

nahme an den ersuchten Mitgliedstaat gerichtet worden ist, wenn die in diesem Artikel vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind, so dass die Zustellung der Überstellungsentscheidung keine notwendige Voraussetzung für die Inhaftierung ist

(vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. März 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 25, und vom 13. September 2017, *Khiri Amayry*, C-60/16, EU:C:2017:675, Rn. 25 bis 27, 30 und 31).

68 Das Ziel der Dublin-III-Verordnung widerlegt somit nicht die in Rn. 46 des vorliegenden Urteils vorgenommene Auslegung, sondern spricht vielmehr ebenfalls für sie.

69 Darüber hinaus betreffen die Fragen des vorliegenden Gerichts nicht nur den Zeitpunkt, an dem die Überstellungsentscheidung zuzustellen ist, sondern auch den Zeitpunkt, an dem diese Entscheidung zu erlassen ist.

70 Insoweit trifft es zu, dass sich der Wortlaut von Art. 26 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung auf die Zustellung der Überstellungsentscheidung und nicht auf ihren Erlass bezieht. In Art. 5 Abs. 2 Buchst. b und Art. 5 Abs. 3 der Verordnung, der die Voraussetzungen, unter denen der Mitgliedstaat bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats auf das persönliche Gespräch mit dem Antragsteller verzichten darf, bzw. den Zeitpunkt, an dem es stattzufinden hat, festlegt, steht jedoch, dass dieses Gespräch und jede andere Gelegenheit für den Antragsteller, sachdienliche Informationen vorzulegen, stattfinden müssen, bevor die Überstellungsentscheidung gemäß Art. 26 Abs. 1 der Verordnung ergeht. [...]

74 Daher steht Art. 26 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung auch dem Erlass einer Überstellungsentscheidung vor der ausdrücklichen oder stillschweigenden Antwort des ersuchten Mitgliedstaats auf das Gesuch um Aufnahme oder Wiederaufnahme entgegen.

75 Nach alledem ist Art. 26 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung dahin auszulegen, dass er es dem Mitgliedstaat, der bei einem anderen Mitgliedstaat, den er aufgrund der in der Verordnung festgelegten Kriterien dafür zuständig hält, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, ein Gesuch um Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Person im Sinne des Art. 18 Abs. 1 der Verordnung gestellt hat, verwehrt, eine Überstellungsentscheidung zu erlassen und dieser Person zuzustellen, bevor der ersuchte Mitgliedstaat dem Gesuch ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt hat. [...]

Anmerkung

Zu EuGH, Rechtssache Hassan: Recht auf ein korrekt ablaufendes Dublin-Verfahren

Von Constantin Hruschka, München

Am 31. Mai 2018 hat der EuGH aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Tribunal administratif de Lille (Verwaltungsgericht Lille) über die Frage entschieden unter welchen Voraussetzungen eine Überstellungsentscheidung gemäß Art. 26 Dublin-III-Verordnung erlassen und zugestellt werden darf.¹ Dabei hat der Gerichtshof nochmals² betont, dass das in der Verordnung vorgesehene Verfahren korrekt eingehalten werden muss. Konkret ging es um die Frage, wann ein Dublin-Bescheid erstellt und zugestellt werden darf. Im konkreten Fall ging es um den Ablauf des Dublin-Verfahrens in Frankreich.

Herrn Adil Hassan waren im November und Dezember 2015 in Deutschland Fingerabdrücke abgenommen worden und er hatte einen Asylantrag gestellt. Im November 2016 wurde er in Frankreich in Calais aufgegriffen, stellte dort aber keinen Asylantrag. Daraufhin wurde er in Verwaltungshaft genommen und ihm wurde zeitgleich ein Bescheid zugestellt, mit dem ihm mitgeteilt wurde, dass Frankreich das Asylverfahren nicht durchführt und er nach Deutschland überstellt werden soll.

Frankreich hatte vor Erlass des Bescheids die Antwort aus Deutschland auf das gemäß Art. 24 Dublin-III-Verordnung gestellte Übernahmeersuchen nicht abgewartet. Herr Hassan legte sowohl gegen die Entscheidung zur Inhaftierung als auch zur Dublin-Überstellung Klage ein. Die Inhaftierungsentscheidung wurde daraufhin aufgehoben. In dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Lille brachte Herr Hassan vor, dass ein Erlass eines Dublin-Bescheids vor Durchführung des in Art. 20–25 Dublin-III-Verordnung vorgesehenen (Wieder-)Aufnahmeverfahrens rechtswidrig sei.

