

erstgenannten Mitgliedstaats anzuerkennen und unverzüglich mit der Prüfung des von dieser Person gestellten Antrags auf internationalen Schutz zu beginnen.

44 In Anbetracht zum einen des im 19. Erwägungsgrund der Dublin-III-Verordnung erwähnten Ziels, im Einklang mit Art. 47 der Charta der Grundrechte einen wirksamen Schutz der Betroffenen zu gewährleisten, und zum anderen des in Rn. 31 des vorliegenden Urteils angeführten Ziels, im Interesse sowohl der Schutzsuchenden als auch des generellen reibungslosen Funktionierens des durch diese Verordnung geschaffenen Systems eine zügige Bestimmung des für die Bearbeitung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats sicherzustellen, muss der Antragsteller über einen wirksamen und schnellen Rechtsbehelf verfügen können, der es ihm ermöglicht, sich auf den nach dem Erlass der Überstellungsentscheidung eingetretenen Ablauf der in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung festgelegten sechsmonatigen Frist zu berufen.

45 Insoweit genügt im vorliegenden Fall das aufgrund der österreichischen Rechtsvorschriften einer Person, die internationalen Schutz beantragt hat, zustehende Recht, sich im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen die ihr gegenüber ergangene Überstellungsentscheidung auf nach dem Erlass dieser Entscheidung eingetretene Umstände zu berufen, dieser Verpflichtung, einen wirksamen und schnellen Rechtsbehelf vorzusehen.

46 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass Art. 27 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung, betrachtet vor dem Hintergrund ihres 19. Erwägungsgrundes, sowie Art. 47 der Charta der Grundrechte dahin auszulegen sind, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, über einen wirksamen und schnellen Rechtsbehelf verfügen können muss, der es ihr ermöglicht, sich auf den nach dem Erlass der Überstellungsentscheidung eingetretenen Ablauf der in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung festgelegten sechsmonatigen Frist zu berufen. Das aufgrund einer innerstaatlichen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden einem solchen Antragsteller zustehende Recht, sich im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen die Überstellungsentscheidung auf nach ihrem Erlass eingetretene Umstände zu berufen, genügt dieser Verpflichtung, einen wirksamen und schnellen Rechtsbehelf vorzusehen. [...]«

### Anmerkung

#### Zu EuGH, *Mengesteab* sowie *Shiri*: Dublin-Fristen unmittelbar wirksam und gerichtlich voll überprüfbar

Von Constantin Hruschka, München\*

#### I. Einleitung

Die Dublin-III-Verordnung (Dublin-VO), macht den Übergang der Zuständigkeit an einen anderen Staat von Fristen abhängig. Die Länge der Fristen ist von der Verfahrensart abhängig. Die Konsequenz einer verstrichenen Frist ist ein Zuständigkeitsübergang auf den Staat, der die Frist verpasst hat. Es gibt dabei drei unterschiedliche Fristen:

1. Die *Anfragefrist*, innerhalb derer der Mitgliedstaat, in dem sich die asylsuchende Person aufhält, den Mitgliedstaat, den er für zuständig hält, um Aufnahme ersuchen muss (geregelt in Art. 21 Abs. 1, Art. 23 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 Dublin-III-VO);
2. die *Antwortfrist*, innerhalb derer der ersuchte Staat auf die Anfrage antworten muss (geregelt in Art. 22 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 Dublin-III-VO);
3. die *Überstellungsfrist*, innerhalb derer die betroffene Person vom ersuchenden Staat in den zuständigen Staat überstellt werden muss (geregelt in Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO).

