

**XX. Treffen der obersten Verwaltungsgerichtshöfe  
Deutschlands, Österreichs, Liechtensteins und der Schweiz**

**vom 21. bis 24. September 2016  
in Leipzig**

**Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts  
zum Dublin-Verfahren**

*Prof. Dr. Ingo Kraft*

Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht

## I. Einleitung

Vor Inkrafttreten des Dublin-Regimes hatte die Bundesrepublik Deutschland Asylanträge grundsätzlich in jedem Fall sachlich zu prüfen. Voraufenthalte in anderen EU- bzw. EWR-Staaten konnten nur *materiell*rechtlich im Rahmen der Subsidiarität der Asylgewährung sowie des Flüchtlingsschutzes dazu führen, dass ein Asylantrag entweder wegen anderweitiger Sicherheit vor politischer Verfolgung oder - nach der Grundgesetzänderung im Jahre 1993 - wegen Einreise aus einem sicheren Drittstaat ohne Erfolg blieb.

Mit dem Dublin-Regime<sup>1</sup> als Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems hat sich eine neue Kategorie in das asylverfahrensrechtliche Prüfprogramm vor die eigentliche Sachprüfung geschoben: Die **internationale Zuständigkeit**. Das Asylverfahren ist dadurch qua Unionsrecht zweistufig ausgestaltet (→ vgl. *Schemata Nr. 1 und 2*):

- 1) Zuerst die Prüfung der internationalen Zuständigkeit des Staates, in dem der Asylantrag gestellt worden ist. Bei Ablehnung der eigenen Zuständigkeit setzt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ein Zwischenverfahren mit dem Ziel der Überstellung des Asylbewerbers in den zuständigen Mitgliedstaat in Gang. Stimmt dieser der Übernahme zu, lehnt das Bundesamt den Asylantrag gemäß § 27a AsylG als unzulässig ab und erlässt eine Abschiebungsanordnung in den zuständigen Mitgliedstaat gemäß § 34a AsylG.
- 2) Nach Annahme der eigenen Zuständigkeit erfolgt ohne weitere Zwischenentscheidung die Sachprüfung des Asylbegehrens.

Noch eine Vorbemerkung zum vergleichsweise **beschränkten Zugriff** des deutschen **Bundesverwaltungsgerichts** auf Dublin-Fälle: Zum einen erstreckt sich die sachliche Zuständigkeit der deutschen Verwaltungsgerichte - anders als in anderen Staaten - *nicht* auf Abschiebungshaftfälle. Denn über Freiheitsentziehungen entscheiden aus historischer Tradition die ordentlichen Gerichte (§ 106 Abs. 2 Satz 1 AufenthG i.V.m. §§ 415 ff. FamFG). Zum anderen ergehen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen in Dublin-Fällen wegen des im Asylgesetz weitgehend angeordneten gesetzlichen Sofortvollzugs (§ 75 AsylG) zumeist im Eilverfahren und nicht immer wird das Klageverfahren in der Hauptsache bis zum Urteil durchgeführt. In Eilverfahren war die Entscheidungspraxis in Dublin-Fällen wegen der gesetzlichen Zuständigkeit des Einzelrichters erster Instanz (§ 76 Abs. 4 AsylG) von Anfang an durch eine starke Zersplitterung in Tat- und Rechtsfragen gekennzeichnet. Die Divergenzen konnten wegen des Ausschlusses der Beschwerde (§ 80 AsylG) im Eilverfahren auch nicht durch die Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht bereinigt werden. So dauerte es bis 2013, dass die ersten Hauptsacheverfahren als Revisionen das Bundesverwaltungsgericht erreichten.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.02.2003 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines Drittlandes in einem Mitgliedstaat gestellt hat, ABl. EG Nr. L 50 S. 1;

Verordnung EU Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 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 (Neufassung), ABl. EU Nr. L 180 S. 31.

## II. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Dublin-Verordnungen

### 1. Anwendbarkeit des Dublin-Regimes

#### 1.1 Sachliche Anwendbarkeit

##### 1.1.1 Entfall der Anwendbarkeit durch die faktische Grenzöffnung im Herbst 2015?

Das Bundesverwaltungsgericht hat auf entsprechendes Klägervorbringen in einem Nebensatz klargestellt, dass die faktische Nichtanwendung der Dublin-Regeln anlässlich des Massenzustroms von Asylbewerbern und der aus humanitären Gründen veranlasseten Grenzöffnung im September/Oktober 2015 *nicht* zu einer normativ beachtlichen Außerkraftsetzung der Dublin-Verordnung geführt hat. Denn diese EU-Verordnung ist verbindlich und gilt unmittelbar in jedem EU-Mitgliedstaat (Art. 288 Abs. 2 AEUV).<sup>2</sup> Einer Übertragung der im Planungsrecht entwickelten Rechtsfigur für das Außerkrafttreten einer Norm infolge faktischen Nichtvollzugs (sog. „Funktionslosigkeit“)<sup>3</sup> hat der 1. Senat damit für die kurze Zeit der Grenzöffnung im Herbst 2015 eine klare Absage erteilt.

##### 1.1.2 Anwendbarkeit nach Rücknahme des Asylantrags?

Der EuGH hatte im Fall *Kastrati* entschieden, dass die Dublin II-Verordnung im Falle der Rücknahme eines Asylantrags vor Erklärung der Zustimmung zur Aufnahme durch den zuständigen Mitgliedstaats nicht mehr anzuwenden sei.<sup>4</sup> In einem solchen Fall sei es vielmehr Sache des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Antrag gestellt worden sei, die aufgrund der Rücknahme des Asylantrags gebotenen Entscheidungen (Einstellung des Asylverfahrens, Abschiebungsandrohung in den Heimatstaat) zu treffen.

