Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PRIIT PIKAMÄE
vom 2. Juni 2022[1]

Verbundene Rechtssachen C-245/21 und C-248/21

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
gegen
MA,
PB (C-245/21)
und
LE (C-248/21)

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EU) Nr. 604/2013 – Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats – Überstellung des Betroffenen in den für die Prüfung seines Antrags zuständigen Mitgliedstaat – Art. 27 und 29 – Aussetzung der Überstellung aufgrund der Covid-19-Pandemie – Zusammenhang mit dem gerichtlichen Schutz – Auswirkungen auf die Überstellungsfrist“

I. Einleitung

1. Die Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) nach Art. 267 AEUV betreffen die Auslegung von Art. 27 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 1 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[2].

2. Diese Vorabentscheidungsersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen drei Drittstaatsangehörigen und der Bundesrepublik Deutschland über Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (Deutschland, im Folgenden: Bundesamt), mit denen ihre Asylanträge im Anschluss an die Feststellung, dass keine Abschiebungshindernisse vorlägen, für unzulässig erklärt wurden, ihre Rückführung nach Italien angeordnet wurde und gegen sie Einreise- und Aufenthaltsverbote verhängt wurden. Die Entscheidungen zur Überstellung nach Italien, dem Mitgliedstaat, der von den deutschen Behörden gemäß der Dublin-III-Verordnung

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] ABl. 2013, L 180, S. 31 (im Folgenden: Dublin-III-Verordnung).

als für die Prüfung dieser Asylanträge zuständig angesehen wurde, wurden vom Bundesamt selbst ausgesetzt, das sich insoweit auf die praktische Unmöglichkeit der Durchführung dieser Entscheidungen aufgrund der Covid-19-Pandemie stützte.

3. Die vorliegenden Rechtssachen bieten dem Gerichtshof die Gelegenheit, sich zu den Rechtsfolgen einer Entscheidung zur Aussetzung der Überstellung zu äußern, die die Verwaltungsbehörden des ersuchenden Mitgliedstaats angesichts der Herausforderungen getroffen haben, die sich aus der Pandemie als einem Phänomen ergeben, das das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erheblich gestört hat. Konkret wird sich der Gerichtshof zu der Frage äußern müssen, ob eine solche Aussetzungsentscheidung eine Unterbrechung der Überstellungsfrist bewirkt oder, falls die Überstellung nicht innerhalb dieser Frist vollzogen wird, ob der für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz zuständige Mitgliedstaat von seiner Verpflichtung zur Aufnahme der betroffenen Person entbunden wird, wobei die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags dieser Person dann auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht. Unter diesem Gesichtspunkt und angesichts des Umstands, dass die Pandemie anhält, sind die vorliegenden Rechtssachen für die Handhabung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems von großer Bedeutung.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. Die Dublin-III-Verordnung legt die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats fest, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. In den Erwägungsgründen 4, 5 und 19 der Verordnung heißt es diesbezüglich wie folgt:

„(4) Entsprechend den Schlussfolgerungen [des Europäischen Rates auf seiner Sondertagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in] Tampere sollte das [Gemeinsame Europäische Asylsystem] auf kurze Sicht eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats umfassen.

(5) Eine solche Formel sollte auf objektiven und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechten Kriterien basieren. Sie sollte 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.

…

(19) Um einen wirksamen Schutz der Rechte der Betroffenen zu gewährleisten, sollten im Einklang insbesondere mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechtsgarantien und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Überstellungsentscheidungen festgeschrieben werden. Um die Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, sollte ein wirksamer Rechtsbehelf gegen diese Entscheidungen sowohl die Prüfung der Anwendung dieser Verordnung als auch die Prüfung der Rechts- und Sachlage in dem Mitgliedstaat umfassen, in den der Antragsteller überstellt wird.“

5. Art. 27 Abs. 3 und 4 dieser Verordnung bestimmt:

„(3) Zum Zwecke eines Rechtsbehelfs gegen eine Überstellungsentscheidung oder einer Überprüfung einer Überstellungsentscheidung sehen die Mitgliedstaaten in ihrem innerstaatlichen Recht Folgendes vor:

a) dass die betroffene Person aufgrund des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung berechtigt ist, bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats zu bleiben; oder

b) dass die Überstellung automatisch ausgesetzt wird und diese Aussetzung innerhalb einer angemessenen Frist endet, innerhalb der ein Gericht, nach eingehender und gründlicher Prüfung, darüber entschieden hat, ob eine aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung gewährt wird; oder

c) die betreffende Person hat die Möglichkeit, bei einem Gericht innerhalb einer angemessenen Frist eine Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung zu beantragen. Die Mitgliedstaaten sorgen für einen wirksamen Rechtsbehelf in der Form, dass die Überstellung ausgesetzt wird, bis die Entscheidung über den ersten Antrag auf Aussetzung ergangen ist. Die Entscheidung, ob die Durchführung der Überstellungsentscheidung ausgesetzt wird, wird innerhalb einer angemessenen Frist getroffen, welche gleichwohl eine eingehende und gründliche Prüfung des Antrags auf Aussetzung ermöglicht. Die Entscheidung, die Durchführung der Überstellungsentscheidung nicht auszusetzen, ist zu begründen.

(4) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, 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.“

6. Art. 28 Abs. 3 Unterabs. 3 dieser Verordnung sieht vor:

„Befindet sich eine Person nach diesem Artikel in Haft, so erfolgt die Überstellung aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat, sobald diese praktisch durchführbar ist und spätestens innerhalb von sechs Wochen nach der stillschweigenden oder ausdrücklichen Annahme des Gesuchs auf Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person durch einen anderen Mitgliedstaat oder von dem Zeitpunkt an, ab dem der Rechtsbehelf oder die Überprüfung gemäß Artikel 27 Absatz 3 keine aufschiebende Wirkung mehr hat.“

7. In Art. 29 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung heißt es:

„(1) Die Überstellung des Antragstellers … aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat erfolgt …, 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 Artikel 27 Absatz 3 aufschiebende Wirkung hat.

…

(2) Wird die Überstellung nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten durchgeführt, ist der zuständige Mitgliedstaat 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."

B. Deutsches Recht

1. Asylgesetz

8. § 29 des Asylgesetzes befasst sich mit unzulässigen Asylanträgen. In seinem Abs. 1 heißt es u. a.:

„Ein Asylantrag ist unzulässig, wenn

1. ein anderer Staat

a) nach Maßgabe der [Dublin-III-Verordnung] oder

b) auf Grund von anderen Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages

für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist,

…"

9. In § 34a („Abschiebungsanordnung") des Asylgesetzes heißt es:

„(1) Soll der Ausländer in einen sicheren Drittstaat (§ 26a) oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat (§ 29 Abs. 1 Nr. 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 [der betroffenen Person] die Abschiebung in den jeweiligen Staat an.

(2) Anträge nach § 80 Abs. 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. …"

2. Verwaltungsgerichtsordnung

10. § 80 Abs. 4 und 5 der Verwaltungsgerichtsordnung bestimmt:

„(4) Die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen 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 …"

III. Sachverhalt der Ausgangsrechtsstreitigkeiten, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

A. Rechtssache C-245/21

11. MA und PB stellten im November 2019 Asylanträge in Deutschland. Da eine Abfrage im Eurodac-System ergab, dass sie rechtswidrig in das italienische Hoheitsgebiet eingereist und in diesem Mitgliedstaat als Personen registriert worden waren, die internationalen Schutz beantragt haben, ersuchte das Bundesamt am 19. November 2019 die italienischen Behörden, MA und PB auf der Grundlage der Dublin-III-Verordnung aufzunehmen. Die italienischen Behörden beantworteten dieses Aufnahmegesuch nicht.

12. Mit Bescheid vom 22. Januar 2020 lehnte das Bundesamt die Asylanträge von MA und PB als unzulässig ab, stellte fest, dass keine Abschiebungshindernisse vorlägen, ordnete ihre Rückführung nach Italien an und verhängte ein Einreise- und Aufenthaltsverbot gegen sie.

13. Gegen diesen Bescheid des Bundesamts erhoben MA und PB am 1. Februar 2020 Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. PB verband diese Klage außerdem mit einem Antrag auf Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung. Dieser Antrag wurde am 11. Februar 2020 abgelehnt.

14. Mit Schreiben vom 8. April 2020 setzte das Bundesamt die Vollziehung der Abschiebungsanordnungen gemäß § 80 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung und Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung bis auf Weiteres mit der Begründung aus, dass die Vollziehung der Überstellungen angesichts der Entwicklung der Covid-19-Pandemie nicht möglich sei.