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit den Entscheidungen in den Fällen *Mengesteab* und *Shiri* im Sommer und Herbst 2017 wichtige Weichen hinsichtlich der Wirkung und der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Fristenregelungen der Dublin-VO gestellt.<sup>1</sup>

Schon mit den Entscheidungen in den Rechtssachen *Ghezelbash* und *Karim* hatte der EuGH klargestellt, dass die Kriterien und die Erlöschensregeln zur Zuständigkeit nach der Dublin-VO unmittelbare Wirkung entfalten und im Fall eines Rechtsbehelfs gerichtlich voll überprüft werden müssen.<sup>2</sup> In der Entscheidung *Mengesteab* weitete er seine Rechtsprechung auf die Anfragefrist aus und entschied gleichzeitig, dass sie bereits mit Kenntnis der Asylbehörde vom Asylgesuch zu laufen beginnt (II.). In der Entscheidung im Fall *Shiri* stellte der EuGH klar, dass diese Rechtsprechung auch für die Überstellungsfrist gilt,

\* Dr. Constantin Hruschka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. Er ist dort im Rahmen der Wissenschaftsinitiative Migration der Max-Planck-Gesellschaft tätig.

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 26.7.2017 – C-670/16 *Mengesteab* gg. Deutschland – asyl.net: M25274, Asylmagazin 9/2017, S. 357 ff. und Urteil vom 25.10.2017 – C-201/16 *Shiri* gg. Österreich – asyl.net: M25607, oben ausführlich zitiert.

<sup>2</sup> 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, Asylmagazin 7/2016, S. 220 ff.; siehe dort auch den Beitrag von Heiko Habbe.

und nahm dabei wichtige Präzisierungen vor (III.). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) muss nun seine Dublin-Praxis entsprechend anpassen und die Verwaltungsgerichte müssen die Einhaltung der Fristvorschriften vollumfänglich überprüfen (IV.). Trotzdem verbleiben einige Fragen, die weiter ungeklärt sind. Sie betreffen besondere Verfahrenskonstellationen im Rahmen des Dublin-Systems, die teilweise sehr praxisrelevant sind (V.).

## II. Die Entscheidung *Mengesteab*

Im Fall *Mengesteab* hat der EuGH darüber geurteilt, wann die Anfragefrist zu laufen beginnt und welche Wirkung ihr Ablauf hat. Der EuGH hat dabei Art. 21 Abs. 1 Dublin-III-VO ausgelegt, der bestimmt, dass die Anfragefrist bei Asylantragstellung beginnt, und Art. 20 Abs. 2 Dublin-III-VO hinzugezogen, der die Einleitung des Dublin-Verfahrens regelt. Hiernach gilt ein Asylantrag als gestellt, »wenn den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats ein vom Antragsteller eingereichtes Formblatt oder ein behördliches Protokoll zugegangen ist.«

Vor der Entscheidung war die deutsche Praxis geprägt durch eine Fristberechnung, die erst den Zeitpunkt der formalen Asylantragstellung als Anknüpfungspunkt für das Dublin-Verfahren verwendete anstatt das frühzeitig erfolgende Asylgesuch und dadurch den Fristbeginn verzögerte. Zudem wurden Übernahmeersuchen erst nach Fristablauf gestellt, dies in der Hoffnung, der andere Staat würde trotzdem der Anfrage noch zustimmen.

Die Antwort des EuGH im Fall *Mengesteab* war klar und eindeutig: Nach Ablauf der Anfragefrist kann ein Übernahmeersuchen nicht mehr wirksam gestellt werden, da die Zuständigkeit (automatisch) auf den ersuchenden Staat übergeht. Damit sagt er einerseits, dass die dreimonatige Anfragefrist von Amts wegen beachtet werden muss und andererseits, dass eine zustimmende Antwort auf eine verspätet gestellte Anfrage keine Rechtswirkung hat.