Daraus hat das Bundesverwaltungsgericht gleichsam e contrario abgeleitet, dass eine Überstellung in den ersuchten Mitgliedstaat auf der Grundlage der Dublin II-Verordnung auch dann noch möglich ist, wenn der Antragsteller nach Erklärung der Zustimmung durch den ersuchten Mitgliedstaat seinen Asylantrag auf die Gewährung subsidiären Schutzes beschränkt und damit zurückgenommen hat. Denn mit der Annahmeerklärung des Übernahmegesuchs ist das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zwischen den Staaten abgeschlossen und der für die Prüfung des Asylantrags zuständige Mitgliedstaat steht fest.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> BVerwG, Urteil vom 22.03.2016 - 1 C 10.15 - NVwZ-RR 2016, 525 Rn. 13.

<sup>3</sup> Grundlegend: BVerwG, Urteil vom 29.04.1977 - 4 C 39.75 - BVerwGE 54, 5.

<sup>4</sup> EuGH, Urteil vom 3.05.2012 - C-620/10 - *Kastrati* - InfAuslR 2012, 206 = NVwZ 2012, 817.

<sup>5</sup> BVerwG, Urteil vom 22.03.2016 - 1 C 10.15 - NVwZ-RR 2016, 525 Rn. 22. Als Rücknahme des Asylantrags war diese Antragsbeschränkung nur deshalb anzusehen, weil nach der Dublin II-VO der Begriff „Asylantrag“ i.S.d. Art. 2 Buchst. c Dublin II-VO nur Anträge erfasste, mit denen die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft begehrt wurde; er schloss den subsidiären Schutz noch *nicht* mit ein. Erst mit der Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 (ABl. L 304 S. 12, ber. ABl. L 204 S. 24) - sog. Qualifikationsrichtlinie - wurde das Konzept des subsidiären Schutzes zu einem Bestandteil des EU-Rechtsrahmens im Asylbereich.

### 1.1.3 Anwendbarkeit nach Überstellung und illegaler Wiedereinreise?

In der Praxis erweist sich die Überstellung - wenn es überhaupt einmal dazu kommt (→ vgl. Folien Nr. 3 und 4)- bislang als stumpfes Schwert. Denn in dem offenen Schengen-Raum reisen Asylbewerber nach einer Überstellung oftmals wieder illegal nach Deutschland ein und betreiben ihren der Hauptsache noch anhängigen Prozess gegen die Überstellungsanordnung weiter oder stellen weitere Asylanträge.

Für diese Fallkonstellation hat der 1. Senat dem EuGH mehrere Fragen zur Auslegung der Dublin III-VO vorgelegt.<sup>6</sup> Diese zielen zum einen auf den **Zeitpunkt** der für die gerichtliche Überprüfung der Überstellungsentscheidung maßgeblichen Sachlage. Da in § 77 AsylG für Asylprozesse die *gegenwärtige* Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts als erheblich angeordnet ist, stellt sich die Frage, ob - von der deutschen Rechtslage abweichend - der Vollzug einer rechtmäßigen Überstellungsentscheidung qua Unionsrecht die Sach- und Rechtslage „einfriert“. Dafür könnte sprechen, dass mit der fristgerecht erfolgten Überstellung die Zuständigkeit endgültig bestimmt und daher zuständigkeitsrelevante Vorschriften der Dublin III-VO für die weitere Entwicklung nicht mehr anzuwenden sind. Des Weiteren ist von Bedeutung, ob nach abgeschlossener Zuständigkeitsbestimmung aufgrund der vollzogenen Überstellungsentscheidung **mehrfache Überstellungen** in den originär zuständigen Mitgliedstaat möglich sind und dieser Mitgliedstaat zur Aufnahme des Drittstaatsangehörigen auch für die Zukunft verpflichtet bleibt. Andernfalls wären nachträgliche Entwicklungen der für die Zuständigkeit im Allgemeinen erheblichen Umstände - z.B. Ablauf von Fristen zur Wiederaufnahme oder (neuerlichen) Überstellung - zu berücksichtigen; das würde die Anwendung weiter verkomplizieren.

### 1.1.4 Anwendbarkeit auf bereits anderweitig anerkannte Flüchtlinge?

Die Frage, ob auf den Asylantrag eines Ausländers, der bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union als **Flüchtling anerkannt** ist, das Dublin-Regime anwendbar ist, hat sich bislang nicht entscheidungserheblich gestellt. Anders als der UK Supreme Court<sup>7</sup> neigt das Bundesverwaltungsgericht allerdings zu der Auffassung, dass die Regelungen zum Dublin-Verfahren *nicht* anwendbar sind.<sup>8</sup> Zwar scheint ein Antrag auf internationalen Schutz i.S.d. Art. 2 Buchst. b Dublin-III-VO i.V.m. Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 2011/95/EU vorzuliegen. Aber die detailliert geregelten Wiederaufnahmegründe in Art. 23 Abs. 1 Dublin-III-VO erfassen diese Fallkonstellation nicht. Zudem ermächtigt die Asylverfahrensrichtlinie<sup>9</sup> zur Schaffung einer nationalen Rege-

---

<sup>6</sup> BVerwG, (Vorlage-)Beschluss vom 27.04.2016 - 1 C 22.15 - Asylmagazin 2016, 266.

<sup>7</sup> Urteil vom 19.02.2014 - R versus Secretary of State for the Home Department - [2014] UKSC 12 Rn. 75 ff.

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil vom 17.06.2014 - 10 C 7.13 - BVerwGE 150, 29 Rn. 26 = NVwZ 2014, 1460.

<sup>9</sup> Art. 25 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2005/85/EG und Art. 33 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2013/32/EU als Nachfolgeregelung.

lung, wonach ein Asylantrag als unzulässig behandelt wird, wenn dem Ausländer bereits in einem anderen Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist. Diese Ermächtigung könnte dafür sprechen, dass ein solcher unzulässiger Antrag ohne Sachentscheidung auch ohne das Dublin-Regime von dem nunmehrigen Aufenthaltsstaat getroffen werden kann.

