

Rechtssache C-560/23 [Tang]ⁱ

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

8. September 2023

Vorlegendes Gericht:

Flygtningenævnet Kopenhagen (Dänemark)

Datum der Vorlageentscheidung:

8. September 2023

Beschwerdeführer

H (vertreten durch den DRC Danish Refugee Council)

Beschwerdegegnerin:

Ausländerbehörde

FLÜCHTLINGSKOMMISSION

**Ersuchen um Vorabentscheidung nach Art. 267 des Vertrags über die
Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**

Eingangsdatum: 8. September 2023

Vorlegendes Gericht: Flygtningenævnet ... [nicht übersetzt]

Beschwerdeführer H (vertreten durch den DRC Danish Refugee Council)

Beschwerdegegnerin: Ausländerbehörde ... [nicht übersetzt]

Einleitung

- 1 Die Flygtningenævnet (Flüchtlingskommission, Dänemark) hat gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beschlossen, den Gerichtshof der Europäischen Union um eine Vorabentscheidung über die

ⁱ Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

Auslegung der Regelung der Fristen in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Dublin-III-Verordnung (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) in Verbindung mit Art. 27 dieser Verordnung zu ersuchen.

- 2 Die Dublin-Verordnung, die unter Bezugnahme auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Art. 78 Abs. 2 Buchst. e, erlassen wurde, ist vom dänischen Rechtsvorbehalt erfasst, und gemäß den Art. 1 und 2 des Protokolls über die Position Dänemarks, das dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt ist, ist dieser Rechtsakt für Dänemark nicht bindend. Die Vorschriften der Dublin-Verordnung gelten in Dänemark jedoch aufgrund eines auf zwischenstaatlicher Basis geschlossenen Parallelabkommens, aus dem sich die Möglichkeit ergibt, den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung anzurufen (vgl. Beschluss 2006/188/EG des Rates vom 21. Februar 2006 [über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Dänemark zur Ausdehnung auf Dänemark der 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, sowie der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens]).
- 3 In Anbetracht der Art der Sache und des Ziels der Dublin-Verordnung, schnell zu bestimmen, welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, beantragt die Flüchtlingskommission ein beschleunigtes Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 105 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

Zur Vorlageberechtigung der Flüchtlingskommission

- 4 Die durch Gesetz eingerichtete Flüchtlingskommission ist ein unabhängiges gerichtsähnliches Kollegialorgan innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Die Kommission fungiert dauerhaft als Beschwerdestelle gegen erstinstanzliche Verwaltungsentscheidungen der Udlændingestyrelsen (Ausländerbehörde, Dänemark) im Asylbereich (vgl. § 53a des udlændingeloven [im Folgenden: Ausländergesetz]).
- 5 Die Organisation der Flüchtlingskommission ist in § 53 des Ausländergesetzes geregelt. Die Flüchtlingskommission besteht aus einem Vorsitzenden und mehreren stellvertretenden Vorsitzenden, allesamt Richter, deren Unabhängigkeit durch die dänische Verfassung geschützt ist. Darüber hinaus besteht die

Kommission aus einer Reihe von Mitgliedern, die auf Vorschlag der Advokatrådet (Anwaltskammer, Dänemark) bzw. des udlændinge- og integrationsminister (Minister für Ausländer und Integration, Dänemark) ernannt werden. Die Mitglieder der Flüchtlingskommission werden vom Vorsitz der Flüchtlingskommission für einen Zeitraum von vier Jahren mit der Möglichkeit der Wiederernennung für einen weiteren Zeitraum von vier Jahren ernannt. Die Mitglieder der Flüchtlingskommission sind unabhängig und dürfen von der ernennenden oder einstellenden Behörde oder Organisation keine Weisungen erhalten oder einholen. Die Bestimmungen der §§ 49 bis 50 des retsplejeloven (Justizverwaltungsgesetz) über das Recht, bei Den Særlige Klageret (Gericht für besondere Verfahren, Dänemark) Beschwerde gegen einen Richter einzulegen, gelten entsprechend für die Mitglieder der Flüchtlingskommission (vgl. § 53 Abs. 1 Satz 2 und 3 des Ausländergesetzes) und die Mitglieder der Kommission können nur durch Urteil ihres Amtes enthoben werden (vgl. § 53 Abs. 4 Satz 4 des Ausländergesetzes). Die Unabhängigkeit aller Mitglieder der Kommission ist somit gesetzlich garantiert.

