klarstellung hinsichtlich der Anwendung dieser Verordnung in dem Fall, dass zwischen zwei Mitgliedstaaten bereits eine Vereinbarung über die Übernahme der Zuständigkeit besteht und der Ausländer vor der Überstellung zwischen diesen beiden Mitgliedstaaten flieht und anschließend in einem dritten Mitgliedstaat erneut einen Antrag auf internationalen Schutz stellt. Das vorliegende Gericht stellt insoweit fest, dass, um zu vermeiden, dass die in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Dublin-Verordnung vorgesehene Überstellungsfrist ablaufe und die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz auf einen anderen Mitgliedstaat übergehe, weil ein Ausländer immer wieder fliehe, verschiedene Mitgliedstaaten in der Praxis eine Methode zur Berechnung von Überstellungsfristen anwendeten, die als „chain rule“ bekannt sei. Diese Regel, die vom Dublin Contact Committee¹ entwickelt worden ist, bestimmt, dass die Überstellungsfrist erneut zu laufen beginnt, wenn der Ausländer vor der Überstellung flieht und vor Ablauf dieser Frist in einem dritten Mitgliedstaat erneut um internationalen Schutz nachsucht. Da die „chain rule“ (noch) keinen Rechtsstatus hat, in der Staatenpraxis aber bereits angewandt wird, fragt sich das vorliegende Gericht, ob die Dublin-Verordnung der Anwendung dieser Regel entgegensteht.

Vorlagefrage

Ist Art. 29 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. 2013, L 180), dahin auszulegen, dass eine laufende Überstellungsfrist im Sinne von Art. 29 Abs. 1 und 2 zu dem Zeitpunkt erneut zu laufen beginnt, zu dem der Ausländer, nachdem er die Überstellung durch einen Mitgliedstaat durch Flucht vereitelt hat, in einem anderen (im vorliegenden Fall einem dritten) Mitgliedstaat erneut um internationalen Schutz nachsucht?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

Dublin-Verordnung, insbesondere Erwägungsgründe 4, 5, 9, 19 und 28 sowie Art. 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 und 29

Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur

¹ Das Dublin Contact Committee ist eine Gruppe nationaler Sachverständiger, die von den Mitgliedstaaten benannt werden und die Kommission bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach der Dublin-Verordnung und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen berät.

Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, in der durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 geänderten Fassung, insbesondere Art. 9

Angeführte Bestimmungen des nationalen Rechts

Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000), insbesondere Art. 8, 28, 30, 59a und 106

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 F, der aus Gambia stammt (im Folgenden: F.), beantragte am 24. November 2017 in den Niederlanden internationalen Schutz. Da er zuvor in Italien internationalen Schutz beantragt hatte, ersuchten die Niederlande Italien um seine Wiederaufnahme. Indem Italien dieses Wiederaufnahmegesuch nicht innerhalb der gesetzten Frist von zwei Wochen beantwortete, nahm es das Gesuch gemäß Art. 25 Abs. 2 der Dublin-Verordnung am 19. Dezember 2017 an. Mit Schreiben vom 12. April 2018 teilten die niederländischen Behörden Italien mit, dass F. flüchtig sei und deshalb nicht innerhalb der gesetzten Frist von sechs Monaten überstellt werden könne. Damit wurde die Überstellungsfrist bis zum 19. Juni 2019 verlängert.
- 2 F. beantragte anschließend am 29. März 2018 in Deutschland internationalen Schutz, aus den vorgelegten Unterlagen geht aber nicht hervor, dass Deutschland über diesen Antrag entschieden hätte.
- 3 Am 30. September 2018 beantragte F. erneut internationalen Schutz in den Niederlanden. Mit Bescheid vom 31. Januar 2019 lehnte der Staatssekretär die Prüfung dieses Antrags mit der Begründung ab, dass Italien weiterhin dafür zuständig sei.
- 4 F. entzog sich nach dem ablehnenden Bescheid vom 31. Januar 2019 der Aufsicht der nationalen Behörden, wurde fünf Monate später aber in den Niederlanden angetroffen und festgenommen, woraufhin der Staatssekretär ihn zum Zweck der Überstellung nach Italien mit Beschluss vom 1. Juli 2019 in Abschiebungshaft nahm.
- 5 Gegen diesen Beschluss erhob F. Klage bei der Rechtbank Den Haag, die am 16. Juli 2019 die angefochtene Entscheidung erließ.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsrechtsstreits

