

eintrittsrecht nach Art. 3 Abs. 3 Dublin-III-VO Gebrauch gemacht, dass sie sie auch zu ihrem Verfolgungsschicksal angehört hat, geht fehlt. Hierzu hat die Kammer in ihrem Beschluss vom 03.01.2014 ausgeführt:

14 »Soweit die Antragsteller einwenden, die Antragsgegnerin habe ihr Selbsteintrittsrecht ausgeübt, indem das Bundesamt sie – die Antragsteller – am 28. Mai 2013 persönlich zu ihren Asylgründen insgesamt und nicht nur zu ihrem Reiseweg angehört habe und damit in eine sachliche Prüfung des (weiteren) Asylantrags vom 23. Mai 2013 eingetreten sei, hat die Kammer zu dieser Frage in ihrem Urteil vom 25. Juli 2013 – 2 A 652/12 –, zit. nach juris Rn. 26, im Anschluss an die Rechtsprechung des Bayerischen VGH

(Beschluss vom 3. März 2010 – 15 ZB 10.30005 –, InfAuslR 2010, S. 467 f.)

bereits entschieden, dass eine – wie im vorliegenden Fall – bloß routinemäßige, an die Befragung zu Herkunft und Modalitäten der Einreise sowie die Erforschung des Reisewegs sich nahtlos unmittelbar anschließende Anhörung des Asylbewerbers zu den Gründen der Verfolgungsfurcht für sich genommen regelmäßig nicht hinreichend zum Ausdruck bringe, die Bundesrepublik Deutschland habe bereits den Entschluss gefasst, von ihrem Recht Gebrauch zu machen, das Asylverfahren abweichend vom Regelfall in seiner »Gesamtheit« in eigener Verantwortung durchzuführen.« [...]«

Anmerkung

Zu VG Göttingen: Umsiedlung von Asylsuchenden im EU-Relocation Programm

Von RA Ulrich Koehler, Magdeburg*

I. Relocation-Programm

Der Europäische Rat, die Staats- und Regierungschefs der 28 Mitglieder der Europäischen Union, hat am 14. und 22.09.2015 Maßnahmen ergriffen, um Asylsuchende aus Italien und Griechenland umzuverteilen, um diese beiden Mitgliedstaaten an der europäischen Außengrenze zu unterstützen.

Im Rahmen dieses sogenannten Relocation-Programms¹ wurde mit Beschluss vom 14.09.2017 zunächst entschieden, 40.000 Antragstellende und dann in einem

* Rechtsanwalt und Staatssekretär a.D. Ulrich Koehler ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und für Miet- und Wohnungseigentumsrecht in Magdeburg.

¹ Beschluss (EU) 2015/1601 vom 25.9.2015, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80-94; Beschluss (EU) 2015/1523 vom 16.9.2015, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146-156; Roman Lehner, Bailout in der Flüchtlingskrise: Zum Notfallumsiedlungsbeschluss des Rates der EU vom 22.9.2015, ZAR 2015, 365-372.

weiteren Beschluss vom 22.09.2015 weitere 120.000 Antragstellende auf die anderen EU-Mitgliedstaaten umzuverteilen.² Von den insgesamt ursprünglich vorgesehenen 160.000 Relocation-Plätzen wurden aufgrund des sogenannten EU-Türkei-Deals 54.000 Plätze für die Aufnahme von syrischen Schutzsuchenden aus der Türkei umgewidmet.³ Bisher wurden 10.420 Schutzsuchende aus Italien und 21.288 aus Griechenland in andere europäische Staaten umgesiedelt.⁴ Deutschland hat davon 9.324 Asylsuchende aufgenommen.⁵ Es verbleiben knapp 70.000 ursprünglich vorgesehene Plätze. Das Relocation-Programm wurde auf zwei Jahre befristet und ist am 26.09.2017 ausgelaufen. Nach Auskunft des BAMF werden die letzten Einreisen im Rahmen des Relocation-Programms Anfang Januar 2018 erfolgen. Nicht gefüllte Relocation-Plätze verfallen.

II. Entscheidung des EuGH zum Relocation-Programm

Gegen dieses Relocation-Programm klagten die Slowakei und Ungarn vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH),⁶ wobei sich gegen die Einführung auch Rumänien und Polen gewendet hatten. Dabei hatte sich bei der Beschlussfassung ursprünglich nur Finnland enthalten. Die Kläger beantragen beim EuGH, die Beschlüsse für nichtig zu erklären. Sie stützen sich dabei einerseits darauf, dass der Erlass mit verfahrensrechtlichen Fehlern bzw. mit der fehlerhaften Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage einhergegangen sei. Zum anderen bezogen sie sich darauf, dass das Relocation-Programm keine geeignete Reaktion auf die sogenannte Flüchtlingskrise und zu diesem Zweck auch nicht erforderlich sei. Im Verfahren vor dem EuGH ist Polen dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Slowakei und Ungarns beigetreten, während Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Schweden und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung des Rates beigetreten sind.