Konsequenterweise macht der Gerichtshof daher die Frage der möglichen Geltendmachung des Fristablaufs durch die betroffene Person im Klageverfahren auch gar nicht von ihrem »subjektiven Recht« abhängig, wie es die deutsche Rechtsprechung für eine Klagemöglichkeit gegen einen Dublin-Bescheid fordert. Stattdessen stellt er auf die obligatorische Rechtmäßigkeitskontrolle im gerichtlichen Verfahren ab. Das mit der Sache befasste Gericht muss umfassend prüfen, ob das Dublin-Verfahren korrekt abgelaufen ist. In seinen Ausführungen verweist der EuGH ausführlich auf seine Rechtsprechung zur vollen Überprüfbarkeit der richtigen Anwendung der Kriterien und der Erlöschensgründe der Zuständigkeit.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Siehe Urteile Ghezelbash und Karim, ebenda.

Auch bei der Frage des Fristbeginns ist der EuGH der deutschen Praxis entgegengetreten. Laut BAMF gelte erst dann der Asylantrag im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Dublin-III-VO als gestellt und löse den Fristlauf aus, wenn er förmlich gestellt wurde. Der EuGH zeigt hingegen auf, dass Art. 20 Abs. 2 Dublin-III-VO eine solche Differenzierung nicht kennt. Insgesamt hält der EuGH fest, dass die Kenntnis der zuständigen Asylbehörde vom Asylgesuch die Anfragefrist in Lauf setzt.<sup>4</sup> Damit stellt sich der EuGH eindeutig gegen eine formaljuristische Auslegung des Begriffes »Asylantrag«. Auch im Fall einer Eurodac-Treffermeldung, die nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 Dublin-III-VO alternativ eine zweimonatige Anfragefrist auslösen kann, stellt er auf den Fristlauf ab, der durch Kenntnis der Behörde vom Asylgesuch ausgelöst wurde, wenn dieser früher endet. Es zählt also die zuerst ablaufende Frist für die Fristberechnung.

## III. Die Entscheidung *Shiri*

Eine ähnliche Praxis wie bei der Anfragefrist gab es in Deutschland bei der Überstellungsfrist, deren Ablauf nach der deutschen Rechtsprechung nicht sofort zur Zuständigkeit Deutschlands führte, sondern nur dann, wenn der andere Staat nicht mehr bereit war, die betroffene Person aufzunehmen.<sup>5</sup> Einer solchen Praxis ist der Gerichtshof in der Entscheidung *Shiri*, die einen Fall aus Österreich betraf, – nach der Entscheidung *Mengesteab* nicht mehr überraschend – entgegengetreten.

Der EuGH hielt fest, dass Art. 29 Abs. 2 S. 1 Dublin-III-VO so auszulegen ist, dass bei Ablauf der Überstellungsfrist der Zuständigkeitsübergang automatisch erfolgt. Dies folge bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung. Eine asylsuchende Person könne sich auch vor Gericht darauf berufen. Interessant sind dabei die Folgen, die der EuGH an den Fristablauf knüpft. Er stellt klar:

»In einer solchen Situation dürfen die zuständigen Behörden des ersuchenden Mitgliedstaats den Betroffenen nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellen, *sondern sind verpflichtet, von Amts wegen* die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Zuständigkeit des erstgenannten Mitgliedstaats anzuerkennen und *unverzüglich mit der Prüfung des* von dieser Person gestellten *Antrags auf internationalen Schutz zu beginnen.*«

<sup>4</sup> Zur Anwendung dieser Vorgaben in Deutschland, siehe unten Abschnitt IV. Auswirkungen auf die deutsche Praxis.

<sup>5</sup> Überwiegende Rechtsprechung. Das BVerwG hatte die Frage, ob ein automatischer Zuständigkeitsübergang erfolgt, wegen der fehlenden Wiederaufnahmebereitschaft Ungarns offengelassen; Urteil vom 27.4.2016 – 1 C 24.15 – asyl.net: M23842, Asylmagazin 6/2016, S. 176 f.

In der Vorlage des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs wurde noch die Frage aufgeworfen, wie die Überstellungsfrist im Falle der Einlegung eines Rechtsbehelfs zu berechnen sei.<sup>6</sup> Hierzu äußert sich der Gerichtshof nicht, er stellt lediglich fest, dass der Rechtsbehelf es ermöglichen muss, sich auf Umstände zu berufen, die nach dem Erlass der Überstellungsentscheidung eingetreten sind, da sonst der Ablauf der Überstellungsfrist nicht wirksam zum Gegenstand einer Beschwerde gemacht werden kann.