- 6 Die anhängigen Sachen werden vom Vorsitzenden oder einem stellvertretenden Vorsitzenden der Kommission, der auch die Sitzung leitet, einem Rechtsanwalt und einem Mitarbeiter des Ministeriums für Ausländer und Integration kollegial entschieden (vgl. § 53 Abs. 6 des Ausländergesetzes). Die Entscheidungen der Kommission sind Mehrheitsentscheidungen, wobei jedes Mitglied eine Stimme hat. Das Verfahren bei der Kommission ist gerichtsähnlich und hat kontradiktorischen Charakter, was u. a. bedeutet, dass die Kommission im Rahmen der Bearbeitung der Sache beschließen kann, den Ausländer und Zeugen anzuhören sowie sonstige Beweismittel beizuschaffen, ebenso wie die Kommission einem Ausländer, der keinen Anwalt beauftragt hat, einen Anwalt bestellt (vgl. §§ 54 und 55 des Ausländergesetzes). Aus § 56 Abs. 8 des Ausländergesetzes ergibt sich, dass die Entscheidungen der Flüchtlingskommission endgültig sind. Dies bedeutet, dass die Entscheidungen der Kommission nicht bei einer anderen Verwaltungsbehörde angefochten werden können und dass der Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung der Entscheidungen der Kommission sehr begrenzt ist.
- 7 Vor diesem Hintergrund betrachtet sich die Flüchtlingskommission selbst als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV mit dem Recht, dem Gerichtshof der Europäischen Union Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, da die gesetzliche Grundlage der Kommission, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Kommission sowie deren Unabhängigkeit gegeben sind (vgl. in diesem Zusammenhang insbesondere die im Urteil des Gerichtshofs vom 24. Mai 2016, MT Højgaard und Züblin [C-396/14, EU:C:2016:347, Rn. 23] angeführten Grundsätze).