- 6 Zur Begründung seines Rechtsmittels trägt der Staatssekretär vor, das erstinstanzliche Gericht habe zu Unrecht festgestellt, dass die Überstellungsfrist

bereits am 19. Juni 2019 abgelaufen sei und F. daher nicht inhaftiert habe werden dürfen. Unter Berufung auf die „chain rule“ macht der Staatssekretär geltend, die zwischen den Niederlanden und Italien geltende Überstellungsfrist habe durch den zwischenzeitlich am 29. März 2018 gestellten Antrag auf internationalen Schutz in Deutschland erneut zu laufen begonnen, weshalb Italien weiterhin zuständig sei. Diese Regel werde in der Praxis von mehreren Mitgliedstaaten angewandt, um den Anreiz zur Flucht zu beseitigen; der Begriff „ein anderer Mitgliedstaat“ in Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung könne sich auch auf einen dritten Mitgliedstaat beziehen und biete daher Raum für eine Auslegung gemäß der „chain rule“, wobei davon auszugehen sei, dass die zwischen dem ersuchenden Mitgliedstaat (im vorliegenden Fall den Niederlanden) und dem zuständigen Mitgliedstaat geltende Überstellungsfrist von sechs bis 18 Monaten erneut zu laufen beginne, wenn F. vor Ablauf dieser Frist in einem dritten Mitgliedstaat (im vorliegenden Fall Deutschland) erneut um internationalen Schutz nachsuche.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 7 Wie das vorlegende Gericht feststellt, steht im Rechtsmittelverfahren nicht im Streit, dass Italien am 19. Dezember 2017 ein Wiederaufnahmegesuch der Niederlande angenommen hat und die Überstellungsfrist, die mit der Annahme dieses Gesuchs zu laufen begonnen hat, gemäß Art. 29 Abs. 2 der Dublin-Verordnung jedenfalls um zwölf Monate bis zum 19. Juni 2019 verlängert worden ist.
- 8 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe sich, dass die Frist von sechs Monaten und die Voraussetzungen für ihre Verlängerung in Art. 29 Abs. 2 der Dublin-Verordnung streng anzuwenden seien. So habe der Gerichtshof in Rn. 72 des Urteils vom 19. März 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), festgestellt, dass in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Dublin-Verordnung für die Verlängerung der Überstellungsfrist in den dort genannten Situationen keine Abstimmung zwischen dem ersuchenden und dem zuständigen Mitgliedstaat vorgesehen sei. Ferner habe er mehrmals entschieden, dass die Aufnahme- und Wiederaufnahmeverfahren im Einklang mit den u. a. in Kapitel VI der Dublin-Verordnung aufgestellten Regeln und insbesondere unter Beachtung einer Reihe zwingender Fristen durchgeführt werden müssten (vgl. Urteile vom 26. Juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, Rn. 49 und 50, vom 25. Januar 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, Rn. 60, sowie vom 13. November 2018, X und X, C-47/17, EU:C:2018:900, Rn. 57). In Rn. 70 des letztgenannten Urteils präzisiere der Gerichtshof, dass diese Reihe zwingender Fristen von der besonderen Bedeutung zeuge, die der Unionsgesetzgeber einer raschen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats beimesse. Der Unionsgesetzgeber habe anerkannt, dass solche Anträge daher gegebenenfalls von einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat geprüft werden müssten, der nach den Kriterien in Kapitel III dieser Verordnung zuständig sei.