² Ausführliche Informationen und weiterführende Links hierzu finden sich auf: resettlement.de/relocation/.

³ Vgl. Tabelle der Europäischen Kommission zu Relocation (Stand November 2017), abrufbar unter https://is.gd/eu_relocation; Einzelheiten zur Aufnahme aus der Türkei siehe resettlement.de/neue-humanitaere-aufnahme-fuer-syrische-fluechtlinge/.

⁴ Das Relocation-Programm wurde für alle 28 EU-Mitgliedstaaten, die Schweiz und die EWR-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island vorgesehen. Außer Dänemark, Ungarn, Polen, Großbritannien und Island nahmen alle beteiligten Staaten in diesem Rahmen Schutzsuchende auf.

⁵ Vgl. Tabelle der Europäischen Kommission zu Relocation, a. a. O. (Fn. 3); siehe auch resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/.

⁶ EuGH vom 6.9.2017, C-643/15, C-647/15 – abrufbar auf curia.europa.eu.

1. Stellungnahme des Generalanwalts

Generalanwalt Yves Bot hatte in seinen Schlussanträgen am 27.07.2017 dem EuGH vorgeschlagen, die Klagen abzuweisen, da der Mechanismus wirksam und in verhältnismäßiger Weise dazu beitrage, dass Griechenland und Italien die Folgen der sogenannten Flüchtlingskrise von 2015 bewältigen könnten.⁷

Der Generalanwalt weist zunächst darauf hin, dass die angefochtenen Beschlüsse als Gesetzgebungsakte eingestuft werden müssen, obwohl sie nicht gemäß den im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden sind⁸ und daher formal kein Rechtsakt mit Gesetzescharakter in der Unionsrechtsordnung seien. Mit diesen Beschlüssen werden Änderungen an mehreren unionsrechtlichen Gesetzgebungsakten vorgenommen, wie etwa der Dublin-III-Verordnung,⁹ die die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung von Asylanträgen regelt.

Die Beschlüsse ergingen auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV, der bestimmt:

»Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.«

Laut Generalanwalt ist das Verfahren zum Erlass eines Beschlusses nach Art. 78 Abs. 3 AEUV als nicht legislatives Verfahren zu qualifizieren, welches zum Erlass von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter führt. Zwar würde es den besonderen Gesetzgebungsverfahren gleichen, im AEUV aber nicht ausdrücklich als solches bezeichnet.

Art. 78 Abs. 3 AEUV räumt dem Rat die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen ein, die als Reaktion auf eine eindeutig identifizierte Notlage von asylrechtlichen Gesetzgebungsakten befristet und in genau definierten Punkten abweichen und diese ändern. Diese punktuellen und befristeten Ausnahmeregelungen könnten laut Generalanwalt nicht einer dauerhaften Änderung der materiell-rechtlichen Vorschriften in asylrechtlichen Gesetzgebungsakten der Union gleichgestellt werden, sodass der Erlass des angefochtenen Beschlusses keine Umgehung des Gesetzgebungsverfahrens darstelle.

⁷ Pressemitteilung des EuGH Nr. 88/2017 vom 26.7.2017.

⁸ In Art. 289 AEUV sind sowohl das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als auch das besondere Gesetzgebungsverfahren geregelt. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses, wie hier, durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission. Das besondere Verfahren bezieht sich auf bestimmte, in den Verträgen vorgesehene besondere Gesetzgebungsverfahren.

⁹ Verordnung 604/2013 vom 26.6.2013, ABl. 2013, L 180, S. 31, abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte / Asylrecht.

Der vorläufige Charakter der Beschlüsse ergebe sich ebenfalls aus dem zeitlichen Geltungsbereich der Beschlüsse, die beide nur eine Gültigkeit von zwei Jahren haben und am 17.9.2017 bzw. 26.9.2017 auslaufen.

2. Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes

Der Europäische Gerichtshof hat die Klagen in vollen Umfang abgewiesen und damit die Stellungnahme des Generalanwaltes übernommen. Die Beschlüsse zur Umverteilung von Asylsuchenden tragen laut Gerichtshof tatsächlich und in verhältnismäßiger Weise dazu bei, dass Griechenland und Italien die Folgen der sogenannten Flüchtlingskrise von 2015 bewältigen können.