15. Mit Gerichtsbescheid vom 14. August 2020 hob das Verwaltungsgericht den Bescheid des Bundesamts auf. Dieser Gerichtsbescheid beruhte auf der Feststellung, sofern die Italienische Republik für die Prüfung der Asylanträge von MA und PB zuständig gewesen sei, sei diese Zuständigkeit aufgrund des Ablaufs der in Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung festgelegten Überstellungsfrist auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangen, weil die vom Bundesamt am 8. April 2020 erlassene Aussetzungsentscheidung diese Frist nicht unterbrochen habe.

16. Gegen den Gerichtsbescheid vom 14. August 2020 legte die Bundesrepublik Deutschland Sprungrevision beim Bundesverwaltungsgericht ein.

B. Rechtssache C-248/21

17. LE stellte im August 2019 einen Asylantrag in Deutschland. Da eine Abfrage im Eurodac-System ergab, dass LE am 7. Juni 2017 in Italien einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hatte, ersuchte das Bundesamt die italienischen Behörden, LE auf der Grundlage der Dublin-III-Verordnung aufzunehmen. Diesem Ersuchen gaben die italienischen Behörden statt.

18. Das Bundesamt lehnte den von LE gestellten Asylantrag als unzulässig ab, stellte fest, dass keine Abschiebungshindernisse vorlägen, ordnete seine Rückführung nach Italien an und verhängte ein Einreise- und Aufenthaltsverbot gegen ihn.

19. Gegen diesen Bescheid des Bundesamts erhob LE am 11. September 2019 Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. Er verband diese Klage außerdem mit einem Antrag auf Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung. Dieser Antrag wurde am 1. Oktober 2019 abgelehnt.

20. Mit Schreiben vom 24. Februar 2020 teilten die italienischen Behörden den deutschen Behörden mit, dass aufgrund der Covid-19-Pandemie keine Überstellungen gemäß der Dublin-III-Verordnung von und nach Italien mehr erfolgten.

21. Mit Schreiben vom 25. März 2020 setzte das Bundesamt die Vollziehung der Abschiebungsanordnung gemäß § 80 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung und Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung bis auf Weiteres mit der Begründung aus, dass die Durchführung der Überstellung angesichts der Entwicklung der Covid-19-Pandemie nicht möglich sei.

22. Nachdem das angerufene Verwaltungsgericht am 4. Mai 2020 einen zweiten Antrag auf Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung abgelehnt hatte, hob es den Bescheid des Bundesamts mit Urteil vom 10. Juni 2020 auf. Dieses Urteil beruhte auf ähnlichen Gründen wie der in Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge erwähnte Gerichtsbescheid.

23. Gegen dieses Urteil legte die Bundesrepublik Deutschland Sprungrevision beim Bundesverwaltungsgericht ein.

C. Gemeinsame Erwägungen in beiden Rechtssachen

24. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass den bei ihm eingelegten Rechtsmitteln stattzugeben sei, falls sich erweise, dass eine mit der praktischen Unmöglichkeit einer Überstellung aufgrund der Covid-19-Pandemie begründete Aussetzung der Vollziehung einer Abschiebungsanordnung in den Anwendungsbereich von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung falle und folglich eine Unterbrechung der in Art. 29 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Überstellungsfrist bewirken könne.

25. Es ist der Ansicht, dass Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung zwar verlange, dass die darin vorgesehene Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung an die Einlegung eines Rechtsbehelfs geknüpft sei, seine Anwendung möglicherweise aber auch in einer Situation wie der in den Ausgangsverfahren in Betracht gezogen werden könne, weil ein Rechtsbehelf gegen die Überstellungsentscheidung anhängig sei und die Unmöglichkeit der Durchführung der Abschiebung nach deutschem Recht Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung aufkommen lassen könne. Dabei seien allerdings die Ziele dieser Verordnung sowie die jeweiligen Interessen der betroffenen Personen und des betreffenden Mitgliedstaats zu berücksichtigen, deren Gleichgewicht im Rahmen des gegenwärtigen Infektionsgeschehens gewährleistet werden müsse.

26. Unter diesen Umständen hat das Bundesverwaltungsgericht beschlossen, die Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

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 der Dublin-III-Verordnung erfasst?

2. Wenn Frage 1 bejaht wird: Löst eine solche Aussetzungsentscheidung eine Unterbrechung der Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung 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 der Dublin-III-Verordnung die Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens auszusetzen, abgelehnt hatte?

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

27. Die Vorlagebeschlüsse vom 26. Januar 2021 in den Rechtssachen C-245/21 und C-248/21 sind am 19. April 2021 bzw. am 21. April 2021 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 7. Juni 2021 sind die vorliegenden Rechtssachen zu gemeinsamem schriftlichem und mündlichem Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

28. Außerdem hat das vorlegende Gericht beantragt, die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen dem beschleunigten Verfahren nach Art. 105 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen. Am 7. Juni 2021 hat der Präsident des Gerichtshofs nach Anhörung des Berichterstatters und des Generalanwalts beschlossen, diesen Antrag abzulehnen.

29. Die deutsche und die schweizerische Regierung sowie die Europäische Kommission haben innerhalb der nach Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union gesetzten Frist schriftliche Erklärungen eingereicht.

30. In der mündlichen Verhandlung vom 9. März 2022 haben die Prozessbevollmächtigten von MA und PB sowie die Vertreter der deutschen Regierung und der Kommission Erklärungen abgegeben.

V. Rechtliche Würdigung

A. Vorbemerkungen

1. Die Merkmale des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

31. Das Recht auf Asyl ist ein wesentlicher Bestandteil des Völkerrechts. Es wurde erstmals in dem am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge[3] anerkannt und gewährt Menschen, die vor Verfolgung in ihrem eigenen Land fliehen, internationalen Schutz. Auf der Ebene der Union hat die Schaffung eines Raums der Freizügigkeit mit offenen Binnengrenzen die Harmonisierung der Asylverfahren gefördert. In den Schlussfolgerungen der Tagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere bekräftigte der Europäische Rat die Bedeutung, die die Union und ihre Mitgliedstaaten der uneingeschränkten Achtung des Rechts beimessen, Asyl zu beantragen. Es wurde vereinbart, auf die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems hinzuarbeiten, das auf der vollständigen und

[3] *United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 (1954) (im Folgenden: Genfer Abkommen).

umfassenden Anwendung des Genfer Abkommens beruht, und auf diese Weise sicherzustellen, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er erneut der Verfolgung ausgesetzt sein könnte, d. h. den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu wahren. Art. 78 Abs. 1 AEUV und Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) sind Ausdruck dieser Verpflichtung.

32. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wird derzeit durch mehrere Rechtsinstrumente geregelt. Das sogenannte „Dublin-System", benannt nach dem Ort, an dem am 15. Juni 1990 das Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags [4] unterzeichnet wurde, beruht auf dem Grundsatz, dass für einen Asylbewerber nur ein einziger Staat zuständig ist, wobei diese Zuständigkeit anhand objektiver Kriterien bestimmt werden muss. Im Anschluss an den Vertrag von Amsterdam trat die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II) [5] in Kraft, die Verfahrens- und Überstellungsfristen sowie den Grundsatz des Schutzes der Einheit der Familie einführte. Die Dublin-III-Verordnung, die auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon angenommen wurde und seit dem 19. Juli 2013 in Kraft ist, fügte zulasten des für die Prüfung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats [6] Verfahrensgarantien für Personen hinzu, deren Überstellung in Betracht kam. Die zügige Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz und die Gewährleistung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Überstellungsentscheidungen sind zwei Kernprinzipien des Dublin-Systems, die sich für die Beurteilung der vorliegenden Rechtssachen als relevant erweisen.

2. Die Relevanz der Vorabentscheidungsfragen für die Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten

33. Die Bedeutung der Frage, ob die nationalen Verwaltungsbehörden befugt sind, die Durchführung einer Überstellungsentscheidung auszusetzen und die Überstellungsfrist zu unterbrechen, erklärt sich aus den Besonderheiten der Wechselwirkungen zwischen dem Unionsrecht und dem nationalem Recht, die kurz erläutert werden sollen. Nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung beginnt die Überstellungsfrist mit der Annahme des Aufnahmegesuchs durch den anderen Mitgliedstaat. Legt der Antragsteller jedoch einen Rechtsbehelf gegen die Überstellungsentscheidung ein, beginnt die Frist erst mit der endgültigen Entscheidung über den Rechtsbehelf zu laufen, wodurch sich der Beginn der Überstellungsfrist verzögert. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der Rechtsbehelf im Einklang mit Art. 27 Abs. 3 der Dublin-III-Verordnung aufschiebende Wirkung hat.

