Rechtssache C-556/21

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

Eingangsdatum:

10. September 2021

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

1. September 2021

Berufungskläger:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Berufungsbeklagte:

E.N.

S.S.

J.Y.

ARBEITSDOKUMENT

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Ausgangsverfahren bezieht sich auf die Anträge der Ausländer E. N., S. S. und J. Y. (im Folgenden: Antragsteller) auf Erteilung eines Aufenthaltstitels. Der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssecretaris) hat entschieden, die Prüfung dieser Anträge abzulehnen, weil ein anderer Mitgliedstaat dafür zuständig sei. In den drei Verfahren dieser Ausländer hat der Staatssecretaris Berufung bei der Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung für Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats, Niederlande, im Folgenden: Afdeling) gegen die Urteile der Rechtbanken (Bezirksgerichte, Niederlande) eingelegt, mit denen die Entscheidungen des Staatssecretaris für nichtig erklärt worden sind, woraufhin der Voorzieningenrechter (für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständiger Richter) der Afdeling entschieden hat, dass die Frist, innerhalb derer die Ausländer in den zuständigen Staat überstellt werden müssen, während des Berufungsverfahrens ausgesetzt wird.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Dieses Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV betrifft die Frage, ob Art. 29 Abs. 1 und Art. 27 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (im Folgenden: Dublin-Verordnung) der niederländischen Regelung entgegenstehen, wonach der im Berufungsverfahren zuständige Voorzieningenrechter die Überstellungsfrist aussetzen kann.

Vorlagefrage

Sind Art. 27 Abs. 3 und 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 sie dem nicht entgegenstehen, dass, wenn die Rechtsordnung des Mitgliedstaats für Rechtssachen wie die vorliegende einen zweiten Rechtszug vorsieht, der Berufungsrichter bei der Prüfung der Rechtssache auf Antrag der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats eine Maßnahme des vorläufigen Rechtsschutzes trifft, die die Aussetzung der Überstellungsfrist bewirkt?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

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 (Dublin-Verordnung): Erwägungsgründe 5, 9 und 19 sowie Art. 18, 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 Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist: Art. 9 Abs. 1.

Angeführte nationale Rechtsvorschriften

Algemene wet bestuursrecht (Allgemeines Verwaltungsgesetz): Art. 8:81 und 8:108

ARBEITSDOKUMENT

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

1 Die Antragsteller stellten jeweils einen Antrag auf internationalen Schutz in den Niederlanden, jedoch war nach Ansicht des Staatssecretaris Italien für die ersten beiden Anträge und Rumänien für den dritten Antrag zuständig. Weil sich beide Staaten mit dieser Zuständigkeit einverstanden erklärten, entschied der Staatssecretaris in allen drei Fällen, die Antragsprüfung abzulehnen. Die Rechtbank erklärte diese Entscheidungen jedoch aus Gründen, die für die Vorlagefrage nicht von Bedeutung sind, für nichtig, woraufhin der Staatssecretaris Berufung gegen die betreffenden Entscheidungen bei der Afdeling einlegte. Der Staatssecretaris beantragte dabei beim Voorzieningenrechter, die Frist, innerhalb derer die Ausländer in den zuständigen Staat überstellt werden müssen, während des Berufungsverfahrens auszusetzen. Diesem Antrag wurde in allen drei Rechtssachen entsprochen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

2 Die Antragsteller, die möchten, dass ihre Anträge in den Niederlanden geprüft werden, machen geltend, dass die Überstellungsfrist nicht während eines Berufungsverfahrens ausgesetzt werden dürfe. Dies verstoße gegen Art. 29 Abs. 1 und Art. 27 Abs. 3 der Dublin-Verordnung. Der Begriff „betreffende Person“ in Art. 27 Abs. 3 dieser Verordnung weise nämlich darauf hin, dass diese Vorschrift die Interessen von Ausländern und nicht die des Staatssecretaris schützen solle. Außerdem stehe die Aussetzung der Überstellungsfrist auch nicht mit dem im fünften Erwägungsgrund der Dublin-Verordnung genannten Ziel einer zügigen Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz im Einklang.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

3 Nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung gilt für die Überstellung eines Ausländers eine Frist von sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem sich der zuständige Mitgliedstaat mit seiner Aufnahme oder Wiederaufnahme einverstanden erklärt hat, oder nach der endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn diese gemäß Art. 27 Abs. 3 aufschiebende Wirkung hat. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts können die Mitgliedstaaten diese aufschiebende Wirkung in gewissen Grenzen selbst ausgestalten, wobei sie aus den unterschiedlichen Möglichkeiten aus Art. 27 Abs. 3 wählen können. In den Niederlanden gilt die in Art. 27 Abs. 3 Buchst. c vorgesehene Regelung, nach der „die betreffende Person“ das Recht hat, innerhalb einer angemessenen Frist eine Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung „bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung“ zu beantragen.