Der EuGH folgt dem Generalanwalt insbesondere bei seiner Argumentation zu Art. 78 Abs. 3 AEUV. Demnach seien die Relocation-Beschlüsse wirksame Gesetzgebungsakte und für die Mitgliedstaaten verbindlich, obwohl sie nicht im Rahmen des ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahrens der Union (beide geregelt in Art. 289 AEUV) zustande gekommen sind.

Des Weiteren sei der Geltungsbereich der angefochtenen Beschlüsse mit der zweijährigen Regelung zeitlich begrenzt, sodass der vorläufige Charakter der Beschlüsse nicht infrage gestellt werden könne.

III. Urteil des VG Göttingen

Der Entscheidung des VG Göttingen¹⁰ lag der Fall einer Familie aus dem Irak zugrunde, die aufgrund der EU-Beschlüsse auf Antrag der griechischen Regierung von Griechenland nach Portugal umverteilt wurde.¹¹ Dort stellten die Betroffenen zwar Asylanträge, tauchten dann aber unter und reisten nach Deutschland, wo sie ebenfalls Asylanträge stellten. Nach Abnahme ihrer Fingerabdrücke,¹² konnte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihre Identität feststellen und stellte ein Übernahmeverfahren nach Art. 18 Abs. 1 lit. b Dublin III-VO an Portugal, welches seine Übernahmefähigkeit erklärte. Mit Bescheid erklärte das Bundesamt die Asylanträge daraufhin für unzulässig nach § 29 Abs. 1 Nr. 1b AsylG, stellte fest, dass keine Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 S. 1 AufenthG vorliegen und ordnete die Überstellung der Betroffenen nach Portugal an. Hiergegen erhob die Familie Klage und stellte einen Eilrechtsschutzantrag.

Das VG Göttingen wies den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den BAMF-Bescheid zurück.¹³ Der Bescheid des BAMF sei rechtmäßig,

¹⁰ VG Göttingen, Urteil vom 8.6.2017 – 2 B 377/17 – asyl.net: M25634, oben ausführlich zitiert.

¹¹ Einzelheiten zum Ablauf der Verteilung siehe resettlement.de/relocation-umverteilung-von-asylluchenden-aus-griechenland-und-italien-in-andere-eu-staaten/.

¹² Art. 9 Abs. 1 Eurodac-VO, VO (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates.

¹³ VG Göttingen, Urteil vom 8.6.2017, a. a. O. (Fn. 10).

sodass das Interesse der Antragstellenden, nicht nach Portugal überstellt zu werden, hinter dem öffentlichen Interesse am Vollzug des Bescheides zurücktrete. Das Gericht habe keine Zweifel daran, dass Portugal für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig geworden sei, sodass die in Deutschland gestellten Asylanträge gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 1 Bst. a wahlweise Bst. b AsylG unzulässig seien. Voraussetzung für die Überstellung sei die Erklärung der portugiesischen Asylbehörde nach Art. 18 Abs. 1 Bst. b Dublin-III-VO.¹⁴ Zwar regelten die EU-Beschlüsse nicht ausdrücklich, welcher Staat nach der Umsiedlung zuständig sei, es ergebe sich aber aus dem Sinn und Zweck der Regelungen, dass dies der im Rahmen des Relocation-Programms aufnehmende Staat sei.

Hinsichtlich der Dublin-III-VO bestätigte das VG deren Anwendung in solchen Fällen. Die Dublin-III-VO werde durch die Beschlüsse des Rates nicht verdrängt, sondern weiter angewendet, allerdings unter der Prämisse, dass einige Vorschriften nicht zur Anwendung kommen. Eine großflächige Verteilung von Asylsuchenden sei in der Verordnung nicht geregelt, sodass der Beschluss ihre administrative Umsetzung ergänze.