34. Nach deutschem Recht hat eine Anfechtungsklage gegen eine Abschiebungsanordnung gemäß § 75 Abs. 1 Asylgesetz keine aufschiebende Wirkung. Gemäß § 34a Abs. 2 Satz 1 dieses Gesetzes können die betroffenen Personen jedoch innerhalb einer Woche einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung stellen. Wird dieser Antrag nicht gestellt oder abgelehnt, beginnt die Überstellungsfrist zu laufen; diese Situation hat den Verwaltungsbehörden während der Covid-19-Pandemie Schwierigkeiten bereitet, insbesondere was die Einhaltung der Überstellungsfrist betrifft. Unter derartigen Umständen haben die deutschen Verwaltungsbehörden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Frist zu unterbrechen, indem

[4] ABl. 1997, C 254, S. 1.

[5] Verordnung des Rates vom 18. Februar 2003 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 (ABl. 2003, L 50, S. 1).

[6] Warin, C., „Le contentieux du règlement Dublin III", *Droit luxembourgeois et européen de l'asile*, Chaouche, F., Gerkrath, J., Silga, J., Sinnig, J., Warin, C. (Hrsg.), Luxemburg, 2019, S. 118.

sie die Vollziehung der Überstellungsentscheidung gemäß § 80 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung aussetzten. Dies wirft jedoch die Frage auf, ob ein solcher Ansatz mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

35. Die drei Vorabentscheidungsfragen des vorlegenden Gerichts sind insofern eng miteinander verknüpft, als die zweite und die dritte Frage nur geprüft werden müssen, wenn die erste Frage bejaht wird. Im Interesse einer strukturierten und verständlichen Analyse dieser Vorabentscheidungsfragen schlage ich vor, sie gemeinsam zu prüfen und eine klare Antwort zu geben, die es dem vorlegenden Gericht ermöglicht, die Ausgangsrechtsstreitigkeiten zu entscheiden. Diese Fragen betreffen im Wesentlichen die Befugnis der nationalen Verwaltungsbehörden, auf der Grundlage von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung die Durchführung einer Überstellungsentscheidung auszusetzen und die durch Art. 29 Abs. 1 dieser Verordnung eingeführte Überstellungsfrist zu unterbrechen.

36. Die Analyse dieser Fragen erfordert es, in einem ersten Schritt das Verhältnis zwischen den oben genannten Bestimmungen aufzuzeigen [7] und in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob die praktische Unmöglichkeit einer solchen Überstellung aufgrund der Covid-19-Pandemie ein legitimer Grund ist, der es den nationalen Behörden erlaubt, auf die genannten Bestimmungen zurückzugreifen [8]. Ich werde den letzten Punkt ausführlich untersuchen, weil er im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssachen steht, wobei ich die besonderen Umstände jedes einzelnen Ausgangsrechtsstreits berücksichtigen werde [9].

B. Zum Verhältnis zwischen Art. 27 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung

1. Auslegung der einschlägigen Bestimmungen im Licht der Rechtsprechung

37. Die Anerkennung der Befugnis der nationalen Verwaltungsbehörden, die Durchführung einer Überstellungsentscheidung auszusetzen und damit die Überstellungsfrist zu unterbrechen, erfordert eine Analyse des Verhältnisses zwischen den einschlägigen Bestimmungen.

38. Nach Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung „[können] [d]ie Mitgliedstaaten … vorsehen, dass die zuständigen Behörden beschließen können, von Amts wegen tätig zu werden, um die Durchführung der Überstellungsentscheidung … auszusetzen“. Art. 29 Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor, dass „[d]ie Überstellung … aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat … nach Abstimmung der beteiligten Mitgliedstaaten [erfolgt], 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“.

39. Wie aus einer Gesamtbetrachtung der oben genannten Bestimmungen hervorgeht, ergibt sich die erste Schwierigkeit bei der Klärung des Verhältnisses dieser Bestimmungen aus dem Umstand, dass Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung auf Art. 27 Abs. 3 und nicht auf Art. 27 Abs. 4 dieser Verordnung verweist.

7 Siehe Nrn. 37 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

8 Siehe Nrn. 47 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

9 Siehe Nrn. 75 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

40. Nach meiner Auffassung kann das Fehlen eines ausdrücklichen Verweises auf Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung aber nicht einer Auslegung entgegenstehen, nach der die nationalen Verwaltungsbehörden die Möglichkeit haben sollten, die Überstellungsfrist durch eine Aussetzung der Durchführung der betreffenden Überstellungsentscheidung zu unterbrechen. Vielmehr gibt es meines Erachtens Argumente, die für die These sprechen, dass Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung dahin auszulegen ist, dass er auch eine von den nationalen Behörden auf der Grundlage von Art. 27 Abs. 4 dieser Verordnung angeordnete Aussetzung umfasst.

41. Aus Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung ergibt sich, dass die Frist für die Durchführung der Überstellung erst zu laufen beginnt, sobald die künftige Durchführung der Überstellung grundsätzlich vereinbart und sichergestellt ist und nur noch die Modalitäten dieser Überstellung zu regeln sind. Dies ist jedoch nicht der Fall, solange die Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss eines Rechtsbehelfs oder einer Überprüfung ausgesetzt ist.

42. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es *keinen objektiven Grund für eine Unterscheidung* zwischen einer Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung nach Art. 27 Abs. 3 oder nach Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung gibt. In beiden Fällen ist die Aussetzung der Durchführung an einen Rechtsbehelf gegen die Überstellungsentscheidung geknüpft, und die betroffenen Mitgliedstaaten sehen sich denselben praktischen Schwierigkeiten gegenüber, die Überstellung zu organisieren. Daher sollten sie in beiden Fällen über dieselbe Frist von sechs Monaten verfügen, die sie in vollem Umfang nutzen können, um die technischen Modalitäten der Durchführung der Überstellung zu regeln.

43. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Rahmen der nach Art. 28 Abs. 3 Unterabs. 3 der Dublin-III-Verordnung anzuwendenden Fristenregelung bereits entschieden hat, dass nach dieser Bestimmung, obwohl sie sich in Bezug auf den Beginn der Frist nur auf Art. 27 Abs. 3 und nicht auf Art. 27 Abs. 4 dieser Verordnung bezieht, diese Frist auch dann erst von dem Zeitpunkt an zu laufen beginnt, ab dem der Rechtsbehelf oder die Überprüfung keine aufschiebende Wirkung mehr hat, wenn die Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung, wie im Fall von Art. 27 Abs. 4 dieser Verordnung, nicht ausdrücklich von der betreffenden Person beantragt worden ist [10].

44. Der Gerichtshof hat auch auf den *ähnlichen Wortlaut* hingewiesen, der in Art. 28 Abs. 3 Unterabs. 3 und in Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Verordnung verwendet wird. Er hat insoweit festgestellt, dass eine Auslegung dieser Bestimmung dahin, dass die Frist für die Durchführung der Überstellung selbst dann ab der Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs laufe, wenn die zuständige Behörde von der in Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht habe, dieser Bestimmung in der Praxis in weitem Maße ihre praktische Wirksamkeit nehmen würde. Sie könne nämlich nicht angewandt werden, ohne dass die Gefahr bestünde, dass sie die Durchführung der Überstellung innerhalb der von der Dublin-III-Verordnung vorgegebenen Fristen behindert [11].

45. In Anbetracht der oben dargelegten Erwägungen bin ich der Auffassung, dass die in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Dublin-III-Verordnung genannte Frist nicht zu laufen beginnen kann, solange eine Verwaltungsentscheidung nach Art. 27 Abs. 4 dieser Verordnung die Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des von der betroffenen Person eingelegten Rechtsbehelfs ausgesetzt hat.

[10] Urteil vom 13. September 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, Rn. 63 bis 73).

[11] Urteil vom 13. September 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, Rn. 70 und 71).

2. Zwischenergebnis

46. Aus dem Vorstehenden folgt, dass die nationalen Verwaltungsbehörden grundsätzlich befugt sind, die Durchführung einer Überstellungsentscheidung auszusetzen und damit die Überstellungsfrist zu unterbrechen.

C. Zur Befugnis der nationalen Verwaltungsbehörden, die Durchführung einer Überstellungsentscheidung mit der Begründung auszusetzen, dass sie aufgrund der Pandemie praktisch unmöglich sei, und damit die Überstellungsfrist zu unterbrechen

47. Wie bereits in meinen Vorbemerkungen erwähnt, steht die Frage, ob die nationalen Verwaltungsbehörden diese Befugnis haben, weil sie eine Überstellung aufgrund der Covid-19-Pandemie praktisch nicht durchführen können, im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssachen.

48. Um diese Frage zu beantworten, muss unter Rückgriff auf die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten Auslegungsmethoden festgestellt werden, ob eine Maßnahme wie die von den deutschen Behörden in den Ausgangsverfahren ergriffene in den Anwendungsbereich von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung fällt.