Schließlich gibt es andere **völkerrechtliche Regelungen** für diese Fallkonstellation, die auch ohne das Dublin-Regime eine Rückführung des Ausländers in den Staat erlauben, der ihn als Flüchtling anerkannt hat:

- Gemäß § 13 Nr. 1 des Anhangs zur GFK<sup>10</sup> verpflichtet sich die Unterzeichnerstaaten, dem Inhaber eines Reiseausweises die Rückkehr in sein Gebiet zu einem beliebigen Zeitpunkt während der Geltungsdauer des Ausweises zu gestatten.
- Nach Art. 2 des Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vom 16. Oktober 1980<sup>11</sup> ist der Erststaat zur Wiederaufnahme des Flüchtlings verpflichtet, wenn die Verantwortung nicht infolge besonderer Akte (Aufenthaltserlaubnis) übergegangen ist. Der Antrag auf Wiederaufnahme innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises (Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens) zu stellen ist.
- Nach Art. 5 des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Aufhebung des Sichtvermerks für Flüchtlinge<sup>12</sup> besteht die Verpflichtung der Staaten, die einen Reiseausweis ausgestellt haben, den Flüchtling „jederzeit“ auf Ersuchen der anderen Vertragspartei wieder aufzunehmen.
- Schließlich gibt es das multilaterale Abkommen zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und Polen betreffend die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 29. März 1991<sup>13</sup> sowie weitere bilaterale Rückübernahmeabkommen.

### **1.2 Intertemporale Anwendbarkeit (Dublin II oder Dublin III-VO)?**

Die Dublin-II-VO ist durch Art. 48 der Dublin-III-VO aufgehoben worden, die gemäß Art. 49 Abs. 1 am 19. Juli 2013 in Kraft getreten ist. Nach der in Art. 49 Abs. 2 Dublin-III-VO getroffenen Übergangsregelung ist die Dublin III-VO erst auf Anträge zur Erlangung internationalen Schutzes anwendbar, die ab dem 1. Januar 2014 gestellt werden und findet darüber hinaus auf die Gesuche um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern - ungeachtet des Zeitpunkts der Antragstellung - Anwendung. Für Gesuche auf *Wiederaufnahme* - sofern sie nicht bereits vor dem 1. Januar 2014 gestellt wurden - ist deshalb jedenfalls für das zu beachtende *Verfahren* die Dublin III-VO maßgeblich.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> BGBl. 1953 II, S. 560 <585>.

<sup>11</sup> BGBl. 1994 II, S. 2646.

<sup>12</sup> BGBl. 1961 II, S. 1098.

<sup>13</sup> BGBl. 1993 II, S. 1099.

<sup>14</sup> BVerwG, Urteil vom 17.06.2014 - 10 C 7.13 - BVerwGE 150, 29 Rn. 27; zuletzt Urteil vom 22.03.2016 - 1 C 10.15 - NVwZ-RR 2016, 515 Rn. 12.

## 2. Zuständigkeitsbegründende Kriterien - systemische Mängel

Oberstes Prinzip der Dublin-Verordnung ist Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Dublin III-VO. Danach wird der Antrag von *einem einzigen* Mitgliedstaat geprüft, der nach den Kriterien des Kapitels III als zuständiger Staat bestimmt wird. Die Dublin-Verordnung nennt in Kapitel III (Art. 7 - 15 Dublin III-VO) die Kriterien, die in der genannten Reihenfolge abzu prüfen sind (Familienangehörige, Visaerteilung, Staat der illegalen Einreise).

In Art. 3 Abs. 2 Unteransatz 2 und 3 Dublin III-VO hat der Verordnungsgeber die Rechtsprechung des EuGH zu systemischen Mängeln aufgenommen und wie folgt geregelt:

Erweist es sich als unmöglich, einen Antragsteller an den zunächst als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu überstellen, da es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU- Grundrechtecharta mit sich bringen, so setzt der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat, die Prüfung der in Kapitel III vorgesehenen Kriterien fort, um festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt werden kann.

Kann keine Überstellung gemäß diesem Absatz an einen aufgrund der Kriterien des Kapitels III bestimmten Mitgliedstaat oder an den ersten Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wurde, vorgenommen werden, so wird der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat der zuständige Mitgliedstaat.

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union<sup>15</sup> hat das Bundesverwaltungsgericht zur Dublin II-VO entschieden, dass ein Asylbewerber *nur dann* nicht an den zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden darf, wenn das Asylverfahren oder die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat aufgrund **systemischer Mängel**, d.h. regelhaft so defizitär sind, dass zu erwarten ist, dass dem Asylbewerber auch im konkret zu entscheidenden Einzelfall dort mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht.<sup>16</sup>

Ausgehend von Art. 3 Abs. 1 Satz 2 der Dublin-VO'en, wonach ein Asylantrag von einem einzigen Mitgliedstaat geprüft wird, der nach den Kriterien des Kapitels III als zuständiger Staat bestimmt wird, besteht - wie sich aus den Erwägungsgründen ergibt - ein Hauptzweck der Dublin Verordnung in der Schaffung einer klaren und praktikablen Formel für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang und eine zügige Bearbeitung der Asylanträge zu gewährleisten. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem gründet sich auf das Prinzip gegenseitigen Vertrauens, dass alle daran beteiligten Staaten die Grundrechte sowie die Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention, dem Protokoll von 1967 sowie in der EMRK beachten.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> EuGH - jeweils Große Kammer, Urteil vom 21.12.2011 - Rs. C-411/10 und Rs. C-493/10, N.S. u.a. - Slg. 2011, I-13905 Rn. 78 f. = NVwZ 2012, 417; Urteil vom 14.11.2013 - C-4/11 - Puid - NVwZ 2014, 129 = InfAusIR 2014, 68; Urteil vom 10.12.2013 - C-394/12 - Abdullahi - NVwZ 2014, 208.

<sup>16</sup> BVerwG, Beschluss vom 19.03.2014 - 10 B 6.14, NVwZ 2014, 1039 = BayVBl. 2014, 508 = ZAR 2014, 204(LS); ebenso Beschlüsse vom 15.04.2014 - 10 B 16.14 und 10 B 17.14 <juris>;

<sup>17</sup> EuGH - Große Kammer, Urteil vom 21.12.2011 - Rs. C-411/10 und Rs. C-493/10, N.S. u.a. - Rn. 78 f.