4 Diese Formulierung könnte darauf hindeuten, dass nur der Ausländer die Anordnung dieser aufschiebenden Wirkung beantragen kann, wenn er die Überprüfung einer Entscheidung veranlasst oder im Anschluss daran einen

ARBEITSDOKUMENT

Rechtsbehelf eingelegt hat. In sogenannten „Dublin-Fällen“ betreffend die Überstellung von Ausländern kann in den Niederlanden auch noch Berufung eingelegt werden. Legt der Staatssecretaris Berufung ein, beantragt er in vielen Fällen beim Voorzieningenrechter, die Frist für die Überstellung der betreffenden Ausländer auszusetzen. Die Afdeling hat solchen Anträgen in verschiedenen Rechtssachen nach einer inhaltlichen Prüfung stattgegeben. Durch die Argumente der Antragsteller ist vorliegend die Frage aufgekommen, ob der Staatssecretaris überhaupt das Recht hat, einen solchen Aussetzungsantrag zu stellen, weil dies der „betreffenden Person“ vorbehalten sein könnte.

5 Das vorlegende Gericht weist jedoch darauf hin, dass es auch gute Gründe für die Annahme gibt, dass die Dublin-Verordnung einem Rechtsmittel gerade nicht entgegensteht, bei dem die Überstellungsfrist auf Antrag des Staatssecretaris ausgesetzt wird. Um dies zu verdeutlichen, wird darauf aufmerksam gemacht, dass es keine Hindernisse für die Möglichkeit der Einlegung einer Berufung gibt, auch wenn die Dublin-Verordnung diese Berufungsmöglichkeit nicht vorschreibt. Aus den Rn. 25 und 26 des Urteils vom 26. September 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels) (C-180/17, EU:C:2018:775), kann abgeleitet werden, dass eine Richtlinie, die zur Schaffung eines erstinstanzlichen Rechtsbehelfs verpflichtet, grundsätzlich auch erlaubt, dass eine Berufungsmöglichkeit vorgesehen wird. Es liegt auf der Hand, dass das auch für die Dublin-Verordnung gilt.

6 Ferner verweist das Gericht auf das Ziel der Dublin-Verordnung, die eine Formel vorsieht, mit der rasch bestimmt werden kann, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Dadurch soll die Behandlung der Asylanträge rationalisiert, die Rechtssicherheit bei der Bestimmung des für die Behandlung des Asylantrags zuständigen Staates erhöht und damit dem „forum shopping“ zuvorgekommen werden (vgl. Urteil vom 21. Dezember 2011, N. S., C-411/10, EU:C:2011:865, Rn. 79, den neunten Erwägungsgrund der Dublin-Verordnung und Urteil vom 7. Juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, Rn. 57). Die rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats ist daher zwar eines der Ziele der Dublin-Verordnung, allerdings sollte, wie sich auch aus den Erwägungsgründen 9 und 19 dieser Verordnung ergibt, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen über die Überstellung an diesen Mitgliedstaat festgeschrieben werden. Daraus lässt sich ableiten, dass sich ein Ausländer für zusätzlichen Rechtsschutz statt einer raschen Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats entscheiden darf.

7 Es scheint, dass ein Ausländer nicht daran gehindert wird, im Rahmen dieser Berufung beim Voorzieningenrechter zu beantragen, die Überstellungsfrist auszusetzen, auch wenn eine Berufungsmöglichkeit in der Formulierung „bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung“ in Art. 27 Abs. 3 Buchst. c der Dublin-Verordnung nicht genannt ist. Eine andere Auslegung könnte zwei Situationen zur Folge haben, die dem vorlegenden Gericht als nicht wünschenswert erscheinen. Erstens könnte ein Ausländer während des

ARBEITSDOKUMENT

Berufungsverfahrens überstellt werden und müsste bei Begründetheit der Berufung in die Niederlande zurückgeholt werden. Zweitens könnte die Überstellungsfrist, wenn der Ausländer während des Berufungsverfahrens nicht überstellt werden kann, ablaufen, so dass der Asylantrag, auch wenn dieser Ausländer in der Berufungsinstanz unterliegt, in den Niederlanden geprüft werden müsste.