Sachverhalt

- 8 Am 25. April 2021 reiste der afghanische Staatsangehörige H (im Folgenden: Ausländer) nach Dänemark ein. Am selben Tag stellte er einen Antrag auf internationalen Schutz in Dänemark. Aus der Eurodac-Datenbank geht hervor, dass er am 5. März 2021 in Rumänien als Asylbewerber registriert wurde.
- 9 Am 24. Juni 2021 ersuchte die Ausländerbehörde Rumänien daher, den Ausländer gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. c der Dublin-Verordnung wiederaufzunehmen.
- 10 Am 7. Juli 2021 erklärte sich Rumänien bereit, den Ausländer entsprechend dem Ersuchen Dänemarks vom 24. Juni 2021 wiederaufzunehmen.
- 11 Am 19. Juli 2021 beschloss die Ausländerbehörde, den Ausländer gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. c der Dublin-Verordnung nach Rumänien zu überstellen. Mit Erklärung vom selben Tag legte der Ausländer gegen die Entscheidung Beschwerde bei der Flüchtlingskommission ein. Die Beschwerde hatte nach Art. 27 Abs. 3 Buchst. a der Dublin-Verordnung aufschiebende Wirkung.
- 12 Am 28. Februar 2022 teilte Rumänien allen Mitgliedstaaten mit, dass es mit Wirkung vom 1. März 2022 alle eingehenden Überstellungen nach der Dublin-Verordnung unter Hinweis auf den Konflikt in der Ukraine und den verstärkten Zustrom von Flüchtlingen nach Rumänien aussetzen werde.
- 13 Am 15. März 2022 verwies die Flüchtlingskommission den Fall zur erneuten erstinstanzlichen Entscheidung an die Ausländerbehörde auch im Hinblick darauf zurück, dass diese Behörde zur Bedeutung der allgemeinen Ankündigung der rumänischen Behörden im Zusammenhang mit der konkreten Entscheidung zur Überstellung des Beschwerdeführers nach Rumänien Stellung nimmt.
- 14 Am 8. April 2022 beschloss die Ausländerbehörde erneut, den Ausländer gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. c der Dublin-Verordnung nach Rumänien zu überstellen. Mit Erklärung vom selben Tag legte der Ausländer gegen die Entscheidung Beschwerde bei der Flüchtlingskommission ein. Die Beschwerde hatte nach Art. 27 Abs. 3 Buchst. a der Dublin-Verordnung aufschiebende Wirkung.
- 15 Am 24. Mai 2022 teilte Rumänien allen Mitgliedstaaten mit, dass die Aussetzung der eingehenden Überstellungen nach der Dublin-Verordnung aufgehoben wurde.
- 16 Am 2. Dezember 2022 bestätigte die Flüchtlingskommission die Entscheidung der Ausländerbehörde vom 8. April 2022.
- 17 Am 2. Februar 2023 beantragte der Vertreter des Ausländers die Wiederaufnahme des Verfahrens. Der Vertreter machte in diesem Zusammenhang geltend, dass der Asylantrag des Ausländers materiell in Dänemark zu prüfen sei, da die Frist nach Art. 29 Abs. 1 Fall 1 der Dublin-Verordnung zum Zeitpunkt der Entscheidung der Ausländerbehörde vom 8. April 2022 abgelaufen gewesen sei, so dass Dänemark nunmehr für die materielle Prüfung der Sache zuständig sei (vgl. Art. 29 Abs. 2).

Hilfsweise machte der Vertreter geltend, dass die Sache dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorgelegt werden müsse, da der Gerichtshof zu der Auslegung von Art. 29 in einem Fall wie dem vorliegenden noch nicht Stellung genommen habe.

- 18 Am 13. Februar 2023 beschloss die Flüchtlingskommission, den Fall wiederaufzunehmen, um ihn in einer neuen Sitzung der Kommission zu prüfen.
- 19 Am 19. April 2023 bestätigte die Flüchtlingskommission die Entscheidung der Ausländerbehörde vom 8. April 2022. Zur Frage der Berechnung der Frist nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung heißt es in der Entscheidung u. a.:

»...«

Die Entscheidung der Flüchtlingskommission vom 15. März 2022, die Entscheidung an die Ausländerbehörde zurückzuverweisen, hatte zur Folge, dass der Fall aufgrund der Entscheidung der Rechtsmittelinstanz weiterhin von den zuständigen Ausländerbehörden bearbeitet wurde, ebenso wie die fortgesetzte Fallbearbeitung bedeutete, dass der Beschwerdeführer nicht nach Rumänien überstellt werden konnte, und dass der Durchführung der erneuten Entscheidung der Ausländerbehörde vom 8. April 2022, den Beschwerdeführer nach Rumänien zu überstellen, bis zur erneuten Entscheidung der Flüchtlingskommission vom 2. Dezember 2022, mit der die Kommission die Entscheidung der Ausländerbehörde, den Beschwerdeführer nach Rumänien zu überstellen, bestätigte, aufschiebende Wirkung zukam.