Daraus hat der EuGH die widerlegliche Vermutung abgeleitet, dass die Behandlung der Asylbewerber in jedem Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Grundrechte-Charta (GR Charta) sowie mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK steht.<sup>18</sup> Die Widerlegung der Vermutung ist an hohe Hürden geknüpft: Nicht jede drohende Grundrechtsverletzung oder geringste Verstöße gegen das einschlägige Sekundärrecht genügen, um die Überstellung eines Asylbewerbers an den zuständigen Mitgliedstaat zu vereiteln.<sup>19</sup> Ist hingegen ernsthaft zu befürchten, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen im zuständigen Mitgliedstaat systemische Mängel aufweisen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der überstellten Asylbewerber zur Folge haben, ist eine Überstellung mit Art. 4 GR-Charta unvereinbar.<sup>20</sup> Der EGMR hat das Kriterium des systemischen Versagens („systemic failure“) aufgegriffen; ein Beispiel für die Koordination von Rechtsprechung europäischer Gerichte.<sup>21</sup>

Für das durch den Untersuchungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO) geprägte verwaltungsgerichtliche Verfahren in Deutschland hat das Kriterium der systemischen Mängel Bedeutung für die **Gefahrenprognose**. Der Tatrichter muss sich zur Widerlegung der auf dem Prinzip gegenseitigen Vertrauens gründenden Vermutung die Überzeugungsgewissheit (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) verschaffen, dass der Asylbewerber wegen systemischer Mängel des Asylverfahrens oder der Aufnahmebedingungen in dem eigentlich zuständigen Mitgliedstaat mit beachtlicher, d.h. überwiegender Wahrscheinlichkeit einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt wird.

Der EuGH stellt für die Prüfung auf die Perspektive der anderen Mitgliedstaaten ab. Entscheidend ist – in Anlehnung an den EGMR in M.S.S.<sup>22</sup> – dass diesen der Befund systemischer Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen nicht unbekannt sei kann, aus denen sich die Gefahr der erniedrigenden Behandlung im Sinne des Art. 4 GR-Charta ergibt.<sup>23</sup> „Systemisch“ ist daher Ausdruck der **Vorhersehbarkeit** solcher Defizite, weil sie im Rechtssystem des zuständigen Mitgliedstaates angelegt sind oder dessen Vollzugspraxis strukturell prägen. Solche Mängel treffen den Einzelnen in dem zuständigen Mitgliedstaat nicht unvorhersehbar oder schicksalhaft, sondern lassen sich aus Sicht der deutschen Behörden und Gerichte wegen ihrer systemimmanenten Regelmäßigkeit verlässlich prognostizieren. Die Widerlegung setzt deshalb voraus, dass das Asylverfahren oder die Aufnahmebedingungen im zuständigen Mitglied-

---

<sup>18</sup> EuGH a.a.O. Rn. 80, 104.

<sup>19</sup> EuGH a.a.O. Rn. 81 ff.

<sup>20</sup> EuGH a.a.O. Rn. 86 und 94.

<sup>21</sup> EGMR, Entscheidungen vom 2.04.2013 - Nr. 27725/10, Mohammed Hussein u.a./Niederlande und Italien - ZAR 2013, 336 Rn. 78; vom 4.06.2013 - Nr. 6198/12, Daytbegova u.a./Österreich - Rn. 66; vom 18.06.2013 - Nr. 53852/11, Halimi/Österreich und Italien - ZAR 2013, 338 Rn. 68; vom 27.08.2013 - Nr. 40524/10, Mohammed Hassan/Niederlande und Italien - Rn. 176 und vom 10.09.2013 - Nr. 2314/10, Hussein Diirshi/ Niederlande und Italien - Rn. 138.

<sup>22</sup> EGMR - Große Kammer, Urteil vom 21.01.2011 - Nr. 30696/09, M.S.S./Belgien u. Griechenland, NVwZ 2011, 413.

<sup>23</sup> EuGH a.a.O. Rn. 88-94 und 106 sowie LS 2; ebenso Urteil der Großen Kammer vom 14.11.2013 - Rs. C 4/11, Puid - NVwZ 2014, 129 Rn. 30.

staat aufgrund größerer Funktionsstörungen regelhaft so defizitär sind, dass anzunehmen ist, dass dort auch dem Asylbewerber im konkret zu entscheidenden Einzelfall mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht.<sup>24</sup> Es kommt hingegen nicht darauf an, ob es unterhalb der Schwelle systemischer Mängel in Einzelfällen zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 GR-Charta bzw. Art. 3 EMRK kommen kann und ob ein Antragsteller dem in der Vergangenheit schon einmal ausgesetzt war; derartige individuelle Erfahrungen sind vielmehr in die Gesamtwürdigung einzubeziehen, ob systemische Mängel im Zielland der Abschiebung des Antragstellers vorliegen.<sup>25</sup>

Wenn der Supreme Court des Vereinigten Königreichs in seinem Urteil vom 19. Februar 2014<sup>26</sup> davon ausgegangen ist, dem Urteil des EuGH vom 21. Dezember 2011 lasse sich *nicht* entnehmen, „systemische Mängel“ in einem anderen Mitgliedstaat seien eine (notwendige) Voraussetzung für ein Überstellungsverbot, erscheint diese Auffassung durch die jüngeren Entscheidungen des EuGH<sup>27</sup> überholt.<sup>28</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt aber auch Raum zur **Gruppenbildung**: So können bei defizitären Versorgungsbedingungen in dem an sich zuständigen Mitgliedstaat mit Blick auf die besondere Vulnerabilität bestimmter Personen (z.B. alleinerziehende Mütter mit Kleinkindern) Gruppen gebildet werden, hinsichtlich derer systemische Mängel angenommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat - seinen verfassungsrechtlich beschränkten Zugriff in dem vollumfänglich unionsrechtlich geregelten Dublin-Regime außeracht lassend - das Bundesamt angesichts der hochrangigen Grundrechte des Schutzes von Leben und Gesundheit und des Schutzes von Ehe und Familie (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 6 Abs. 1 GG) jedenfalls bei der Abschiebung von Familien mit Kleinstkindern bis zum Alter von drei Jahren für Mitgliedstaaten (hier: Italien) mit zweifelbehafteten Versorgungsbedingungen verpflichtet, in Abstimmung mit den Behörden des Zielstaats sicherzustellen, dass die Familie bei der Übergabe an diese eine gesicherte Unterkunft erhält, um erhebliche konkrete Gesundheitsgefahren in dem genannten Sinne für diese in besonderem Maße auf ihre Eltern angewiesenen Kinder auszuschließen.<sup>29</sup> Damit liegt es im Ergebnis auf einer Linie mit der Rechtsprechung des EGMR im Fall *Tarakhel*.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> BVerwG, Beschluss vom 19.03.2014 - 10 B 6.14 - NVwZ 2014, 1039 = ZAR 2014, 204(LS).