1. Anwendung der in der Rechtsprechung anerkannten Auslegungsmethoden

49. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs folgt aus dem Erfordernis der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts, dass eine Unionsvorschrift, soweit sie für einen bestimmten Begriff nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten muss, die unter Berücksichtigung nicht nur des Wortlauts der betreffenden Vorschrift, sondern auch ihres Kontexts und des mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgten Ziels gefunden werden muss [12].

a) Wörtliche Auslegung

50. Der Wortlaut von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung deutet darauf hin, dass diese Bestimmung auf Verwaltungsentscheidungen abzielt, die aufgrund eines von der betroffenen Person eingelegten Rechtsbehelfs ergangen sind. Nach dieser Bestimmung können die zuständigen Behörden nämlich beschließen, von Amts wegen tätig zu werden, „um die Durchführung der Überstellungsentscheidung *bis zum Abschluss* des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen“ [13]. Schon der Wortlaut dieser Bestimmung setzt also eindeutig voraus, *dass ein Zusammenhang zwischen dem Rechtsbehelf der betroffenen Person und der Aussetzungsentscheidung der Behörden besteht*.

51. Entgegen der von der deutschen Regierung in ihren Erklärungen vertretenen Auffassung beschränkt sich dieser Zusammenhang nicht auf eine nur zeitliche Übereinstimmung. Die Analyse verschiedener Sprachfassungen erlaubt es, Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung dahin auszulegen, dass die Aussetzungsentscheidung *in der Absicht* getroffen worden sein muss,

[12] Urteil vom 19. März 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, Rn. 55).

[13] Hervorhebung nur hier.

die Rechtsstellung des Asylbewerbers während der gesamten Dauer des Rechtsbehelfs- oder Überprüfungsverfahrens *zu schützen*[14]. Diese Schlussfolgerung wird durch andere Auslegungsmethoden bestätigt.

b) Systematische Auslegung

52. Die systematische Stellung von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung bestätigt, dass von dieser Bestimmung nur solche Verwaltungsentscheidungen zur Aussetzung der Durchführung erfasst werden können, die *als Nebenmaßnahmen im Rahmen eines* von der betroffenen Person angestrengten *Rechtsbehelfsverfahrens* ergehen. Wie aus der Überschrift von Art. 27 dieser Verordnung („Rechtsmittel") und dessen Abs. 1 hervorgeht, befasst sich dieser Artikel nämlich mit Rechtsbehelfen, die von der betroffenen Person eingelegt werden. Folglich können *nur Verwaltungsentscheidungen, die im Zusammenhang mit einem solchen Rechtsbehelf getroffen werden, unter Art. 27 Abs. 4 dieser Verordnung fallen*.

53. Auch die Stellung dieser Bestimmung in der Gesamtsystematik der Dublin-III-Verordnung spricht dafür, dass ein solcher Zusammenhang erforderlich ist. Insbesondere der Umstand, dass diese Bestimmung in Abschnitt IV („Verfahrensgarantien") enthalten ist, lässt das im 19. Erwägungsgrund dieser Verordnung dargelegte gesetzgeberische Ziel deutlich werden, im Einklang insbesondere mit Art. 47 der Charta einen wirksamen Schutz der Rechte der betroffenen Personen zu gewährleisten, indem Rechtsgarantien und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen zur Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat festgeschrieben werden.

c) Teleologische Auslegung

1) Erwägungen im Zusammenhang mit dem Ziel, einen wirksamen gerichtlichen Schutz zu gewährleisten

54. Im Hinblick auf eine teleologische Auslegung ist darauf hinzuweisen, dass auch der Gerichtshof die Bedeutung der Aussetzung der Durchführung einer Überstellungsentscheidung, die von der betroffenen Person vor einem Gericht beantragt wird, im Rahmen der Anwendung von Art. 27 Abs. 3 bis 6 der Dublin-III-Verordnung hervorgehoben hat. In seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof nämlich festgestellt, dass sich der Unionsgesetzgeber dafür entschieden hat, die Asylbewerber an einem solchen Verfahren zu beteiligen, indem er die Mitgliedstaaten dazu verpflichtete, ihnen einen wirksamen Rechtsbehelf gegen die am Ende des Verfahrens möglicherweise ergehende Überstellungsentscheidung zu gewährleisten[15].

55. Aus den in den vorstehenden Nummern der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Gründen bin ich der Überzeugung, dass die den nationalen Verwaltungsbehörden nach Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung eingeräumte Befugnis, von Amts wegen die Aussetzung der

[14] Vgl. die spanische („para suspender … hasta la resolución del recurso o revisión"), die dänische („udsætte … indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger"), die deutsche („um … bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen"), die estnische („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni"), die englische („to suspend … pending the outcome of the appeal or review"), die italienische („sospendere … in attesa dell'esito del ricorso o della revisione"), die niederländische („op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar") und die portugiesische Sprachfassung („suspender … enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão").

[15] Urteil vom 7. Juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, Rn. 50 bis 52).

Durchführung der Überstellungsentscheidung zu beschließen, *nicht von der Funktion dieser Befugnis* getrennt werden kann, der betroffenen Person *einen wirksamen gerichtlichen Schutz zu gewährleisten*.

56. Ich bin daher der Auffassung, dass eine zu weite Auslegung von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung, die es den nationalen Verwaltungsbehörden gestatten würde, die Durchführung einer Überstellungsentscheidung unabhängig von einem Rechtsbehelf der betroffenen Person auszusetzen, unweigerlich dazu führen würde, dass diese Behörden in der Lage wären, die Überstellung der betroffenen Person an den zuständigen Mitgliedstaat aus beliebigen Gründen aufzuschieben, ohne dass dies Auswirkungen auf den Übergang der Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zwischen den Mitgliedstaaten hätte.

57. Meines Erachtens würde eine solche Situation gerade dem mit der Dublin-III-Verordnung verfolgten Ziel zuwiderlaufen, eine Methode einzuführen, die eine rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats ermöglicht, ohne das im fünften Erwägungsgrund dieser Verordnung genannte Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylanträge zu gefährden. Ein Asylbewerber wäre nämlich der Willkür der nationalen Verwaltungsbehörden ausgesetzt, weil diese die Wartezeit verlängern könnten, obwohl diese Zeit effektiver für die Bearbeitung seines Asylantrags genutzt werden könnte.

58. Darüber hinaus kann eine Verlängerung der für die Durchführung der Überstellung vorgesehenen sechsmonatigen Frist meines Erachtens *nur durch das Interesse der betroffenen Person an der Klärung der Rechtmäßigkeit der Überstellungsentscheidung durch eine Justizbehörde gerechtfertigt werden* und nicht durch das wie auch immer geartete Interesse der Verwaltungsbehörden an der Aussetzung der Durchführung dieser Entscheidung. Hierzu ist nämlich darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof mehrfach festgestellt hat, dass „der Unionsgesetzgeber nicht die Absicht hatte, dem Erfordernis der zügigen Bearbeitung der Asylanträge den gerichtlichen Schutz der Asylbewerber zu opfern“ [16]. Daraus folgt, dass der Gerichtshof niemals beabsichtigt hat, den nationalen Verwaltungsbehörden bei der Ausübung ihrer Befugnisse einen unbegrenzten Spielraum zu lassen. Dies gilt insbesondere für die in Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung eingeräumte Befugnis, die, wie das vorlegende Gericht selbst ausführt, dem weiten, durch das nationale Recht eröffneten Handlungsspielraum bestimmte Grenzen setzt.

59. Deshalb bin ich der Auffassung, dass eine Auslegung dieser Bestimmung, die es den nationalen Verwaltungsbehörden gestatten würde, die Überstellungsfrist nach Belieben zu unterbrechen, weil sie im Rahmen ihrer Tätigkeit auf irgendwelche praktischen Schwierigkeiten stoßen, mit dem durch die Dublin-III-Verordnung eingeführten System nicht vereinbar wäre.

2) Erwägungen im Zusammenhang mit der Verpflichtung, das Risiko einer etwaigen praktischen Unmöglichkeit der Überstellung zu tragen

60. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ähnliche Fallgestaltungen bereits vom Unionsgesetzgeber geregelt oder in der Rechtsprechung des Gerichtshofs behandelt wurden, wobei in diesen Fällen ausdrücklich klargestellt wurde, dass die Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergehen soll. Für die

[16] Urteil vom 7. Juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, Rn. 57).

Zwecke der vorliegenden Analyse halte ich es für relevant, zwei Fälle zu erwähnen, in denen eine praktische Unmöglichkeit, den Asylwerber zu überstellen, genau einen solchen Übergang der Zuständigkeit zur Folge hatte.

61. Zum einen gibt es den in Art. 3 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung genannten Fall, für den diese Bestimmung vorsieht, dass der Mitgliedstaat, der den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat bestimmt, selbst zum zuständigen Mitgliedstaat wird, wenn die Überstellung in den ursprünglich als zuständig bestimmten Mitgliedstaat nicht möglich ist, weil „das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat *systemische Schwachstellen* aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung … mit sich bringen“, und kein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt werden kann. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung die Rechtsprechung des Gerichtshofs kodifiziert, wie sie in den Rechtssachen N. S. u. a.[17] begründet wurde.