Weder die Dublin-Verordnung noch die oben angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union haben sich ausdrücklich mit den Auswirkungen einer Entscheidung einer Rechtsmittelinstanz, mit der eine nach der Dublin-Verordnung getroffene Entscheidung zur erneuten Bearbeitung an die erste Instanz zurückverwiesen wird, auf die Fristen befasst, aber aus Art. 29 Abs. 1 geht hervor, dass eine Überstellung spätestens sechs Monate nach der Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch einen anderen Mitgliedstaat oder der endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn diese gemäß Art. 27 Abs. 3 Buchst. a aufschiebende Wirkung hat, erfolgen muss. Wird die Überstellung nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten durchgeführt, ist der zuständige Mitgliedstaat nach Art. 29 Abs. 2 der Dublin-Verordnung nicht mehr zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person verpflichtet und die Zuständigkeit geht auf den ersuchenden Mitgliedstaat über. Diese Frist kann höchstens auf ein Jahr verlängert werden, wenn die Überstellung aufgrund der Inhaftierung der betreffenden Person nicht erfolgen konnte, oder höchstens auf achtzehn Monate, wenn die betreffende Person flüchtig ist.

Zumindest im vorliegenden Fall, in dem der Grund für die Zurückverweisung auf völlig unvorhergesehenen Umständen beruhte, die den Ausländerbehörden nicht vorgeworfen werden konnten, entspricht es nach Ansicht der Flüchtlingskommission am ehesten Art. 27 der Dublin-Verordnung und den dieser Bestimmung zugrunde liegenden Erwägungen über das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Bezug auf Entscheidungen nach Art. 18 Abs. 1 Buchst. a und c der Dublin-Verordnung (vgl. in diesem Zusammenhang auch Erwägungsgrund 19 dieser Verordnung und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union), wenn die Dublin-Verordnung so ausgelegt wird, dass die Frist von sechs Monaten in Art. 29 Abs. 1 Fall 2 der Dublin-Verordnung im vorliegenden Fall erst ab dem Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung der Flüchtlingskommission vom 2. Dezember 2022 zu laufen begann, auch wenn die Zurückverweisung durch die Flüchtlingskommission vom 15. März 2022 die Entscheidung der Ausländerbehörde zur Folge hätte haben können, den Beschwerdeführer nicht nach Rumänien zu überstellen.

Die Flüchtlingskommission sieht daher keine Grundlage für die Entscheidung, dass der Asylantrag des Beschwerdeführers nun in Dänemark materiell zu prüfen ist. ...

...“

- 20 Am 4. Mai 2023 beschloss die Flüchtlingskommission auf der Grundlage eines Antrags des DRC Dansk Flygtningehjælp (Dänischer Flüchtlingsrat, im Folgenden: DRC), das Verfahren wiederaufzunehmen, um die Auslegung der Regelung der Fristen in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Dublin-Verordnung in Verbindung mit deren Art. 27 zu überprüfen. In seinem Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens verwies der DRC insbesondere auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 30. März 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aussetzung der Überstellungsfrist im Berufungsverfahren) (C-556/21, EU:C:2023:272), und machte geltend, dass die Zuständigkeit nach dieser Verordnung zum Zeitpunkt der Entscheidung der Ausländerbehörde vom 8. April 2022 auf Dänemark übergegangen sei (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Dublin-Verordnung).
- 21 Im ursprünglichen Beschwerdeverfahren, im zweiten Beschwerdeverfahren und im ersten zurückverwiesenen Verfahren wurde der Abschiebung aufschiebende Wirkung zuerkannt, was auch im aktuellen zurückverwiesenen Verfahren der Fall ist.

Unionsrechtliche Regelung

- 22 Die einschlägige unionsrechtliche Regelung ist 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 Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder

Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, in Verbindung mit den Art. 18 und 27 sowie den Erwägungsgründen 4, 5 und 19 dieser Verordnung und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