8 Wenn ein Ausländer das Recht auf einen wirksamen zweiten Rechtszug hat, gilt das nach Ansicht des vorlegenden Gerichts auf für den Staatssecretaris, und zwar auch hinsichtlich der Aussetzung der Überstellungsfrist. Könnte der Voorzieningenrechter die Aussetzung der Überstellungsfrist nicht anordnen, wäre es nämlich für den Staatssecretaris in den meisten Fällen sinnlos, Berufung einzulegen. Er hat nämlich nur ein Interesse an der Prüfung seiner Berufung, solange die Überstellungsfrist noch nicht abgelaufen ist. Nur dann kann er den Ausländer bei Begründetheit der Berufung doch noch in den zuständigen Mitgliedstaat überstellen. Die Praxis zeigt, dass ein Berufungsverfahren nicht in allen Fällen innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen werden kann. Außerdem benötigt der Staatssecretaris nach Abschluss des Berufungsverfahrens noch Zeit, um die tatsächliche Überstellung vorzubereiten.

9 In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die Dublin-Verordnung nicht festlegt, wie viel Zeit mit der Einlegung eines Rechtsbehelfs verbunden sein darf. Aus dem Urteil vom 13. November 2018 (C-47/17 und C-48/17, X und X, EU:C:2018:900, Rn. 69 und 70) ergibt sich zwar, dass der Unionsgesetzgeber Fristen vorgesehen hat, damit die Aufnahme- und Wiederaufnahmeverfahren zügig durchgeführt werden. Gleichwohl ist ein Rechtsbehelf erst dann wirksam, wenn sich das Gericht dafür eine angemessene Zeit nehmen kann (vgl. Urteil vom 19. März 2020, C-406/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, Rn. 32 bis 36). Anders als die Ausländer vorbringen erscheint es in Rechtssachen wie der vorliegenden daher auch nicht als unangemessen, dass die Überstellungsfrist während eines bestimmten Zeitraums ausgesetzt wird, der am Ende länger als die in Art. 29 Abs. 2 der Dublin-Verordnung genannte Höchstfrist von achtzehn Monaten sein kann, die gilt, wenn die betreffende Person flüchtig ist.

10 Schließlich weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass bei einer Regelung, nach der ausschließlich erstinstanzlicher Rechtsschutz geboten wird – was nach der Dublin-Verordnung ausreicht –, die Verwendung des Begriffs „betreffende Person“ in Art. 27 Abs. 3 Buchst. c nicht zu Problemen führt. Wenn keine Berufung eingelegt werden kann, muss in diese Vorschrift auch nichts über Rechtsschutz aufgenommen werden. Regelungen über den Rechtsbehelf der „betreffenden Person“ reichen aus. Nur im Rahmen einer Regelung wie der niederländischen, nach der in Dublin-Fällen die Berufung offensteht, kann es geschehen, dass die zuständige Behörde selbst ein Rechtsmittel einlegen möchte. In diesem Fall liegt es auf der Hand, die angeführte Vorschrift auf die zuständige Behörde analog anzuwenden.

ARBEITSDOKUMENT

11 Aus der Antwort des Staatssecretaris auf eine Frage des vorlegenden Gerichts ergibt sich, dass es bisher nicht vorgekommen ist, dass ein Mitgliedstaat die Wiederaufnahme oder Aufnahme eines Ausländers abgelehnt hat, nachdem die Überstellungsfrist tatsächlich abgelaufen war, die aber für die Dauer der Berufung des Staatssecretaris vom Voorzieningenrechter ausgesetzt worden war. Die Wiederaufnahme oder Aufnahme wird ausschließlich dann abgelehnt, wenn der Staatssecretaris es versehentlich unterlässt, einen Mitgliedstaat nach Art. 9 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 1560/2003 rechtzeitig über die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfsverfahrens zu unterrichten.

12 Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof, diese Rechtssache mit der Rechtssache C-338/21 zu verbinden, in der es ebenfalls eine Frage gestellt hat. Dort hat das vorlegende Gericht nämlich gleichfalls Anträgen des Staatssecretaris auf vorläufigen Rechtsschutz stattgegeben. Ob dadurch die Überstellungsfrist in den betreffenden Rechtssachen ausgesetzt ist, hängt folglich von der Antwort des Gerichtshofs auf die vorliegende Vorlagefrage ab.

ARBEITSDOKUMENT