Im Ergebnis stellt der EuGH zum wiederholten Mal klar darauf ab, dass verfahrensrechtliche Garantien aus der Dublin-VO wesentlichen Schutz für die asylsuchenden Personen bieten und daher nicht umgangen werden dürfen.

### IV. Auswirkungen auf die deutsche Praxis

Für die deutsche Praxis bedeutet dies, dass die Dublin-Fristen insgesamt von Amts wegen zu beachten sind und dass der Fristablauf automatisch zum Übergang der Zuständigkeit führt. Dabei ist die Anfragefrist ab dem Asylgesuch bzw. spätestens ab Ausstellung des Ankunfts nachweises zu berechnen, da die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (Ankunftsnachweis) gemäß § 63a AsylG als »behördliches Protokoll« anzusehen ist, wodurch das BAMF Kenntnis vom Asylgesuch erlangt. Dies bedeutet auch, dass die asylsuchende Person einen Anspruch darauf hat, dass die Zuständigkeit Deutschlands festgestellt wird, und dass ihr materielles Asylverfahren unverzüglich begonnen wird, wenn:

- bei Ablauf der Anfragefrist noch kein Ersuchen gestellt worden ist
- oder eine Überstellung nicht innerhalb von sechs Monaten nach Zustimmung<sup>7</sup> des ersuchten Staats erfolgt ist (und die betroffene Person nicht (strafrechtlich) inhaftiert oder untergetaucht ist).

Jede Absprache zwischen Mitgliedstaaten, von den Bestimmungen der Dublin-VO abzuweichen, ist damit unwirksam und ein mit der Sache befasstes Gericht muss die Rechtmäßigkeit umfassend prüfen.<sup>8</sup> Ein »subjektives Recht« der betroffenen Personen ist für die Geltendmachung nicht erforderlich, vielmehr muss der Rechtsbehelf die umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle des behördlichen Bescheids ermöglichen. Der gerichtliche Rechtsschutz, wie er in Deutschland mit den Eilrechtsschutzan-

trägen nach § 80 Abs. 5 (Anordnung der aufschiebenden Wirkung) und Abs. 7 (Änderung des Eilrechtsbeschlusses) VwGO zur Verfügung steht, genügt den verfahrensrechtlichen Anforderungen an den Rechtsbehelf gemäß Art. 27 Dublin-III-VO.

### V. Offene Fragen

Auch nach den EuGH-Entscheidungen sind noch einige Fragen offen, die Fristenregelungen des Dublin-Systems betreffen.

So ist etwa im Fall der Ablehnung des Gesuchs durch den ersuchten Staat ein sogenanntes Remonstrationsverfahren möglich, mit dem der ersuchende Staat um nochmalige Überprüfung der Entscheidung bitten kann. Dieses Verfahren ist lediglich in Art. 5 Dublin-Durchführungsverordnung festgelegt. Es bleibt zu klären, wie diese Bestimmung auszulegen ist. Insbesondere ist umstritten, ob die dort genannten Fristen für die Remonstration als feste Fristen anzusehen sind. Zwar spricht der Wortlaut der Norm dagegen, allerdings wäre eine Ausnahme für Remonstrationsverfahren von der EuGH-Rechtsprechung zu Dublin-Fristen wohl nur sehr schwer mit dem Grundprinzip der raschen Zuständigkeitsbestimmung (Beschleunigungsgebot) in Einklang zu bringen.<sup>9</sup> Weiter bleibt unklar, wie in diesen Fällen die Berechnung der Fristen zu erfolgen hat.