Die Frage, ob die Antragstellenden sich überhaupt auf die Regelungen der Beschlüsse zu ihren Gunsten berufen können oder ob diese Regelungen nur zwischen den Mitgliedstaaten Rechtswirkungen entfalten, ließ das Gericht ausdrücklich offen. Die »Ghezelbash«, wie auch die »Karim«-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs machen aber deutlich, dass bei Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses ein Rechtsmittel hieran nicht scheitern würde und die Verwaltungsgerichte die vollständige Überprüfbarkeit haben.¹⁵

Hinsichtlich des Verfahrens weist das VG Göttingen darauf hin, dass die Beschlüsse Fristen vorsehen, die bei der Umsiedlung von Asylsuchenden von den Mitgliedstaaten zu beachten seien. Im Falle, dass Umsiedlungsverfahren nicht innerhalb dieser Fristen abgeschlossen würden, blieben Italien und Griechenland weiterhin für die Prüfung der Asylanträge gemäß der Dublin-III-VO zuständig. Im Umkehrschluss folge hieraus, dass für den Fall, dass die Fristen eingehalten werden, der aufnehmende Staat der zuständige Staat im Sinne der Dublin-III-VO wird.

Auch die Regelungen zur Zuständigkeit nach der Dublin-III-VO ändern laut VG Göttingen nichts an der durch die Umsiedlung bewirkten Zuständigkeit des aufnehmenden Staats für die Bearbeitung der Asylanträge der umgesiedelten Personen. Danach haben die Relocation-Beschlüsse eine vorübergehende Aussetzung des in Art. 13

Abs. 1 der Dublin-III-VO festgelegten Zuständigkeitskriteriums der Ersteinreise zur Folge. Im Übrigen bleiben laut VG die Regelungen der Dublin-III-VO erhalten. So ergebe sich aus den Erwägungsgründen der Beschlüsse, dass etwa die Bestimmungen zur Familienzusammenführung, zum besonderen Schutz für unbegleitete Minderjährige und zur Ermessensklausel im Zusammenhang mit humanitären Gründen auch bei Umsiedlung anwendbar seien.¹⁶ Darüber hinaus betont das VG, dass es sich bei der Umsiedlungsentscheidung nach den Erwägungsgründen der Beschlüsse um eine Überstellungsentscheidung im Sinne des Art. 26 der Dublin-III-VO handelt.

Nicht angewendet wird Art. 33 Dublin-III-VO, der als Mechanismus zur Krisenbewältigung eingeführt worden ist und der konkrete Unterstützungsmöglichkeiten für die Europäische Kommission eröffnet, um einen Mitgliedsstaat oder mehrere Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die Anwendung der Massenzustrom-Richtlinie,¹⁷ die nach dem Zerfall Jugoslawiens in Kraft trat, wurde ebenfalls nicht in Betracht gezogen, obwohl die Mechanismen ähnlich sind.

IV. Fazit

Die Umverteilung von anfangs 66.000 Antragstellern im Rahmen des Beschlusses vom 22.09.2015 hätte dazu geführt, dass die Slowakei von Italien 190 (von insgesamt 15.600) umzusiedelnden Personen und von Griechenland 612 (von insgesamt 50.400) Personen hätte aufnehmen müssen. Ungarn hätte von Italien 306 und von Griechenland 988 Asylsuchende übernehmen sollen. Angesichts von 5,5 Mio. Einwohnern der Slowakei und von 9,8 Mio. Einwohnern Ungarns haben die Weigerungen daher nur innenpolitische Gründe und können nur so begründet werden.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, aber auch das des Verwaltungsgerichts Göttingen machen deutlich, dass die Dublin-III-VO uneingeschränkt zur Anwendung kommt und durch die administrativen Beschlüsse des Europäischen Rates ergänzt werden kann, um in besonderen Situationen handlungsfähig zu sein. Die Abweisung des Antrages im Eilrechtsschutzverfahren ist daher nur konsequent und stärkt die Durchführung des gemeinsamen europäischen Asylzuständigkeitsystems, das in der Dublin-III-VO geregelt ist.

¹⁴ Die Stattgabe des Aufnahmegesuchs kann auch fingiert werden, wenn der ersuchte Staat nicht fristgerecht antwortet, vgl. Art. 25 Abs. 2 Dublin-III-VO.

¹⁵ EuGH, Urteile vom 7.6.2016 – C-63/15 Ghezelbash gg. Niederlande – asyl.net: M23883 und C-155/15 Karim gg. Schweden – asyl.net: M23884; vgl. dazu Heiko Habbe, Asylmagazin 7/2016, S. 206 ff.

¹⁶ Die Regelungen der Dublin-III-VO zur Familienzusammenführung, Art. 9–11 Dublin-III-VO, finden ebenfalls uneingeschränkt Anwendung, wie auch das Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten, Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-VO und auch die Frage, ob systemische Mängel im Aufnahmestaat vorliegen könnten, Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Dublin-III-VO.

¹⁷ Richtlinie 2001/55/EG vom 20.7.2001, ABl. EG L 212/12 vom 7.8.2001, abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte / Asylrecht.