62. Zum anderen möchte ich darauf hinweisen, dass der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache C. K. u. a.[18] entschieden hat, dass der zuständige Mitgliedstaat in einem Fall, in dem der *Gesundheitszustand* des betreffenden Asylbewerbers es dem ersuchenden Mitgliedstaat nicht erlaubt, ihn vor Ablauf der in Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Frist von sechs Monaten zu überstellen, nach Art. 29 Abs. 2 dieser Verordnung nicht mehr zu seiner Aufnahme verpflichtet ist und die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht.

63. Diese Beispiele zeigen die klare Absicht des Unionsgesetzgebers, den ersuchenden Mitgliedstaat zu verpflichten, das *mögliche Risiko zu tragen, dass die Überstellung* des Asylbewerbers in den grundsätzlich für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat *praktisch unmöglich* ist[19]. Wie in den vorliegenden Schlussanträgen[20] bereits erwähnt, darf sich diese Art von Risiko nicht nachteilig auf das Recht der betroffenen Person auf Bearbeitung ihres Asylantrags mit aller gebotenen Zügigkeit auswirken.

64. Dem liefe es gerade zuwider, wenn der ersuchende Mitgliedstaat angesichts der geringsten Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Überstellungsentscheidung in der Lage wäre, die Frist – wahrscheinlich auf unbestimmte Zeit – zu unterbrechen. Die vom Unionsgesetzgeber befürwortete Lösung in Bezug auf die Risikoverteilung bei der Handhabung des durch die Dublin-III-Verordnung geschaffenen Systems würde ignoriert, wenn der Mitgliedstaat die Möglichkeit hätte, sich seinen Verpflichtungen zu entziehen, indem er einen Übergang der Zuständigkeit nach Art. 29 Abs. 2 dieser Verordnung verhindert.

65. Die soeben dargelegten Erwägungen gelten erst recht in einer Situation wie der der Ausgangsverfahren, nämlich einer weltweiten Gesundheitskrise, die als ein Fall von *höherer Gewalt* weder dem Asylbewerber noch dem grundsätzlich für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat zugerechnet werden kann. Im Licht der

17 Urteil vom 21. Dezember 2011 (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865).

18 Vgl. Urteil vom 16. Februar 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, Rn. 89).

19 Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF“, *Legal Tribune Online*, 9. April 2020. Der Verfasser vertritt die Auffassung, dass die Gründe für die Unmöglichkeit einer Überstellung, die zu einer Verlängerung der Frist führt, in Art. 29 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung abschließend geregelt seien. Konkret betrifft dies die Fälle, in denen der Asylbewerber inhaftiert oder flüchtig ist. In allen anderen Fällen trägt der Mitgliedstaat, der die Frist nicht einhalten kann, das Risiko, dass sich die Überstellung als praktisch unmöglich erweisen kann und das Recht des Asylbewerbers auf eine rasche Prüfung seines Schutzantrags Vorrang hat.

20 Siehe Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge.

vorstehenden Ausführungen verlangt das durch die Dublin-III-Verordnung eingeführte System, dass der Mitgliedstaat, der die Abschiebung des Asylbewerbers angeordnet hat, das Risiko einer etwaigen praktischen Unmöglichkeit dieser Überstellung zu tragen hat.

66. Diese Situation weist nämlich keinen wesentlichen Unterschied zu anderen Situationen auf, die als höhere Gewalt gelten und ein solches Überstellungsverfahren vereiteln können, wie z. B. eine plötzliche Krankheit der betroffenen Person, ein unerwartetes technisches Versagen des Flugzeugs, das den Überstellungsflug durchführen soll, oder ein plötzlicher Wetterumschwung, der die Beförderung unmöglich macht [21]. Im Einklang mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung sollten diese weitgehend vergleichbaren Situationen nicht unterschiedlich behandelt werden [22].

67. Darüber hinaus halte ich es für erforderlich, darauf hinzuweisen, dass die Kommission in ihren Hinweisen zur Umsetzung der einschlägigen Unionsbestimmungen über Asyl- und Rückkehrverfahren und Neuansiedlung [23], die aufgrund der Covid-19-Pandemie angenommen wurden, ausdrücklich die Schwierigkeiten anerkennt, denen sich die Mitgliedstaaten in einem solchen Kontext gegenübersehen. Dies vorausgeschickt, ist jedoch zu beachten, dass die Kommission die Notwendigkeit betont, „*die Überstellungen* je nach Entwicklung der Lage *so bald wie praktisch möglich wieder aufzunehmen*“ (Hervorhebung nur hier).

68. Der im oben genannten Dokument enthaltene Hinweis der Kommission „Wird die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat nicht innerhalb der geltenden Frist durchgeführt, so *geht* die Zuständigkeit nach Artikel 29 Absatz 2 der Dublin-[III-]Verordnung *auf den ersuchenden Mitgliedstaat über*“ scheint mir für die Prüfung der vorliegenden Rechtssachen besonders relevant zu sein. Diese Aussage ist nämlich in Verbindung mit der im selben Absatz enthaltenen Beurteilung zu lesen, dass „*[k]eine Bestimmung der Verordnung [es] erlaubt …*, in einer Situation wie der, die sich aus der Covid-19-Pandemie ergibt, *von dieser Regel abzuweichen*“ (Hervorhebung nur hier). Diese Beurteilung trifft meines Erachtens zu und bestätigt zudem die in den vorliegenden Schlussanträgen vorgenommene Auslegung [24].

3) Erwägungen im Zusammenhang mit der Rechtssicherheit im Rahmen der Handhabung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

69. Ich halte es für relevant, in diesem Zusammenhang noch zwei vom Unionsgesetzgeber bereits geregelte Fälle vorübergehender praktischer Unmöglichkeit zu erwähnen, in denen Art. 29 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung nicht eine Unterbrechung der Frist auf unbestimmte Zeit, sondern eine Verlängerung der Überstellungsfrist auf höchstens ein Jahr vorsieht, wenn die Überstellung aufgrund der Inhaftierung der betroffenen Person nicht erfolgen konnte, oder auf höchstens 18 Monate, wenn die betroffene Person flüchtig ist. Diese Beispiele zeigen, dass der

[21] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona-Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 7, 2020, S. 232. Der Verfasser sieht den Umstand, dass ein Mitgliedstaat aufgrund der Pandemie nicht in der Lage ist, Personen aufzunehmen, als einen Fall von höherer Gewalt an.

[22] Urteil vom 15. April 2010, Gualtieri/Kommission (C-485/08 P, EU:C:2010:188, Rn. 70).

[23] Mitteilung der Kommission „Hinweise zur Umsetzung der einschlägigen EU-Bestimmungen im Bereich der Asyl- und Rückführungsverfahren und zur Neuansiedlung (2020/C 126/02)“ (ABl. 2020, C 126, S. 12).

[24] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 9, 2020, S. 319. Der Verfasser vertritt die Auffassung, dass die Gesundheitslage eine Unterbrechung der Überstellungsfristen, wie sie in der Dublin-III-Verordnung festgelegt sind, nicht rechtfertigt. Er spricht sich auch gegen eine analoge Anwendung aus, weil es seiner Meinung nach keine Gesetzeslücke gibt. Er legt die Hinweise der Kommission dahin aus, dass die oben genannten Fristen nicht vom guten Willen der Mitgliedstaaten abhängig oder in deren Ermessen gestellt sind.

Unionsgesetzgeber das Ziel verfolgt, *im Interesse der Rechtssicherheit klare Fristen festzulegen*, und damit die Verfahren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems für alle Mitgliedstaaten hinreichend vorhersehbar macht.

70. Diese Fälle, die zum Gegenstand einer Sonderregelung gemacht worden sind, untermauern die Feststellung, dass nach der vom Unionsgesetzgeber vorgenommenen Bewertung eine Abweichung vom Ziel der Beschleunigung nur ausnahmsweise zulässig ist, und zwar aus bestimmten, für legitim erachteten Gründen. Zu diesen Gründen gehört das dem Asylbewerber zuzurechnende Verhalten (Inhaftierung und Flucht). Ein weiterer Grund ist die Notwendigkeit, dem Asylbewerber *wirksamen gerichtlichen Schutz zu gewährleisten*, wie sich aus dem Zusammenspiel zwischen Art. 27 Abs. 3 und 4 einerseits und Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung andererseits ergibt. Mit anderen Worten: Das Ziel der Beschleunigung muss hinter anderen vom Gesetzgeber geschützten Interessen zurückstehen. Unter Umständen, die dem Antragsteller nicht zuzurechnen sind oder nicht mit seinem gerichtlichen Schutz zusammenhängen, ist es hingegen eher der ersuchende Mitgliedstaat, der das Risiko tragen muss, dass eine Überstellung eventuell unmöglich oder zumindest schwer zu organisieren ist [25].