- 23 Aus Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung ergibt sich u. a., dass die Überstellung des Antragstellers oder einer anderen Person im Sinne von Art. 18 Abs. 1 Buchst. c oder d aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des ersuchenden Mitgliedstaats nach Abstimmung der beteiligten Mitgliedstaaten zu erfolgen hat, sobald dies praktisch möglich ist und spätestens innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch einen anderen Mitgliedstaat oder der endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn diese gemäß Art. 27 Abs. 3 aufschiebende Wirkung hat. Wird die Überstellung nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten durchgeführt, folgt aus Art. 29 Abs. 2 dieser Verordnung, dass der zuständige Mitgliedstaat nicht mehr zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person verpflichtet ist und die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht. Diese Frist kann höchstens auf ein Jahr verlängert werden, wenn die Überstellung aufgrund der Inhaftierung der betreffenden Person nicht erfolgen konnte, oder höchstens auf achtzehn Monate, wenn die betreffende Person flüchtig ist.
- 24 Nach Art. 27 der Dublin-Verordnung hat ein Ausländer im Sinne von Art. 18 Abs. 1 Buchst. c oder d dieser Verordnung das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel gegen eine Überstellungsentscheidung in Form einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung durch ein Gericht.
- 25 Die Erwägungsgründe der Dublin-Verordnung (Erwägungsgründe 4, 5 und 19) beruhen auf dem Vorhandensein einer klaren und praktikablen Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates. Eine solche Formel sollte auf objektiven und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechten Kriterien basieren und insbesondere eine rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats ermöglichen, um den effektiven Zugang zu den Verfahren zur Gewährung des internationalen Schutzes zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz nicht zu gefährden. Es sollten Rechtsgarantien und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Überstellungsentscheidungen vorgesehen werden, insbesondere im Einklang mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.
- 26 Der Europäische Gerichtshof hat sich in einer Reihe von Entscheidungen zur Auslegung von Art. 29 Abs. 1 und 2 und Art. 27 der Dublin-Verordnung geäußert, und die Flüchtlingskommission ist sich bewusst, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs die Fristen in der Dublin-Verordnung restriktiv auslegt, vgl. hierzu – zusätzlich zu den unten in den Rn. 32 und 33 hervorgehobenen Entscheidungen – Urteile vom 31. Mai 2018 Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368), vom 7. Juni 2016,

Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), vom 25. Oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), und vom 5. Juli 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538).

- 27 Der Gerichtshof hat sich zuletzt in seinem Urteil vom 30. März 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aussetzung der Überstellungsfrist im Berufungsverfahren) (C-556/21, EU:C:2023:272) mit den in der Dublin-Verordnung geregelten Fristen befasst und festgestellt, dass Art. 29 Abs. 1 und 2 der Dublin-Verordnung in Verbindung mit Art. 27 Abs. 3 dieser Verordnung dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, wonach ein nationales Gericht, das mit einem zweitinstanzlichen Rechtsbehelf gegen ein Urteil befasst ist, mit dem eine Überstellungsentscheidung für nichtig erklärt wurde, auf Antrag der zuständigen Behörden eine einstweilige Anordnung erlassen kann, die ihnen erlaubt, bis zum Abschluss dieses Rechtsbehelfs keine neue Entscheidung zu treffen, und zum Gegenstand oder zur Folge hat, dass die Überstellungsfrist bis zu diesem Abschluss ausgesetzt wird, nicht entgegensteht, sofern eine solche Anordnung nur erlassen werden kann, wenn die Durchführung der Überstellungsentscheidung während der Prüfung des erstinstanzlichen Rechtsbehelfs nach Art. 27 Abs. 3 und 4 der Verordnung ausgesetzt war. Zudem geht aus Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung und insbesondere aus der Verwendung des Ausdrucks „endgültige Entscheidung“ hervor, dass die Überstellungsfrist nach dem Willen des Unionsgesetzgebers erst ab dem Zeitpunkt läuft, zu dem die Entscheidung über einen Rechtsbehelf endgültig wird, d. h. nach Ausschöpfung aller in der Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Rechtsbehelfe, sofern die Durchführung der Überstellungsentscheidung nach Art. 27 Abs. 3 und 4 der Verordnung ausgesetzt war.