Diese Frage war vorher in der französischen Rechtsprechung umstritten und somit die Verwaltungspraxis in Frankreich in dieser Frage uneinheitlich, daher legte das Verwaltungsgericht Lille dem EuGH die Frage vor, ob Art. 26 Dublin-III-Verordnung dem Erlass und der Zustellung eines Dublin-Bescheids entgegensteht, wenn der ersuchte Staat im Aufnahme- oder Wiederaufnahmeverfahren der Übernahme der asylsuchenden Person noch nicht zugestimmt hat. Nach dem innerstaatlichen französischen Recht ist die Anordnung der Überstellung notwendig, bevor eine Person in Verwaltungshaft genommen werden kann.

¹ EuGH, Urteil vom 31.5.2018 – C-647/16 Hassan gg. Frankreich – asyl.net: M26279, oben ausführlich zitiert.

² Vgl. ähnlich schon EuGH, Urteil vom 25.1.2018 – C-360/16 Deutschland gg. Hasan – asyl.net: M25901, Asylmagazin 4/2018; siehe darin auch Beitrag von Heiko Habbe.

Der EuGH stellt als Antwort auf diese Frage fest, dass es dem Mitgliedstaat, der im Rahmen eines Dublin-Verfahrens einen anderen Staat für zuständig hält, aufgrund von Art. 26 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung verwehrt ist, eine Überstellungsentscheidung zu erlassen und zuzustellen, bevor der ersuchte Staat der Übernahme ausdrücklich oder stillschweigend (durch Fristablauf) zugestimmt hat. Zur Begründung seiner Antwort verweist der Gerichtshof auf Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Systematik der Dublin-III-Verordnung. Gleichzeitig verweist der Gerichtshof darauf, dass die Anordnung der Verwaltungshaft direkt auf Art. 28 Dublin-III-Verordnung gestützt werden kann, auch wenn das nationale Recht eine solche Möglichkeit nicht vorsieht (Rn. 67).

Der Gerichtshof verweist zunächst (Rn. 41–43) darauf, dass schon der Wortlaut von Art. 26 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung zeigt, dass eine Zustellung des Bescheids vor der Zustimmung des ersuchten Staates nicht möglich ist, da die Zustellung von der Zustimmung abhängig ist:

»Stimmt der ersuchte Mitgliedstaat der Aufnahme oder Wiederaufnahme zu [...] setzt der ersuchende Staat die betreffende Person von der Entscheidung in Kenntnis, sie in den zuständigen Staat zu überstellen«.

Anschließend (Rn. 44–46) analysiert er die Entstehungsgeschichte der Norm und weist darauf hin, dass durch die Zustellungsregel Rechtssicherheit geschaffen werden sollte, sodass auch die Entstehungsgeschichte das Ergebnis der Wortlautauslegung bestätigt.

Danach (Rn. 47–56) analysiert der EuGH die Systematik der Verordnung und hält fest, dass mit der Dublin-III-Verordnung ein fester Verfahrensablauf geschaffen wurde, der vorsieht, dass zuerst der Aufenthaltsmitgliedstaat die Zuständigkeit prüft und dann einen anderen Mitgliedstaat anfragen kann (nicht muss), den er für zuständig hält. Anschließend prüft dieser angefragte Staat seine Zuständigkeit. Die Zuständigkeit des angefragten Staates und somit die Möglichkeit des Erlasses einer Überstellungsentscheidung ist somit von seiner Zustimmung abhängig. Dieser Ablauf sei notwendig, da mit dem Dublin-Verfahren eine klare und praktikable Formel geschaffen werden sollte, mit der die Zuständigkeit bestimmt wird (Rn. 56).