71. Folglich halte ich die vom vorlegenden Gericht angeführten Erwägungen, wonach eine „planwidrige Regelungslücke" vorliegen könnte, die zu einer analogen Anwendung von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung und dazu führe, dass die in Art. 29 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehene Überstellungsfrist unterbrochen werde, für unbegründet. Die in den vorstehenden Nummern der vorliegenden Schlussanträge angeführten Beispiele sprechen im Gegenteil für eine Auslegung, nach der *die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht, wenn die Überstellung nicht innerhalb der Sechsmonatsfrist* des Art. 29 Abs. 2 dieser Verordnung *durchgeführt wird*.

72. Ich teile daher die von der schweizerischen Regierung geäußerten Bedenken gegen eine zu weite Auslegung des Anwendungsbereichs von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung. Insbesondere wäre es meines Erachtens *der Rechtssicherheit abträglich*, wenn die nationalen Verwaltungsbehörden die Durchführung der Überstellungsentscheidung „bis auf Weiteres" und somit zumindest vorerst auf unbestimmte Zeit aussetzen dürften, weil sich die am Dublin-System beteiligten Staaten dann nicht mehr auf feste Fristen verlassen könnten.

73. Weitere Unsicherheiten würden sich zudem daraus ergeben, dass sich die am Dublin-System beteiligten Staaten im Rahmen einer Auslegung, wie sie das vorlegende Gericht vorschlägt, künftig auf faktische Überstellungshindernisse berufen könnten, was jedes Mal zur Folge hätte, dass die Überstellungsfrist unterbrochen wird und erst wieder zu laufen beginnt, wenn eine Überstellung wieder möglich ist. Es ist jedoch zu befürchten, dass eine solche Auslegung zu erheblichen Zuständigkeitsproblemen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten führen würde. Dies würde das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems *erheblich beeinträchtigen*.

2. Zwischenergebnis

74. Aus den oben genannten Gründen bin ich der Auffassung, dass Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung dahin auszulegen ist, dass er Aussetzungsentscheidungen erfasst, die von nationalen Verwaltungsbehörden getroffen werden, weil *Zweifel an der Rechtmäßigkeit der*

[25] Vgl. in diesem Sinne Lehnert, M., und Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Bd. 39, Nr. 18, 2020, S. 1310.

Überstellungsentscheidung bestehen, die im Rahmen des von der betroffenen Person eingelegten Rechtsbehelfs geltend gemacht werden. Dagegen erfasst diese Bestimmung keine Entscheidungen nationaler Verwaltungsbehörden, die aus anderen Gründen getroffen werden, insbesondere aus deren Interesse an einer Aussetzung der Durchführung der Entscheidung, um einen Übergang der Zuständigkeit auf den ersuchenden Staat zu vermeiden.

D. Zu den Gründen, die von den deutschen Verwaltungsbehörden, die die Aussetzung der Vollziehung der Entscheidung über die Überstellung der Kläger der Ausgangsverfahren angeordnet hatten, angeführt wurden

1. Praktische Unmöglichkeit der Durchführung, die zur Rechtswidrigkeit der Überstellungsentscheidung führen soll

75. Als Nächstes stellt sich die Frage, ob die praktische Unmöglichkeit der Überstellung eines Asylbewerbers, die sich aufgrund der Covid-19-Pandemie unter den vom vorlegenden Gericht beschriebenen Umständen ergeben haben soll, einen legitimen Grund darstellt, der es den nationalen Behörden gestattet, sich auf die genannten Bestimmungen zu berufen. Um diese Frage zu beantworten, ist zu prüfen, ob die von den deutschen Verwaltungsbehörden in den Ausgangsverfahren getroffene Entscheidung in den Anwendungsbereich von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung fällt, wie er in Nr. 74 der vorliegenden Schlussanträge definiert worden ist.

76. Wie in den vorstehenden Nummern erläutert, kommt es bei der Prüfung des Anwendungsbereichs von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung entscheidend darauf an, ob die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Überstellungsentscheidung, die sich daraus ergeben, dass die Überstellung aufgrund der Covid-19-Pandemie nicht möglich ist, *im Rahmen des Rechtsbehelfs der betroffenen Person geltend gemacht wurden*.

77. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts soll die von den deutschen Behörden angeordnete Aussetzung der Vollziehung im Zusammenhang mit dem gerichtlichen Schutz im Fall vorübergehender Unmöglichkeit der Überstellung gestanden haben, weil eine Abschiebung erst dann angeordnet werden dürfe, wenn feststehe, dass sie durchgeführt werden könne. Das vorlegende Gericht erklärt, dass die Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung nach deutschem Recht zweifelhaft sei, wenn sich die Abschiebung als unmöglich erweise. Diese Argumentation kann dahin verstanden werden, dass das Bundesamt durch diese Aussetzung habe *vermeiden* wollen, *eine rechtswidrige Verwaltungsentscheidung vollziehen zu müssen*.

78. Eine Prüfung der Vorgeschichte der Ausgangsverfahren veranlasst mich jedoch zu der Annahme, dass die deutschen Verwaltungsbehörden in Wirklichkeit beschlossen haben könnten, die Durchführung der Überstellung der Kläger der Ausgangsverfahren aus Gründen auszusetzen, die in Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung nicht vorgesehen sind. Einige Anhaltspunkte lassen nämlich vermuten, dass diese Verwaltungsbehörden eine Maßnahme ergriffen haben, die nicht in den sachlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt. Ich werde meinen Standpunkt zunächst anhand einer Analyse darlegen, die die *Grenzen* aufzeigen soll, *die das Unionsrecht dem Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Bestimmung setzt*. Anschließend werde ich die Gesichtspunkte anführen, die meines Erachtens Zweifel an der korrekten Anwendung dieser Bestimmung aufkommen lassen.

2. Das Erfordernis, dass ein „Rechtsbehelf" oder eine „Überprüfung" „durch ein [nationales Verwaltungs]gericht" anhängig sein muss

79. Zunächst ist festzustellen, dass Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung unmissverständlich bestimmt, 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" (Hervorhebung nur hier). Wie in den vorliegenden Schlussanträgen [26] bereits erwähnt, ermöglicht es diese Bestimmung den nationalen Verwaltungsbehörden, das Ziel zu berücksichtigen, dem Asylbewerber einen wirksamen gerichtlichen Schutz zu gewährleisten.

80. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungsbehörden, wie sich erstens aus der in dieser Bestimmung verwendeten Terminologie und zweitens aus der Zusammenschau mit ihrem Abs. 1 („durch ein Gericht") ergibt, über einen solchen „Rechtsbehelf" oder eine solche „Überprüfung" nicht selbst entscheiden können und dass nur das zuständige Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist, diese Befugnis hat. Die Verwaltungsbehörden können mit anderen Worten von Amts wegen die *Aussetzung* beschließen, nicht aber selbst die *gerichtliche Kontrolle* ausüben, im Hinblick auf die eine solche Maßnahme ergriffen wird.

81. Die Aussetzung der Durchführung einer Überstellungsentscheidung durch die nationalen Verwaltungsbehörden, ohne dass ein Rechtsstreit vor einem Gericht anhängig ist, kann daher nicht als eine von der oben genannten Rechtsgrundlage gedeckte Maßnahme angesehen werden, weil sie nicht „bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung" erlassen würde. Folglich kann eine solche Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung nicht zur Unterbrechung der in Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung festgelegten Überstellungsfrist führen. Dasselbe gilt für eine Aussetzungsentscheidung, die zu einem späteren Zeitpunkt getroffen wird, d. h., nachdem das zuständige Gericht ein rechtskräftiges Urteil gefällt hat.

82. In der mündlichen Verhandlung hat die deutsche Regierung auf eine Frage nach der Reichweite der fraglichen Verwaltungspraxis des Bundesamts versichert, dass die Vollziehung von Entscheidungen, die Asylbewerber betreffen, nicht für alle ausgesetzt worden sei, sondern *nur für diejenigen, die vor den nationalen Verwaltungsgerichten Klage erhoben hätten*. Dies war im Übrigen auch bei den Klägern der Ausgangsverfahren der Fall. Daher ist in diesem Stadium der Prüfung festzustellen, dass eine wesentliche Voraussetzung für die Anwendung von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung, nämlich die der Anhängigkeit eines Rechtsbehelfs, im vorliegenden Fall erfüllt war.