- 9 In Anbetracht der vorstehend angeführten Rechtsprechung sei anzunehmen, dass zwischen Italien und den Niederlanden eine zwingende Überstellungsfrist von 18 Monaten gelte und eine Überschreitung dieser Frist zu einer Zuständigkeitsverlagerung zwischen den beiden Mitgliedstaaten führe. Es stelle sich jedoch die Frage, inwiefern die Frist für die Prüfung eines neuen Antrags auf internationalen Schutz in einem dritten Mitgliedstaat noch relevant sei, da sich Art. 29 Abs. 2 der Dublin-Verordnung nicht unmittelbar auf den Fall eines Ausländers zu beziehen scheine, der nicht nur flüchtig sei, sondern auch am 29. März 2018 – also innerhalb der zwischen Italien und den Niederlanden geltenden Überstellungsfrist – in Deutschland einen neuen Antrag auf internationalen Schutz gestellt habe. Das vorlegende Gericht hält die Antwort auf diese Frage für relevant, um feststellen zu können, ob die Dublin-Verordnung anhand der „chain rule“ ausgelegt werden kann.
- 10 Für die Beantwortung der Frage entwickelt das vorlegende Gericht zwei Szenarien: Im ersten Szenario wirken sich die Fristen in Art. 29 der Dublin-Verordnung nur auf das Verhältnis zwischen dem zuständigen und dem ersuchenden Mitgliedstaat, also Italien und den Niederlanden, aus, während im zweiten Szenario von der „chain rule“ ausgegangen wird, auf deren Grundlage die ursprüngliche Überstellungsfrist erneut zu laufen beginnen kann, wodurch auch das Verhältnis zwischen Italien und dritten Mitgliedstaaten, in denen der Ausländer um internationalen Schutz nachgesucht hat, geregelt wird.
- 11 Im Rahmen des ersten Szenarios werde Art. 29 der Dublin-Verordnung dahin ausgelegt, dass die darin vorgesehene Überstellungsfrist jedenfalls zwischen den beiden Mitgliedstaaten gelte, die die dem Überstellungsbeschluss zugrunde liegende Vereinbarung über die Anerkennung der Zuständigkeit getroffen hätten (vgl. Urteil Jawo, Rn. 59, in der auf die „beiden beteiligten Mitgliedstaaten“ verwiesen werde). Der Umstand, dass derselbe Ausländer nach dem Zustandekommen dieser Vereinbarung in einem dritten Mitgliedstaat erneut um internationalen Schutz nachsuche, habe keinen Einfluss auf die Laufzeit der Überstellungsfrist.
- 12 Die vorstehende Auslegung liefere im vorliegenden Fall darauf hinaus, dass die Überstellungsfrist, die zwischen Italien und den Niederlanden am 19. Dezember 2017 zu laufen begonnen habe, nach 18 Monaten abgelaufen sei, was bedeute, dass die Zuständigkeit für die Bearbeitung des Antrags auf internationalen Schutz am 20. Juni 2019 auf die Niederlande übergegangen sei und das erstinstanzliche Gericht zu Recht festgestellt habe, dass zum Zeitpunkt der Inhaftnahme von F. kein Anknüpfungspunkt für eine Überstellung nach der Dublin-Verordnung mehr bestanden habe.
- 13 Für die im ersten Szenario vorgenommene Auslegung spreche, dass sie mit dem Ziel der Dublin-Verordnung, den für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat nach einer klaren und praktikablen Formel rasch zu bestimmen, im Einklang stehe. Dies sei wichtig, um den effektiven Zugang zu den Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes

zu gewährleisten und derartige Anträge zügig bearbeiten zu können, wie sich aus den Erwägungsgründen 4 und 5 der Dublin-Verordnung sowie den Rn. 58 und 59 des Urteils Jawo ergebe. Sofern der ersuchende Mitgliedstaat nicht in der Lage sei, den Ausländer innerhalb der Frist von sechs bis 18 Monaten an den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, gehe die Zuständigkeit von Rechts wegen auf den ersuchenden Mitgliedstaat über.