<sup>25</sup> BVerwG, Beschluss vom 6.06.2014 - 10 B 35.14 - NVwZ 2014, 1677 Rn. 6 = InfAusIR 2014, 352.

<sup>26</sup> R v Secretary of State for the Home Department [2014] UKSC 12.

<sup>27</sup> EuGH, Urteil der Große Kammer vom 14.11.2013 - Rs. C-4/11, Puid - NVwZ 2014, 129 und vom 10.12.2013 - Rs. C-394/12, Abdullahi - NVwZ 2014, 208.

<sup>28</sup> BVerwG, B.v. 14.07.2014 - 1 B 9.14 <juris Rn. 4>.

<sup>29</sup> BVerfG, Beschlüsse vom 17.09.2014 - 2 BvR 732/14 - AuAS 2014, 244; vom 17.09.2014 - 2 BvR 939/14 - NVwZ 2014, 1511 und vom 17.09.2014 - 2 BvR 991/14 - InfAusIR 2014, 449, jeweils Rn. 11 m.w.N. Vgl. auch die Beschlüsse vom 27.05.2015 - 2 BvR 3024/14 u.a. - BayVBl. 2015, 744 und vom 30.04.2015 - 2 BvR 746/15 - NVwZ 2015, 896 - Einstweilige Anordnung bei ablehnendem Tenor einer gerichtlichen Entscheidung mit „Maßgaben“.

<sup>30</sup> EGMR (Große Kammer), Urteil vom 4.11.2014 - Nr. Nr. 29217/12, Tarakhel/Schweiz - NVwZ 2015, 127.



### **3. Berechnung der Überstellungsfrist**

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 Dublin II-VO (jetzt: Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO) hat die Überstellung spätestens innerhalb von 6 Monaten nach Annahme des (Wieder-)Aufnahmegesuchs oder der endgültigen Entscheidung über einen **Rechtsbehelf** zu erfolgen, wenn dieser (gemäß Art. 27 Abs. 3 Dublin III-VO) **aufschiebende Wirkung** hat. Andernfalls geht gem. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 Dublin II-VO (jetzt: Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO) die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat über.

Die Ausgestaltung des vorläufigen Rechtsschutzes nach **§ 34a AsylG** entspricht der in Art. 27 Abs. 3 lit. c) Dublin III-VO genannten Varianten der „aufschiebenden Wirkung“. Die Überstellungsfrist beginnt mit der Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch den anderen Mitgliedstaat. Bei einem rechtzeitig gestellten Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gegen die Abschiebungsanordnung darf kraft nationalen Rechts (§ 34a Abs. 2 Satz 2 AsylG) eine Abschiebung bis zu der Entscheidung des Verwaltungsgerichts über den Antrag nicht vollzogen werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat für Fälle der Ablehnung des Antrags gemäß § 80 Abs. 5 VwGO entschieden, dass mit der Bekanntgabe des Beschlusses an das Bundesamt die sechsmonatige Überstellungsfrist erneut in Gang gesetzt wird.<sup>31</sup> Aus der zu Art. 20 Abs. 1 Buchst. d) Dublin II-VO ergangenen Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass dem Mitgliedstaat in Fällen der Inanspruchnahme von Rechtsschutz stets die volle Überstellungsfrist zur Vorbereitung und Durchführung der Überstellung zur Verfügung stehen muss und die Überstellungsfrist daher erst zu laufen beginnt, wenn grundsätzlich vereinbart und sichergestellt ist, dass die Überstellung in Zukunft erfolgen wird und lediglich deren Modalitäten zu regeln bleiben.<sup>32</sup> Dem unionsrechtlichen Begriff der „aufschiebenden Wirkung“ eines Rechtsbehelfs unterfällt mithin - unabhängig von der terminologischen Einordnung nach nationalem Recht - auch das allein durch die Stellung eines Eilantrags nach § 80 Abs. 5 VwGO bewirkte gesetzliche Abschiebungsverbot (§ 34a Abs. 2 Satz 2 AsylG). Dem Mitgliedstaat ist stets eine zusammenhängende sechsmonatige Überstellungsfrist zuzubilligen, so dass ein rechtzeitig gestellter Eilantrag die Überstellungsfrist unterbricht.<sup>33</sup>

Gibt das Verwaltungsgericht dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung statt, weist dann aber die Klage in der Hauptsache ab, beginnt die Überstellungsfrist mit dem Ende der aufschiebenden Wirkung erneut zu laufen.<sup>34</sup> § 80b Abs. 1 Satz 1 VwGO ordnet an, dass in diesen Fällen die aufschiebende Wirkung drei Monate nach Ablauf der gesetzlichen Begründungsfrist des gegen die abweisende Entscheidung (= Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil in der Hauptsache) endet.

---

<sup>31</sup> BVerwG, Urteil vom 26.05.2016 - 1 C 15.15 - NVwZ 2016, 1185 Rn. 11.

<sup>32</sup> EuGH, Urteil vom 29.01.2009 - C-19/08, Petrosian - Rn. 43 ff.

<sup>33</sup> BVerwG, (Vorlage-)Beschluss vom 27.04.2016 - 1 C 22.15.

<sup>34</sup> BVerwG, Urteil vom 9.08.2016 - 1 C 6.16.