3. Die Aussetzung der Durchführung einer Überstellungsentscheidung „bis auf Weiteres" überschreitet die durch das Unionsrecht vorgegebenen Grenzen

83. Die Dublin-III-Verordnung ist zwar in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar; gleichwohl erfordern mehrere ihrer Bestimmungen für ihre wirksame Umsetzung den Rückgriff auf das nationale Recht. Dies gilt insbesondere für die nationalen Verfahrensvorschriften, die im Einklang mit dem Wortlaut und dem Zweck des Unionsrechts auszulegen sind. Wie sich aus der in den vorliegenden Schlussanträgen [27] vorgenommenen Auslegung ergibt, verlangt Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung einen inneren Zusammenhang zwischen dem bei Gericht eingelegten

[26] Siehe Nr. 55 der vorliegenden Schlussanträge.

[27] Siehe Nrn. 47 bis 74 der vorliegenden Schlussanträge.

Rechtsbehelf gegen eine Überstellungsentscheidung und der von den Verwaltungsbehörden gewährten aufschiebenden Wirkung. Die Formulierung „*bis zum Abschluss* des Rechtsbehelfs" (Hervorhebung nur hier) bedeutet, dass die Entscheidung, die Durchführung der Überstellungsentscheidung auszusetzen, *bis zum Ende des laufenden Gerichtsverfahrens in Kraft bleiben muss*.

84. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesamt die Vollziehung der Abschiebungsanordnungen unter Anwendung von § 80 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung „bis auf Weiteres" ausgesetzt hat. Das bedeutet, dass mit der Durchführung der Überstellungsentscheidung zu rechnen ist, sobald das Bundesamt sie für zweckmäßig hält. In semantischer Hinsicht weist der Ausdruck „bis auf Weiteres" auf die Anerkennung eines *weiten Handlungsspielraums* hin, der meines Erachtens weit über den Spielraum hinausgeht, den Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung den nationalen Verwaltungsbehörden einräumt.

85. Im Gegensatz zu der in dieser Bestimmung getroffenen Regelung setzt eine Aussetzung nach § 80 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung nämlich keineswegs voraus, dass bei einem Gericht ein „Rechtsbehelf" eingelegt oder ein Antrag auf „Überprüfung" gestellt wurde. Darüber hinaus impliziert der Ausdruck „bis auf Weiteres", dass die Aussetzung der Vollziehung eines Verwaltungsakts unter dem Vorbehalt einer späteren Entscheidung angeordnet wird, *die allein im Ermessen der Verwaltungsbehörden steht*[28].

86. In Ermangelung präziser Informationen ist es folgerichtig, davon auszugehen, dass dieser Ermessensspielraum, der im vorliegenden Fall von den Verwaltungsbehörden beansprucht wurde, sogar die Befugnis umfasst, *die Dauer der Aussetzung zu bestimmen*, während Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung eine solche Aussetzung nur bis zum „*Abschluss* des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung" (Hervorhebung nur hier), d. h. für die *Dauer des Rechtsstreits*, erlaubt, wodurch sichergestellt wird, dass der Asylbewerber nicht abgeschoben wird, bevor das angerufene Gericht über die Rechtmäßigkeit der Überstellungsentscheidung entschieden hat. Der Handlungsspielraum, den der Unionsgesetzgeber den nationalen Verwaltungsbehörden einräumt, dient folglich *einem bestimmten Zweck* und ist grundsätzlich *zeitlich begrenzt*. Diese Aspekte bestärken mich in meiner Auffassung, dass es grundlegende Unterschiede zwischen dem vom Bundesamt verfolgten Ansatz und dem vom Unionsrecht vorgegebenen normativen Rahmen gibt.

87. Konkret lässt sich nicht ausschließen, dass der Beweggrund für die Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidungen in eigenen Interessen der Verwaltungsbehörden lag, insbesondere dem *Interesse, einen Übergang der Zuständigkeit* auf den ersuchenden Mitgliedstaat, d. h. in den vorliegenden Rechtssachen auf die Bundesrepublik Deutschland, nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung *zu verhindern*, weil die Verwaltungsbehörden dieses Mitgliedstaats Schwierigkeiten hatten, während der Gesundheitskrise Überstellungen rechtzeitig

[28] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 9, 2020, S. 318. Der Verfasser räumt ein, dass es in einer Pandemiesituation Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Überstellungsentscheidung geben kann. Dennoch ist er der Ansicht, dass eine Aussetzung der Vollziehung auf der Grundlage von § 80 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung in Wirklichkeit nicht darauf abzielt, eine gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, sondern eher darauf, die Verwaltungsbehörden in die Lage zu versetzen, die Überstellungen nach einem Widerruf der Aussetzungsentscheidungen wieder aufzunehmen, sobald die praktischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Pandemie nicht mehr bestehen.

durchzuführen [29]. Eine Unterbrechung der Sechsmonatsfrist gemäß Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung hätte den Verwaltungsbehörden „zusätzliche Zeit“ für die Durchführung der Überstellungen verschafft.

88. Diese Annahme scheint mir – zumindest teilweise – durch die Erklärungen der Kläger der Ausgangsverfahren gestützt zu werden, die in der mündlichen Verhandlung auf die organisatorischen Herausforderungen verwiesen haben, denen sich die deutschen Behörden gegenübergesehen hätten. Eine durch solche Überlegungen motivierte Anwendung von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung würde jedoch dem im fünften Erwägungsgrund dieser Verordnung genannten Ziel einer zügigen Bearbeitung von Asylanträgen zuwiderlaufen [30]. Eine Aussetzung der Durchführung einer Überstellungsentscheidung *auf unbestimmte Zeit* führt nämlich dazu, dass die Wartezeit der betroffenen Person unnötig verlängert wird, obwohl diese Zeit für die Prüfung ihres Asylantrags genutzt werden könnte.

89. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht ausgeführt hat, erscheint es nicht hinnehmbar, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, über einen längeren Zeitraum in einer Situation der Ungewissheit gehalten wird. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich das Ende einer globalen Pandemie wie Covid-19 nicht mit hinreichender Sicherheit vorhersagen lässt, so dass der vom Bundesamt verfolgte Ansatz in der Praxis auf einen Aufschub auf unbestimmte Zeit hinauslaufen und infolgedessen das Gemeinsame Europäische Asylsystem lähmen würde. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Ergebnis alles andere als wünschenswert wäre. Ein solcher Ansatz würde die Rechtssicherheit beeinträchtigen und das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gefährden [31].

4. Die Aussetzung der Durchführung einer Überstellungsentscheidung darf nicht in erster Linie darauf abzielen, die Zuständigkeit des ersuchenden Staates zu vermeiden

90. Was speziell die konkreten Gründe betrifft, die das Bundesamt veranlasst haben sollen, die Vollziehung der Überstellungsentscheidungen auszusetzen, stelle ich fest, dass die von der deutschen Regierung und dem vorlegenden Gericht vorgebrachten Argumente, mit denen geltend gemacht werden soll, dass *das Interesse des Mitgliedstaats, der die Überstellung vornehmen will, Vorrang vor dem Interesse des Asylbewerbers habe*, bis zu einem gewissen Grad im Widerspruch zu der ebenfalls von dieser Regierung vorgebrachten Argumentation stehen, wonach die oben genannte Aussetzungsentscheidung im Interesse der Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes des Asylbewerbers getroffen worden sei. Diese Inkonsistenz in der Argumentation lässt Zweifel an den wahren Gründen für den vom Bundesamt gewählten Ansatz aufkommen.

91. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass aus den Vorlagebeschlüssen hervorgeht, dass die Entscheidung des Bundesamts, die Vollziehung der Überstellungsentscheidung auszusetzen, erst getroffen wurde, nachdem ein deutsches Gericht

[29] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 7, 2020, S. 232. Der Verfasser ist der Auffassung, dass eine nationale Verwaltungsbehörde die Überstellungsfrist nicht nach Belieben unterbrechen kann. Diese Frist sei erforderlich, um die Voraussetzungen von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung zu erfüllen, nämlich den gerichtlichen Schutz des Asylbewerbers zu gewährleisten. Eine Aussetzung mit dem alleinigen Ziel, den Lauf dieser Frist zu unterbrechen, stelle vielmehr einen „Rechtsmissbrauch“ dar. Nach Auffassung des Verfassers zielt der vom Bundesamt verfolgte Ansatz nicht darauf ab, gerichtlichen Schutz zu gewährleisten.

[30] Siehe Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge.

[31] Siehe Nrn. 69 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

den Antrag der Kläger auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage abgelehnt hatte. Folglich hatte sich das zuständige Gericht schon im Vorfeld zur Notwendigkeit, den Klägern der Ausgangsverfahren vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, geäußert und diese verneint. Das legt die Annahme nahe, dass *diese gerichtliche Entscheidung aus ganz anderen Gründen erfolgte als die später*, d. h. während der Gesundheitskrise, von den Verwaltungsbehörden *getroffene Entscheidung*.