Nationale Vorschriften

- 28 Im vorliegenden Fall bestehen Zweifel an der Auslegung der Regelung der Frist in Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung dadurch, dass die Flüchtlingskommission im Rahmen der Überprüfung gemäß Art. 27 der Verordnung beschlossen hat, den Fall an die Ausländerbehörde zurückzuverweisen, damit diese ihn in erster Instanz nach den nationalen verwaltungsrechtlichen Vorschriften erneut prüft.
- 29 Nach dänischem Verwaltungsrecht bedeutet Zurückverweisung, dass eine übergeordnete Behörde eine von einer untergeordneten Behörde getroffene Entscheidung aufhebt, woraufhin die Sache zur erneuten Prüfung an die untergeordnete Behörde zurückverwiesen wird. Eine Zurückverweisung hat somit zur Folge, dass die Entscheidung der untergeordneten Behörde aufgehoben wird.
- 30 Nach dänischem Verwaltungsrecht kann die Zurückverweisung grundsätzlich in drei Gruppen von Fällen erfolgen: 1) wenn die Sache vor der erstinstanzlichen Entscheidung nicht hinreichend geklärt ist, 2) wenn in der ersten Instanz wesentliche Verfahrensfehler begangen wurden oder 3) wenn neue wesentliche

Informationen vorliegen, die für die ursprüngliche Entscheidung von Bedeutung sind.

- 31 Eine Zurückverweisung bedeutet also, dass die Sache noch von den Behörden bearbeitet wird und dass gegen die erneute erstinstanzliche Entscheidung ein Rechtsbehelf bei der Rechtsmittelinstanz eingelegt werden kann.

Vorbringen der Parteien

- 32 Die Ausländerbehörde machte geltend, dass die Frist nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung im konkreten Fall nicht abgelaufen sei, und verwies insbesondere darauf, dass die Bestimmung berücksichtige, dass die Frist für die Überstellung nicht ablaufen dürfe, solange ein Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung gemäß Art. 27 Abs. 3 der Verordnung anhängig sei, da die Frist erst zu laufen beginne, wenn eine endgültige Entscheidung über den Rechtsbehelf ergangen sei (vgl. Urteile vom 29. Januar 2009, Petrosian [C-19/08, EU:C:2009:41], Rn. 45, und vom 26. Juli 2017, A.S. [C-490/16, EU:C:2017:585], Rn. 58 und 60). Eine solche endgültige Entscheidung liege erst mit der Entscheidung der Flüchtlingskommission vom 2. Dezember 2022 vor.
- 33 Die Vertreter des Ausländers (der bestellte Rechtsanwalt und DRC) machten geltend, dass die Frist in Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung zum Zeitpunkt der erneuten Entscheidung der Ausländerbehörde am 8. April 2022, die auf die Zurückverweisung der Flüchtlingskommission vom 15. März 2022 gefolgt sei, was die Aufhebung der Entscheidung der Ausländerbehörde vom 19. Juli 2021 zur Folge gehabt habe, bereits abgelaufen gewesen sei. Zum Zeitpunkt der erneuten Entscheidung der Ausländerbehörde am 8. April 2022 seien mehr als sechs Monate seit dem Erhalt der Annahme [der Wiederaufnahme] durch die rumänischen Behörden vergangen, so dass unmittelbar aus Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung folge, dass Dänemark für die Bearbeitung des Asylverfahrens des Ausländers zuständig sei. Eine neue Überstellungsentscheidung, die von der erstinstanzlichen Behörde nach einer Zurückverweisung erlassen werde, müsse demnach innerhalb von sechs Monaten nach Erhalt der Annahme des zuständigen Mitgliedstaats vorliegen. Es wird insbesondere auf den zwingenden Charakter der Fristen in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung sowie auf die Urteile des Gerichtshofs vom 13. November 2018, X und X (C-47/17 und C-48/17, EU:C:2018:900), Rn. 70, vom 19. März 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), Rn. 59 und 60, vom 31. März 2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl u. a. (Unterbringung eines Asylbewerbers in einem psychiatrischen Krankenhaus) (C-231/21, EU:C:2022:237), Rn. 54 bis 56, und vom 22. September 2022, Bundesrepublik Deutschland (Behördliche Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung) (C-245/21 und C-248/21, EU:C:2022:709), Rn. 65 bis 68, hingewiesen. Weder der Wortlaut noch der Zweck der Vorschrift ließen den Schluss zu, dass die Entscheidung der Flüchtlingskommission vom 15. März 2022 über die Zurückverweisung eine „endgültige“ Entscheidung sei, die eine neue Frist von sechs Monaten nach der Verordnung rechtfertige. Nach dem Urteil des