Die Berechnung der Überstellungsfrist bei Einlegung eines Rechtsbehelfs ist ebenfalls ungeklärt, da der EuGH für seine Entscheidung in der Rechtssache Shiri die entsprechenden Bemerkungen der Generalanwältin Sharpston aus ihren Schlussanträgen nicht aufgenommen hat. Nach der Ansicht der Generalanwältin wäre die Frage der Berechnung der Überstellungsfrist bei der Wirkung eines Rechtsbehelfs auf die Vollziehbarkeit der Entscheidung ausschließlich eine Frage des nationalen Rechts.<sup>10</sup> Diesen Ausführungen lassen sich aber gute Gründe entgegenhalten, da Art. 27 Abs. 3 Dublin-III-VO nur drei Modelle für einen Rechtsbehelf vorsieht und daher kein Raum für weitere, von diesen Modellen abweichende nationale Regelungen verbleiben darf.

Aus menschenrechtlicher Sicht betrifft die wichtigste offene Frage die Familienzusammenführung nach den Zuständigkeitskriterien der Art. 8–10 Dublin-III-Verordnung.<sup>11</sup> Dabei ist durch den EuGH noch nicht geklärt,

<sup>6</sup> Siehe unten Abschnitt V. Offene Fragen.

<sup>7</sup> Wenn die Zustimmung des ersuchten Staats nicht innerhalb der zweimonatigen Antwortfrist erfolgt, gilt sie nach Art. 22 Abs. 7 Dublin-III-VO als erteilt.

<sup>8</sup> Zur vielfach kritisierten »Abmachung« Deutschlands und Griechenlands, den Familiennachzug zu beschränken, siehe unten Abschnitt V. Offene Fragen und Nestler/Vogt, Rechtswidrige Begrenzung der Dublin-Familienzusammenführung, Asylmagazin 10–11/2017, S. 381 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Grundsatzentscheidung des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts, Urteil vom 21.12.2017 – E-1998/2016 – und dazu Constantin Hruschka, Dublin-Remonstrationsverfahren: Ein Instrument zur Umgehung der Dublin-Fristen? in: ASYL 1/2017, 10.

<sup>10</sup> Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Shiri (C-201/16) vom 20. Juli 2017, Rn. 52 ff., abrufbar auf curia.europa.eu.

<sup>11</sup> Ausführliche Informationen hierzu finden sich auf familie.asyl.net/ innerhalb-europas und Riechmann, Familienzusammenführung im Dublin-System, Asylmagazin 10-11/2017, S. 375 ff.

ob betroffene Personen einen Anspruch auf fristgerechte Überstellung ihrer Angehörigen aus einem anderen Mitgliedstaat haben und ob der Nachzug durch Fristablauf endgültig verhindert würde.<sup>12</sup>

Diese Frage ist aktuell von großer Praxisrelevanz, da es insbesondere bei der Familienzusammenführung aus Griechenland nach Deutschland seit Monaten zu gravierenden Verzögerungen kommt.<sup>13</sup> In einer solchen Konstellation hatte zunächst das VG Wiesbaden in einem Eilrechtsbeschluss das BAMF verpflichtet, die rechtzeitige Überstellung von Familienangehörigen zu ermöglichen.<sup>14</sup> Inzwischen haben sich auch weitere Verwaltungsgerichte mit dieser Frage beschäftigt und kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen.<sup>15</sup> Teilweise wird dem VG Wiesbaden gefolgt, zum Teil wird aber der Rechtsanspruch auf fristgerechte Überstellung verneint oder das BAMF lediglich verpflichtet, nach Fristablauf den Selbsteintritt auszuüben, ohne aber die Überstellungsfrist wahren zu müssen. Letzteres ist aber nur möglich, wenn eine Überstellung nach Fristablauf im Dublin-System überhaupt noch verpflichtend oder zumindest möglich wäre.