92. Die Entscheidung des Bundesamts, die Vollziehung der Überstellungsentscheidung auszusetzen, scheint mir daher *nicht mit der Absicht getroffen worden zu sein, den „Abschluss" des Gerichtsverfahrens abzuwarten*, wie es Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung verlangt, sondern auf der Grundlage von Erwägungen, die mit den in dieser Bestimmung genannten nichts zu tun haben, nämlich mit dem Ziel, einen Übergang der Zuständigkeit nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung zu verhindern. In einem solchen Fall wäre die mögliche Anhängigkeit eines Rechtsstreits vor einem Gericht nur ein *zufälliger Umstand* gewesen [32]. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint mir das von der deutschen Regierung vorgebrachte Argument, dass die deutschen Verwaltungsbehörden letztlich „dem Rechtsschutzbegehren der Kläger der Ausgangsverfahren stattgegeben" hätten, nicht überzeugend.

93. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, ob es angesichts der praktischen Unmöglichkeit einer Überstellung nicht angemessener gewesen wäre, die gegen die betroffene Person erlassene Abschiebungsanordnung zu widerrufen und die Zuständigkeit für die Prüfung ihres Antrags auf internationalen Schutz gemäß der Ermessensklausel in Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung zu übernehmen. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem, in das sich die Dublin-III-Verordnung einfügt, nach Art. 67 Abs. 2 und Art. 80 AEUV auf der „Solidarität der Mitgliedstaaten" und der „gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten" unter ihnen beruht. Wie aus dem 22. Erwägungsgrund dieser Verordnung hervorgeht, bildet diese Solidarität ein „Kernelement" dieses Systems. Der von mir vorgeschlagene Ansatz hätte eine größere Solidarität widergespiegelt, insbesondere gegenüber den Mitgliedstaaten, die sowohl die Folgen der Gesundheitskrise als auch große Migrationsströme zu bewältigen haben [33].

94. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Fällen, in denen ein Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht anhängig ist, das Argument der praktischen Unmöglichkeit, eine Überstellungsentscheidung durchzuführen, auch Gegenstand des vor dem Verwaltungsgericht anhängigen Rechtsstreits sein kann. Dies setzt allerdings voraus, dass *das nationale Verfahrensrecht den Parteien gestattet, sich in einem solchen Rechtsstreit auf dieses Argument zu berufen*. In diesem Fall wäre es legitim, zu behaupten, dass eine Aussetzungsentscheidung tatsächlich „*bis* zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung" im Sinne von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung getroffen wurde (Hervorhebung nur hier). Wie ich in den vorliegenden Schlussanträgen [34] bereits erläutert habe, ist diese Bestimmung dahin auszulegen, dass sie sich auf Aussetzungsentscheidungen bezieht, die von nationalen Verwaltungsbehörden aufgrund von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Überstellungsentscheidung getroffen werden, die in dem von der betroffenen Person eingelegten Rechtsbehelf aufgeworfen wurden.

[32] Lehnert, M., und Werdermann, D, „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Bd. 39, Nr. 18, 2020, S. 1310 und 1311. Die Verfasser sind der Auffassung, dass die Entscheidung, die Vollziehung der Überstellungsentscheidungen auszusetzen, nicht „*aufgrund* eines Rechtsbehelfs", sondern „*anlässlich* eines Rechtsbehelfs" getroffen wurde (Hervorhebung nur hier). Nach ihrer Ansicht lässt sich den Aussetzungsentscheidungen kein personenbezogener Grund entnehmen, der eine Abweichung vom Ziel der Beschleunigung rechtfertigt.

[33] Vgl. Urteil vom 26. Juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, Rn. 100).

[34] Siehe Nr. 74 der vorliegenden Schlussanträge.

95. Hierzu genügt es, in Bezug auf die Ausgangsverfahren festzustellen, dass es keinen Hinweis darauf gibt, dass die Rechtswidrigkeit, die sich aus der praktischen Unmöglichkeit der Durchführung der Überstellung ergeben soll, im Rahmen der von den Klägern der Ausgangsverfahren erhobenen Klagen geltend gemacht wurde. Jedenfalls enthalten die Vorlagebeschlüsse keine genauen Angaben dazu. Folglich scheinen mir selbst in diesem Fall die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung in den vorliegenden Rechtssachen nicht erfüllt zu sein.

96. Dies vorausgeschickt, ist es meines Erachtens Sache des vorlegenden Gerichts, den Sachverhalt zu würdigen, um mit der erforderlichen Gewissheit festzustellen, ob die vom Bundesamt gegebene Begründung für die Aussetzung der Vollziehung der Überstellungsentscheidungen *ausschließlich darauf abstellte*, wegen der Schwierigkeiten der deutschen Verwaltungsbehörden, Überstellungen während der Gesundheitskrise rechtzeitig durchzuführen, *einen Übergang der Zuständigkeit* auf die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 29 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung *zu verhindern*, oder darauf, *einen wirksamen gerichtlichen Schutz* der Antragsteller des Ausgangsverfahrens zu *gewährleisten*[35]. Im ersten Fall sollte eine Unterbrechung der Überstellungsfrist ausgeschlossen werden.

97. Im zweiten Fall sollte die *Möglichkeit, die Überstellungsfrist zu unterbrechen, an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden*. Konkreter gesagt sollte das Bundesamt berechtigt sein, sich in Anbetracht der praktischen Unmöglichkeit der Durchführung von Überstellungsentscheidungen aufgrund der Covid-19-Pandemie auf Art. 27 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung zu berufen, sofern die Aussetzungsentscheidung aufgrund von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Überstellungsentscheidung getroffen wurde, die im Rahmen einer Klage gegen diese Entscheidung, die betroffene Person zu überstellen, oder einer Überprüfung dieser Entscheidung vorgebracht wurden.

5. Zwischenergebnis

98. Gewisse Anhaltspunkte legen die Annahme nahe, dass das Bundesamt die Vollziehung der Überstellungsentscheidungen ausgesetzt haben könnte, um einen Übergang der Zuständigkeit nach Ablauf der Sechsmonatsfrist des Art. 29 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung zu verhindern, weil es während der Gesundheitskrise Schwierigkeiten hatte, Überstellungen von Asylbewerbern in andere Mitgliedstaaten rechtzeitig durchzuführen.

99. Da *ein solches Motiv für sich allein keinen rechtmäßigen Grund darstellt, der eine Unterbrechung der Überstellungsfrist* nach Art. 27 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 1 dieser Verordnung rechtfertigen kann, erscheint es angezeigt, das vorlegende Gericht um die Feststellung zu ersuchen, ob die Aussetzungsentscheidung *hauptsächlich aufgrund von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Überstellungsentscheidung* getroffen wurde.

[35] In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung die Gefahr eines „Rechtsmissbrauchs“ im Rahmen der Anwendung von Art. 27 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung anerkennt, u. a. für den Fall, dass eine Entscheidung über die Aussetzung der Überstellung von den deutschen Verwaltungsbehörden *allein zu dem Zweck getroffen wird, die Frist zu unterbrechen*, weil sie aufgrund behördlicher Versäumnisse ansonsten nicht gewahrt werden könnte (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Januar 2019, BVerwG 1 C 16.18, Rn. 27).

100. Insoweit ist jedoch klarzustellen, dass ein solcher Grund für die Anwendung der oben genannten Bestimmungen nur dann relevant ist, wenn die Zweifel an der Rechtmäßigkeit *vor einem Gericht im Rahmen eines Rechtsstreits*, d. h. einer Klage gegen eine Entscheidung, die betroffene Person zu überstellen, oder einer Überprüfung dieser Entscheidung, *geltend gemacht wurden*.

VI. Ergebnis

101. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) wie folgt zu antworten:

1. Die Verwaltung des ersuchenden Mitgliedstaats hat unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, die Durchführung einer Überstellungsentscheidung auszusetzen und damit die Überstellungsfrist gemäß Art. 27 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 1 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, zu unterbrechen.

2. Die Verwaltung des ersuchenden Mitgliedstaats kann von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, sofern die Aussetzung der Durchführung hauptsächlich aufgrund von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Überstellungsentscheidung angeordnet wird, die vor einem nationalen Gericht im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen die Entscheidung, die betroffene Person zu überstellen, oder einer Überprüfung dieser Entscheidung geltend gemacht wurden.

3. Da das Interesse der Verwaltung, einen Übergang der Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat nach Ablauf der in Art. 29 Abs. 2 der Verordnung Nr. 604/2013 vorgesehenen Sechsmonatsfrist aufgrund von Schwierigkeiten bei der rechtzeitigen Durchführung von Überstellungen von Asylbewerbern in andere Mitgliedstaaten während der Covid-19-Pandemie zu verhindern, für sich allein keinen rechtmäßigen Grund darstellt, der eine Unterbrechung der Überstellungsfrist rechtfertigen kann, obliegt es dem vorlegenden Gericht, die Gründe festzustellen, die die Verwaltung dazu veranlasst haben, die Durchführung der betreffenden Überstellungsentscheidungen auszusetzen.