## **4. Subjektive Rechte**

### **4.1 Dublin II-Verordnung**

#### **4.1.1 Fristbestimmungen**

Zur Abgrenzung des Kreises der **subjektivrechtlich** relevanten Vorschriften der **Dublin II-Verordnung** hat der EuGH entschieden, dass wenn der andere Mitgliedstaat der Aufnahme zugestimmt hat, der Asylbewerber mit dem Rechtsbehelf gegen die Überstellung der Heranziehung des in Art. 10 Abs. 1 Dublin II-VO niedergelegten Zuständigkeitskriteriums **nur** mit dem o.g. Einwand systemischer Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber entgegentreten kann.<sup>35</sup> Dem ist das Bundesverwaltungsgericht gefolgt und hat entschieden, dass jedenfalls nach **Zustimmung** des ersuchten Mitgliedstaats zur **(Wieder) Aufnahme** die in der Dublin II-Verordnung geregelten Fristen für die Stellung eines Aufnahmeersuchens keine subjektiven Rechte des Asylbewerbers begründen.<sup>36</sup> Die bloße Annahme eines (Wieder-)Aufnahmeersuchens durch den ersuchten Mitgliedstaat führt nach dem Wortlaut der Bestimmungen nicht zu einem Zuständigkeitswechsel, sondern nur zur Verpflichtung der (Wieder-)Aufnahme (vgl. Art. 18 Abs. 7 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. d der Dublin II-VO).<sup>37</sup>

Anders ist die Situation indes, wenn die **Überstellungsfrist abgelaufen** ist und dadurch der ersuchende Mitgliedstaat objektivrechtlich zuständig geworden ist. Typischerweise fehlt dann ein explizites Signal des ersuchten Mitgliedstaats, den Asylbewerber trotz des Zuständigkeitsübergangs noch aufzunehmen. Für diese Fallkonstellation hat das Bundesverwaltungsgericht zur Vermeidung der Situation eines „*refugee in orbit*“ entschieden, dass sich der Schutzsuchende jedenfalls dann auf den Zuständigkeitsübergang berufen kann, wenn die (Wieder-)Aufnahmebereitschaft des anderen (unzuständigen) Mitgliedstaats nicht positiv feststeht.<sup>38</sup>

Unter welchen Voraussetzungen im Fall einer **überlangen Verfahrensdauer** eine Pflicht zum Selbsteintritt des ersuchenden Mitgliedstaats nach Art. 3 Abs. 2 Dublin II-VO besteht,<sup>39</sup> brauchte bislang nicht entschieden werden.<sup>40</sup> Auf Art. 41 Abs. 1 GRC können sich die Asylbewerber gegenüber einem Mitgliedstaat nicht berufen, denn das Recht auf eine gute Verwaltung richtet sich nach seinem eindeutigen Wortlaut ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und nicht an die Mitgliedstaaten, selbst wenn diese Unionsrecht anwenden.<sup>41</sup> Schließlich folgt auch aus Art. 6

<sup>35</sup> EuGH - Große Kammer, Urteil vom 10.12.2013 - Rs. C-394/12, Abdullahi - NVwZ 2014, 208 Rn. 60.

<sup>36</sup> BVerwG, Beschluss vom 19.03.2014 - 10 B 6.14 - NVwZ 2014, 1039; Beschluss vom 6.06.2014 - 10 B 35.14; Urteil vom 27.10.2015 - 1 C 32.14 - BVerwGE 153, 162 Rn. 17 ff. und Leitsatz 2.

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 16.11.2015 - 1 C 4.15 - BVerwGE 153, 234 Rn. 22 = NVwZ 2016, 157.

<sup>38</sup> BVerwG, Urteil vom 27.04.2016 - 1 C 24.15 - InfAusIR 2016, 316.

<sup>39</sup> Vgl. dazu EuGH, Urteile vom 21.12.2011 - C-411/10 u.a. - Rn. 108 und vom 14.11. 2013 - C-4/11 - Rn. 35.

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 27.10.2015 - 1 C 32.14 - BVerwGE 153, 162 Rn. 21; Beschluss vom 7.12.2015 - 1 B 66.15 - InfAusIR 2016, 124 Rn. 5: Verfahrensdauer von etwas mehr als neun bzw. elf Monaten von der Asylantragstellung bis zur Erteilung der Zustimmung zur Wiederaufnahme ist nicht überlang.

<sup>41</sup> BVerwG, Urteil vom 27.10.2015 - 1 C 32.14 - BVerwGE 153, 162 unter Rückgriff auf EuGH, Urteil vom 11.12.2014 - C-249/13, Boudjlida - Rn. 32 m.w.N.

Abs. 1 EMRK nichts anderes, da der Schutzbereich sich nicht auf das Verwaltungsverfahren bezieht und zudem Streitigkeiten über Einreise, Aufenthalt und Ausweisung von Ausländern nicht zu den „*zivilrechtliche Ansprüche*“ gehören.<sup>42</sup>

#### **4.1.2 Individualschützende materielle Kriterien**

Das Bundesverwaltungsgericht hat aber auch entschieden, dass die in der Dublin II-VO enthaltenen organisatorische Vorschriften für die Zuständigkeitsbestimmung **dann individualschützend** sind, wenn sie nicht nur die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten regeln, sondern (auch) dem **Grundrechtsschutz** dienen. In diesem Sinne sind die Regelungen zur Zuständigkeit für Asylanträge von unbegleiteten Minderjährigen individualschützend und vermitteln dem Betroffenen ein subjektives Recht auf Einhaltung, auch wenn ein anderer Mitgliedstaat der Übernahme zugestimmt hat. Denn der EuGH hat die Zuständigkeitsregelung in Art. 6 Abs. 2 der Dublin II-VO im Lichte des Art. 24 Abs. 2 der GRC ausgelegt, wonach bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein muss.<sup>43</sup> Dem ist zu entnehmen, dass die Zuständigkeitsbestimmungen für unbegleitete Minderjährige in Art. 6 der Dublin II-VO (auch) dem Grundrechtsschutz des Betroffenen dienen. Ist dies der Fall, hat der Asylsuchende ein subjektives Recht auf Prüfung seines Asylantrags durch den zuständigen Mitgliedstaat.<sup>44</sup>