Gerichtshofs vom 30. März 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aussetzung der Überstellungsfrist im Berufungsverfahren) (C-556/21, EU:C:2023:272) gebe es eine Grundlage für die Feststellung, dass die Entscheidung über die Zurückverweisung vom 15. März 2022 die Aufhebung der Entscheidung der Ausländerbehörde vom 19. Juli 2021 zur Folge gehabt habe und dass daher keine Überstellungsentscheidung mehr vorgelegen habe, gegen die ein Rechtsbehelf habe eingelegt werden können oder deren Vollstreckung gemäß Art. 27 der Dublin-Verordnung habe aufgeschoben werden können. Darüber hinaus wurde geltend gemacht, dass das Urteil vom 29. Januar 2009, Petrosian (C-19/08) die frühere Dublin-II-Verordnung betreffe und die derzeitige Dublin-III-Verordnung einen verbesserten Schutz für Asylbewerber im Dublin-Verfahren vorsehe, auch in Bezug auf die Regelung der Frage der aufschiebenden Wirkung, und dass die Rechtssache A.S. (C-490/16) eine andere Situation als den vorliegenden Fall betreffe, da sich das Urteil ausschließlich auf eine Situation beziehe, in der ein Rechtsbehelf vor einem Gericht oder einer gerichtsähnlichen Einrichtung im Sinne von Art. 27 Abs. 3 der Verordnung eingelegt worden sei, woraufhin die aufschiebende Wirkung gewährt worden sei.

Hintergrund der Frage der Flüchtlingskommission

- 34 In der vorliegenden Sache hat die Ausländerbehörde innerhalb der Frist von sechs Monaten nach Art. 29 Abs. 1 Fall 1 der Dublin-Verordnung beschlossen, den Ausländer gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. c der Dublin-Verordnung nach Rumänien zu überstellen. Mit dieser Entscheidung wurde die Flüchtlingskommission als Rechtsmittelinanz (vgl. Art. 27 der Dublin-Verordnung) befasst. Am 15. März 2022 beschloss die Flüchtlingskommission, den Fall zur erneuten Prüfung in erster Instanz an die Ausländerbehörde zurückzuverweisen unter Hinweis darauf, dass die rumänischen Behörden beschlossen hatten, die Dublin-Überstellungen nach Rumänien mit Wirkung vom 1. März 2022 unter Hinweis auf den Konflikt in der Ukraine und den verstärkten Zustrom von Flüchtlingen nach Rumänien auszusetzen. Daraufhin traf die Ausländerbehörde am 8. April 2022 erneut die Entscheidung, den Beschwerdeführer gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. c der Dublin-Verordnung nach Rumänien zu überstellen, und diese Entscheidung, die somit nach Ablauf der in Art. 29 Abs. 1 Fall 1 der Dublin-Verordnung vorgesehenen Frist von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Annahme der Überstellung durch den zuständigen Mitgliedstaat erging, wurde innerhalb der im nationalen Recht vorgesehenen Beschwerdefrist bei der Flüchtlingskommission angefochten. Daraufhin traf die Flüchtlingskommission nach der Zurückverweisung durch die Kommission am 15. März 2022 und der anschließenden Aufrechterhaltung der Überstellungsentscheidung durch die Ausländerbehörde am 8. April 2022 in der Beschwerdesache am 2. Dezember 2022 eine endgültige Entscheidung.
- 35 Alternativ zur Zurückverweisung vom 15. März 2022 hätte die Flüchtlingskommission die Bearbeitung der bei ihr anhängigen Sache aussetzen können, um – möglicherweise über die Ausländerbehörde – weitere Informationen