Es ist also nicht in jedem Fall gewährleistet, dass der Anspruch auf Familienzusammenführung überhaupt bzw. innerhalb der vorgesehenen sechsmonatigen Überstellungsfrist gewahrt wird. Es wäre jedoch mit den Zielen der Verordnung nicht vereinbar, wenn der Fristablauf eine dauerhafte Familientrennung zur Folge hätte, es müsste also in jedem Fall eine Lösung gefunden werden, die die Familieneinheit ermöglicht.

## Weitere Entscheidungen zum Dublin-Verfahren

• **OVG Nordrhein-Westfalen:** Verpflichtung der Bundesrepublik zum Selbsteintritt im Rahmen eines Dublin-Verfahrens wegen fehlender Erklärung über eine menschenrechtskonforme Unterbringung in Ungarn. (Leitsatz der Redaktion)  
Beschluss vom 8.12.2017 – 11 A 585/17.A – (10 S., M25750)

• **VG Freiburg:** 1. Während des laufenden Dublinverfahrens finden die künftigen schlechten Lebensbedingungen nach möglicher Schutzuerkennung im anderen Dublin-Staat keine Berücksichtigung. Die Situation von in einem anderen Dublin-Staat bereits anerkannten Schutzberechtigten nach Abschluss des Asylverfahrens ist nicht Gegenstand der Prüfung, ob das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen in dem jeweiligen Staat systemische Schwachstellen i. S. d. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Dublin-III-VO aufweisen.

2. Im Zeitpunkt der Entscheidung über die Zuständigkeit Deutschlands im Rahmen des Dublin-Verfahrens ist eine Prognose über die Erfolgsaussichten des Asylantrags und die nach Abschluss des Asylverfahrens im anderen Dublin-Staat herrschenden Lebensbedingungen für bereits anerkannte Schutzberechtigte in der Regel nicht möglich. Deshalb kann die Feststellung, dass einem nicht zur Gruppe der besonders schutzwürdigen Personen zählenden Antragsteller im jeweiligen Staat mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach Art. 4 GR-Charta bzw. Art. 3 EMRK droht, regelmäßig nicht mit den Bedingungen im jeweiligen Dublin-Staat begründet werden. (Leitsätze der Redaktion, siehe in diesem Zusammenhang die Vorlage an den EuGH vom VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 15.3.2017 – A 11 S 2151/16 – asyl.net: M24873, Asylmagazin 6/2017, S. 236 ff.)

Beschluss vom 24.11.2017 – A 2 K 7807/17 – (8 S., M25718)

• **VG Düsseldorf:** Bei Ablauf der Überstellungsfrist zur Dublin-Familienzusammenführung hat Deutschland sein Selbsteintrittsrecht auszuüben:

1. Einstweilige Anordnung: Das BAMF hat sich bei drohendem Ablauf der Dublin-Überstellungsfrist zur Familienzusammenführung über das Fristende hinaus für den minderjährigen Bruder eines in Deutschland anerkannten Flüchtlings für zuständig zu erklären.

2. Der Anspruch ergibt sich aus Art. 6 und 8 Abs. 1 Dublin-III-VO und dem Vorrang des Kindeswohls und des Familienlebens, wenn das BAMF für minderjährige Asylsuchende zum Zweck des Familiennachzugs bereits seine Zuständigkeit erklärt hat (unter Bezug auf VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017 – 6 L 4438/17.WI. – asyl.net: M25517, Asylmagazin 10-11/2017).

<sup>12</sup> Vgl. dazu Nestler/Vogt, a. a. O. (Fn. 8).

<sup>13</sup> Siehe asyl.net Meldung vom 2.6.2017: »Verlangsamung« des Familiennachzugs aus Griechenland und Arbeitshilfe: Eilrechtsschutz zur fristgerechten Dublin-Familienzusammenführung.

<sup>14</sup> VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017 – 6 L 4438/17.WI.A. – asyl.net: M25517, Asylmagazin 10-11/2017, S. 409 f.; siehe auch asyl.net Meldung vom 22.9.2017.

<sup>15</sup> Siehe asyl.net, Meldung vom 28.12.2017.