#### **4.2 Dublin III-Verordnung**

Der EuGH hat in seinen Urteilen vom 7. Juni 2016 zur **Dublin III-VO** entschieden, dass der Asylbewerber die fehlerhafte Anwendung eines Zuständigkeitskriteriums geltend machen kann.<sup>45</sup> Da sich die beiden Dublin Verordnungen strukturell nicht wirklich unterscheiden,<sup>46</sup> erscheint die Berufung des EuGH auf den 19. Erwägungsgrund der Dublin III-VO (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf) und die neuen Verwaltungsverfahrenregelungen als nicht besonders überzeugende Begründung, für die Dublin III-VO eine volle subjektivrechtliche Durchdringung anzunehmen. Aber: *Luxemburg locuta - causa finita*. So hat das Bundesverwaltungsgericht in einem obiter dictum signalisiert, dass es dieser neuen Linie im Anwendungsbereich der Dublin III-VO auch für die Fälle des Zuständigkeitsübergangs infolge Fristablaufs folgen wird.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> BVerwG, Urteil vom 27.10.2015 - 1 C 32.14 - BVerwGE 153, 162 unter Rückgriff auf EGMR, Urteil vom 17.05.2011 - Nr. 43408/08, Izevbekhai u.a./Irland - NVwZ 2012, 686 Rn. 83; Entscheidung vom 24.03.2015 - Nr. 37074/13, Kerkez/Deutschland - EuGRZ 2015, 464 Rn. 40.

<sup>43</sup> EuGH, Urteil vom 6.06.2013 - C-648/11 - Rn. 57.

<sup>44</sup> BVerwG, Urteil vom 16.11.2015 - 1 C 4.15 - BVerwGE 153, 234 Rn. 24 f. und LS 1 = NVwZ 2016, 157.

<sup>45</sup> EuGH (Große Kammer), Urteile vom 7.06.2016 - C-63/15 - Ghezelbash - NVwZ 2016, 1157 und C-155/15 - Karim.

<sup>46</sup> A.A. EuGH, Urteil vom 7.06.2016 - C-63/15 - Ghezelbash - Rn. 34, 38 ff., 46.

<sup>47</sup> BVerwG, Urteil vom 9.08.2016 - 1 C 6.16 - Rn. 22.

## **5. Überstellungsmodalitäten - Abschiebungsanordnung**

Nach § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG ordnet das Bundesamt die Abschiebung eines Ausländers in den nach § 27a AsylVfG für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat an, sobald feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann.<sup>48</sup> Das Gesetz sieht - anders als bei einer Abschiebungsandrohung - keine Möglichkeit der freiwilligen Ausreise vor und räumt dem Bundesamt insoweit auch kein Ermessen ein. Daher stellte sich die Frage der Unionsrechtskonformität sowie der Verhältnismäßigkeit dieser zwingenden Vorschrift, nachdem Art. 7 Abs. 1 Dublin-DVO

- eine Überstellung auf Initiative des Asylbewerbers innerhalb einer vorgegebenen Frist,
- eine bis zum Besteigen des Beförderungsmittels im Inland von einem Bediensteten des ersuchenden Staates begleitete Überstellung (Art. 7 Abs. 1b Dublin-DVO) oder
- eine bis zur Übergabe an die Behörden des zuständigen Staates eskortierte Überstellung (Art. 7 Abs. 1c Dublin-DVO)

vorsieht.<sup>49</sup>

In welcher dieser Varianten die Überstellung erfolgt, obliegt jedoch gemäß Art. 19 Abs. 3 Dublin II-VO und Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO der Regelungskompetenz des ersuchenden Mitgliedstaats ("gemäß den nationalen Rechtsvorschriften"). Deshalb hat der 1. Senat entschieden, dass **Unionsrecht keinen generellen Vorrang der Überstellung auf Initiative des Asylbewerbers** vorsieht.<sup>50</sup> Zwar *sollen* sich die Mitgliedstaaten nach dem 24. Erwägungsgrund der Dublin III-VO durch entsprechende Information des Antragstellers zwar für Überstellungen auf freiwilliger Basis einsetzen, ein Vorrang der selbstorganisierten Ausreise ergibt sich daraus jedoch nicht. Ein solcher ergibt sich auch nicht aus den Regelungen der Rückführungsrichtlinie,<sup>51</sup> denen die Dublin-Verordnungen hinsichtlich der Modalitäten einer Überstellung als *leges speciales* vorgehen.

Denn die Überstellungsregelungen der Dublin-Verordnungen dienen dem Zweck, dass der Asylbewerber im Rahmen eines behördlich überwachten Verfahrens den Behörden des zuständigen Mitgliedstaats übergeben wird oder sich selbst bei diesen meldet. Erst mit dem Eintreffen bei der zuständigen Behörde ist die Überstellung vollzogen; bis zu diesem Zeitpunkt läuft die maßgebliche Überstellungsfrist.<sup>52</sup> Kommt es nicht zu einer fristgerechten Überstellung, geht die Zuständigkeit auf den überstellenden Mitgliedstaat

---

<sup>48</sup> Damit fallen - abweichend von der Rechtslage bei der asylrechtlichen Abschiebungsandrohung - nicht nur zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse, sondern auch der Abschiebung entgegenstehende inlandsbezogene Vollzugshindernisse - egal, ob bereits ursprünglich vorliegend oder im Verfahren auftretend - in seine Prüfungskompetenz: BVerfG, Beschlüsse vom 17.09.2014 - 2 BvR 732/14 - AuAS 2014, 244; vom 17.09.2014 - 2 BvR 939/14 - NVwZ 2014, 1511 und vom 17.09.2014 - 2 BvR 991/14 - InfAuslR 2014, 449, jeweils Rn. 11 m.w.N.

<sup>49</sup> Den Versuch einer Abgrenzung dieser drei Varianten unternimmt der französische Conseil d'Etat in seinem Urteil vom 11.10.2011 - Nr. 353002.

<sup>50</sup> BVerwG, Urteil vom 17.09.2015 - 1 C 26.14 - BVerwGE 153, 24 = NVwZ 2016, 67 = InfAuslR 2016, 21; ebenso das Urteil vom 17.09.2015 - 1 C 27.14 - NVwZ 2016, 71.

<sup>51</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 S. 98).