über die veränderten Umstände in Rumänien einzuholen, und in einer solchen Situation hätte sich die in dieser Sache in Rede stehende Problematik nicht gestellt. Aus Art. 29 Abs. 1 der Dublin-Verordnung geht nämlich hervor, dass die Überstellung spätestens innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn diese gemäß Art. 27 Abs. 3 aufschiebende Wirkung hat, erfolgen muss. Nach Ansicht der Kommission bietet eine solche Vorgehensweise dem Ausländer aber einen geringeren Rechtsschutz als die Vorgehensweise der Kommission, wonach die Sache an die Ausländerbehörde zurückverwiesen wird, so dass der Ausländer die Möglichkeit hat, den Fall erneut in zwei Instanzen prüfen zu lassen.

- 36 In der vorliegenden Sache war die Zurückverweisung durch äußere und völlig unvorhergesehene Umstände gerechtfertigt, die der Ausländerbehörde nicht vorgeworfen werden konnten – nämlich die Tatsache, dass der zuständige Mitgliedstaat, Rumänien, nach der Annahme der Überstellung generell Überstellungen nach der Dublin-Verordnung mit Verweis auf den Konflikt in der Ukraine und den verstärkten Zustrom von Flüchtlingen in das Land aussetzte. Mit dem Vorabentscheidungsersuchen möchte die Flüchtlingskommission daher klären, wie die in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Dublin-Verordnung geregelten Fristen in Verbindung mit Art. 27 in einer Situation wie der vorliegenden, die nach Ansicht der Kommission in der Dublin-Verordnung nicht ausdrücklich ist, zu berechnen sind, einschließlich der Frage, ob es den Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie überlassen bleibt, im Rahmen der nationalen verwaltungsrechtlichen Vorschriften und im Übrigen im Einklang mit den unionsrechtlichen Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität (vgl. hierzu das Urteil des Gerichtshofs vom 15. April 2021, *État belge* [Nach der Überstellungsentscheidung eingetretene Umstände] (C-194/19, EU:C:2021:270), Rn. 42), die Frist ab der endgültigen Entscheidung in der Sache zu berechnen. In der vorliegenden Sache war dieser Zeitpunkt die Entscheidung der Flüchtlingskommission vom 2. Dezember 2022, mit der die erneute Entscheidung der Ausländerbehörde vom 8. April 2022 über die Überstellung des Ausländers bestätigt wurde.

Vorlagefrage

- 37 Vor diesem Hintergrund wird der Gerichtshof der Europäischen Union um die Beantwortung folgender Frage ersucht:
1. Sind die Bestimmungen über Fristen in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Dublin-Verordnung dahin auszulegen, dass die Frist von sechs Monaten in Art. 29 Abs. 1 Fall 2 der Dublin-Verordnung dann ab der endgültigen Entscheidung in der Sache zu berechnen ist, wenn eine Überprüfungsinstanz im ersuchenden Mitgliedstaat (vgl. Art. 27 der Dublin-Verordnung) die Überstellungssache an die zuständige Behörde erster Instanz zurückverwiesen hat, die daraufhin mehr als sechs Monate nach Erhalt der Annahme der Wiederaufnahme des zuständigen Mitgliedstaats eine neue

Entscheidung über die Überstellung getroffen hat, einschließlich der Fälle, in denen die Zurückverweisung darauf beruht, dass der zuständige Mitgliedstaat, der der Überstellung ursprünglich angenommen hat, später beschlossen hat, Überstellungen nach der Dublin-Verordnung generell auszusetzen, und in denen der Abschiebung des betreffenden Ausländers aufschiebende Wirkung zuerkannt wurde?

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]
[Name]
(Vorsitzender, Richter
am Landgericht)

... [nicht übersetzt]
[Name]
(von der dänischen
Anwaltskammer
ernanntes Mitglied)

... [nicht übersetzt]
[Name]
(vom Minister für Ausländer und
Integration ernanntes Mitglied)

ARBEITSDOKUMENT