- 14 Gegen diese Auslegung spreche, dass sie „forum shopping“ und Sekundärmigration fördere. Aus der vorliegenden Rechtssache werde deutlich, dass der Ausländer durch Flucht und Durchreisen in einem erheblichen Ausmaß selbst bestimmen könne, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung seines Antrags auf internationalen Schutz zuständig sei. Sofern der Ausländer lange genug flüchtig sei, könne der ersuchende Mitgliedstaat ihn nämlich nicht innerhalb der Überstellungsfrist an den zuständigen Mitgliedstaat überstellen, so dass dessen Verpflichtung zur Wiederaufnahme des Ausländers gemäß Art. 29 Abs. 2 der Dublin-Verordnung entfalle. Auch werde ein dritter Mitgliedstaat, in dem der Ausländer auftauche und erneut um internationalen Schutz nachsuche, häufig mehr als einen Versuch unternehmen müssen, um eine Wiederaufnahme- oder Aufnahmevereinbarung zu erzielen. Das widerspreche den Zielen der Dublin-Verordnung, Anträge auf internationalen Schutz zügig zu bearbeiten und „forum shopping“ zu vermeiden (vgl. fünften Erwägungsgrund dieser Verordnung und Urteil vom 7. Juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, Rn. 54).
- 15 In diesem Zusammenhang bemerkt das vorlegende Gericht, dass seine Feststellung, wonach unter der Geltung der derzeitigen Dublin-Verordnung eine Tendenz zum „forum shopping“ bestehe, von der Kommission geteilt werde. Das gehe erstens aus dem 25. Erwägungsgrund des Vorschlags der Kommission zur Neufassung dieser Verordnung (KOM[2016] 270 endg.) hervor, der darauf hinzudeuten scheine, dass die im ersten Szenario vorgenommene Auslegung von Art. 29 der derzeitigen Dublin-Verordnung die richtige sei, gleichzeitig aber besage, dass ihr Ergebnis in diesem Fall unerwünscht sei, und zweitens aus Art. 35 Abs. 2 des neuen Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (KOM[2020] 610 endg.). Nach dieser Vorschrift werde eine laufende Überstellungsfrist unterbrochen, wenn ein Ausländer flüchtig sei und der überstellende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat darüber in Kenntnis setze. Tauche der Ausländer später erneut in diesem Mitgliedstaat auf, beginne die Überstellungsfrist erneut zu laufen, so dass der Ausländer noch innerhalb der verbleibenden Laufzeit überstellt werden könne. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts handelt es sich hierbei um eine ganz andere Methode, dem „forum shopping“ entgegenzuwirken, als bei der „chain rule“.
- 16 Das vorlegende Gericht weist im zweiten Szenario darauf hin, dass die zwischen den Niederlanden und Italien geltende Überstellungsfrist nach der vom Staatssekretär vorgenommenen Auslegung der „chain rule“ in der vorliegenden Rechtssache 18 Monate betragen habe und am 19. Juni 2019 abgelaufen sei. Da F. geflohen sei und anschließend – am 29. März 2018, also vor Ablauf dieser Frist –

in Deutschland erneut um internationalen Schutz nachgesucht habe, habe die Frist aufgrund der „chain rule“ erneut zu laufen begonnen. Die Frist, innerhalb derer eine Überstellung an Italien habe stattfinden können, sei deshalb am 29. März 2018 faktisch um 18 Monate bis zum 29. September 2019 verlängert worden. Nach dieser Argumentation wäre Italien weiterhin der für die Prüfung des Antrags von F. zuständige Mitgliedstaat, so dass F. zum Zweck der Überstellung an Italien am 1. Juli 2019 inhaftiert habe werden dürfen.

- 17 Die Anwendung der besagten Regel könne den Anreiz zu Flucht und Sekundärmigration zwar beseitigen, da es für Ausländer unattraktiv werde, durch Flucht und Durchreisen dafür zu sorgen, dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz auf einen anderen Mitgliedstaat übergehe; dieser Regel komme unter der Geltung der derzeitigen Dublin-Verordnung aber keine verbindliche Rechtswirkung zu, da die Protokolle des Dublin Contact Committee lediglich eine Wiedergabe informeller Diskussionen seien, an die die Mitgliedstaaten und die Kommission nicht gebunden seien. Die Tatsache, dass die „chain rule“ rechtlich unverbindlich sei, führe zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Anwendbarkeit dieser Regel, wodurch Situationen entstehen könnten, in denen sich mehrere Mitgliedstaaten für zuständig hielten oder sich gerade kein einziger Mitgliedstaat für zuständig erachte, was dem mit der Dublin-Verordnung verfolgten Ziel einer zügigen Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz zuwiderlaufe.