<sup>52</sup> So BVerwG im Rückgriff auf das Schweizerische Bundesgericht, Urteil vom 11.11. 2013 - 2 C 861/2013 - BGE 140 II 74, 77.

über (Art. 19 Abs. 4 Dublin II-VO). Jede Dublin-Überstellung ist eine staatlich überwachte Ausreise des Betroffenen in einen anderen Mitgliedstaat, auch wenn sie auf Initiative des Asylbewerbers und ohne Anwendung von Verwaltungszwang erfolgt (vgl. Art. 7 Abs. 1a Dublin-DVO). Sie muss hinsichtlich der Orts- und Terminabstimmung immer behördlich organisiert sein (vgl. Art. 7 bis 10 Dublin-DVO).

Deshalb durfte der deutsche Gesetzgeber unter dem Aspekt der **Verhältnismäßigkeit** die Anordnung von Verwaltungszwang auch als grundsätzlich erforderlich zur Durchführung einer fristgerechten Überstellung nach der Dublin-Verordnung ansehen. Zum einen steht dem Ausländer zwar regelmäßig ein Recht auf Einreise in den Staat seiner Staatsangehörigkeit, nicht aber in den für die Prüfung des Asylantrags zuständigen EU-Mitgliedstaats zu. Zudem trägt der ersuchende Staat das Risiko, weil die Nichtbeachtung der Überstellungsfristen einen Zuständigkeitswechsel zur Folge hat. Der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat sich dabei durch die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts bestätigt gesehen, wonach die behördlich organisierte Überstellung Vorrang gegenüber einer solchen ohne Verwaltungszwang genießt.<sup>53</sup>

Für besondere Ausnahmefälle kann dem unionsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit im föderalen Gefüge Deutschlands durch die mit dem Vollzug der Überstellungsentscheidung betrauten Ausländerbehörden der Länder Rechnung getragen werden. Diese dürfen zwar für den Regelfall davon ausgehen, dass eine Überstellung im Sinne der Dublin-Verordnungen nur im Wege des Verwaltungszwangs vollzogen werden kann. Allerdings kann im Einzelfall ausnahmsweise auch die Überstellung ohne behördliche Überwachung nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Dublin-DVO geeignet sein, einen Asylbewerber fristgerecht in die Obhut der Behörden im zuständigen Mitgliedstaat zu bringen. Das kann der Fall sein, wenn hinter der Überstellung das Interesse des Asylbewerbers steht, da von ihm der Wunsch nach einer Familienzusammenführung ausgeht.

Die mit der Trennung der Verantwortungsbereiche von Bundesamt und Ausländerbehörden der Länder (bzw. Kommunen) ggf. einhergehende Verdoppelung von Rechtsbehelfen (Klagen gegen Bund *und* Land bzw. Stadt) ist Folge der unterschiedlichen Behördenzuständigkeit in einem föderal gegliederten Staatswesen. Sie entspricht auch der Praxis in anderen föderal gegliederten Staaten wie etwa der Schweiz.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 11.11.2013 - 2 C 861/2013 - BGE 140 II 74.

<sup>54</sup> Vgl. Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 11.11.2013 - 2 C 861/2013 - BGE 140 II 74 <75>.

## **6. Prozessuales - Anfechtungsklage**

Die in der Einleitung bereits erwähnte zweistufige Ausgestaltung des Asylverfahrens durch die Abschichtung der Frage der internationalen Zuständigkeit hat prozessual zur Konsequenz, dass die **Anfechtungsklage** die allein statthafte Klageart bei der Rüge der Unzuständigkeit des in der Abschiebungsanordnung genannten Mitgliedstaates ist.<sup>55</sup> Der Erhebung einer auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. hilfsweise subsidiären Schutzes gerichteten Verpflichtungsklage („Durchentscheiden“) steht entgegen, dass die in der Dublin-Verordnungen vorgesehene Trennung der Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung und zur materiellen Prüfung des Asylbegehrens nicht dadurch umgangen werden darf, dass das Verwaltungsgericht im Fall der Aufhebung der Zuständigkeitsentscheidung sogleich über die Begründetheit des Asylantrags entscheidet. Vielmehr fordert das Dublin-Regelungswerk, dass im Fall einer vom Gericht für fehlerhaft erachteten Verpflichtung eines anderen Staats die zuständige Behörde (BAMF) die Möglichkeit erhält, einen anderen Mitglied- oder Vertragsstaat, der nachrangig zuständig ist, um die Aufnahme oder Wiederaufnahme des Asylantragstellers zu ersuchen.<sup>56</sup> Die Stellung eines solchen Ersuchens, das den Lauf von zuständigkeitsbegründenden Fristen auslöst, ist eine dem Bundesamt zugewiesene Aufgabe, die das Gericht im Fall des Durchentscheidens nicht erfüllen könnte. Deshalb ist hier nur gerichtliche Kassation, nicht aber Reformation möglich.

## **7. Ausblick**

Wegen der in der letzten Zeit besonders deutlich gewordenen Steuerungsschwächen und Vollzugsdefizite des Dublin-Regimes hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 einen Novellierungsvorschlag für die Dublin-Verordnung vorgelegt.<sup>57</sup> Zentrale Punkte sind die Perpetuierung einer einmal begründeten Zuständigkeit und der Wegfall eines Zuständigkeitsübergangs durch Ablauf insbesondere der Überstellungsfrist. Ob und inwieweit sich dieser Vorschlag politisch durchsetzen wird, wage ich nicht zu prognostizieren. Aber zumindest das ist sicher: Es bleibt spannend und wir Richter werden nicht arbeitslos.

---

<sup>55</sup> BVerwG, Urteil vom 27.10.2015 - 1 C 32.14 - BVerwGE 153, 162.

<sup>56</sup> Vgl. EuGH, Urteile vom 21.12.2011 - C-411/10 u.a., N.S. u.a. - Rn. 96 und vom 14.11.2013 - C-4/11, Puid - Rn. 33.

<sup>57</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (Neufassung) vom 4.05.2016, COM(2016) 270 final - 2016/0133 (COD); in Deutschland veröffentlicht als BR-Drs. 390/16.