Im Folgenden (Rn. 58–62) weist der Gerichtshof darüber hinaus darauf hin, dass der gerichtliche Rechtsschutz verkürzt sein könnte, wenn die Zustimmung zu dem Zeitpunkt noch nicht vorliegt, in dem die anzufechtende Überstellungsentscheidung erlassen wird. Der Gerichtshof stellt insbesondere darauf ab, dass auch bei einer Eurodac-Treffermeldung die Zuständigkeit des ersuchten Staates nicht feststeht, da diese beispielsweise erloschen sein kann (Rn. 63). Zudem weist der EuGH darauf hin, dass die Frage des Zeitpunkts der Zustellung der Entscheidung nicht dem nationalen Recht überlassen werden darf,

da dies dem Ziel einer einheitlichen Auslegung widerspricht und die Effektivität des Dublin-Verfahrens infrage stellen könnte (Rn. 64–68). Der EuGH betont (Rn. 69–74), dass seine Ausführungen auch für den Erlass der Überstellungsentscheidung gelten. Diese darf also auch nicht vor der Zustimmung ergehen (selbst wenn sie erst später zugestellt würde).

Die Entscheidung ist von weitreichender Bedeutung, insofern sie klarstellt, dass das Dublin-Verfahren nach klaren Regeln und nach dem vorgegebenen Verfahren ablaufen muss und dass für eine anderweitige nationale Regelung kein Raum besteht. Dies ist im aktuellen europäischen Kontext vor allem im Rahmen der vielfach geforderten und zum Teil auch durchgeführten Abweisungen von in anderen Ländern registrierten Asylsuchenden an den EU-Binnengrenzen relevant. Der Gerichtshof betont mit dieser Entscheidung das der Zuständigkeitsbestimmung innewohnende Konsensprinzip: Ohne Zustimmung oder fingierte Zustimmung durch Fristablauf wird auch ein eigentlich zuständiger Staat nicht zuständig. Die Zuständigkeitsbestimmung hängt also nicht nur von den Zuständigkeitskriterien, sondern auch von den in der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Verfahren ab. Zuständigkeitswechsel sind demnach automatisch durch Fristablauf³ oder durch Erlöschen⁴ möglich. Diese Umstände müssen immer berücksichtigt werden, selbst wenn eine Zuständigkeitsbestimmung wie im vorliegenden Fall durch die Asylantragstellung in Deutschland vermeintlich klar ist. Dies gilt, das hat der EuGH im Januar 2018⁵ festgehalten, auch in Verfahren, in denen die Person schon einmal in den zuständigen Staat überstellt wurde und zurückkehrt, selbst wenn sie nach Rückkehr keinen (neuen) Asylantrag stellt.

Das bedeutet, das vom vorgegebenen Ablauf des Dublin-Verfahrens unter keinen denkbaren Umständen abgewichen werden darf, da die Zuständigkeitsbestimmung eben nicht alleine aufgrund der Anwendung der Zuständigkeitskriterien erfolgt, sondern konsensual im Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten unter Einhaltung der Kriterien und der Verfahrensnormen erfolgt. Die Verfahrensnormen können dabei einen von den Kriterien nicht vorgesehenen Zuständigkeitsübergang bewirken und sind somit essentieller Bestandteil der Zuständigkeitsbestimmung. Erst nach Ablauf der Überstellungsfrist im jeweiligen Verfahren steht fest, welcher Staat tatsächlich für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

³ Vgl. EuGH, Urteil vom 26.7.2017 – C-670/16 Mengesteab gg. Deutschland – asyl.net: M25274, Asylmagazin 9/2017 und Urteil vom 25.10.2017 – C-201/16 Shiri gg. Österreich – asyl.net: M25607, Asylmagazin 1-2/2018; sowie dazu Anmerkung von Constantin Hruschka, Asylmagazin 1-2/2018.

⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 7.6.2016 – C-155/15, Karim gg. Schweden – asyl.net: M23884; vgl. Beitrag von Heiko Habbe, Asylmagazin 7/2016.

⁵ Vgl. EuGH, Rechtssache Hasan, a. a. O. (Fn. 2); vgl. dazu die Anmerkung von Heiko Habbe, Asylmagazin 4/2018 und die Anmerkung von Constantin Hruschka, NVwZ 2018, 560.

Dies hat der EuGH auch im Hinblick auf den Rechtsschutz deutlich gemacht, der umfassend gewährleistet sein muss. Der Rechtsschutz ist nicht etwa auf die Wahrung der Familieneinheit, auf humanitäre Gründe und/oder die richtige Zuständigkeitsbestimmung nach den Kriterien reduziert,⁶ sondern eine Klage löst eine umfassende Prüfungsverpflichtung der Gerichte aus. Diese müssen umfassend abklären, ob das Dublin-Verfahren korrekt abgelaufen ist, die Kriterien eingehalten⁷ und die Verfahrensnormen⁸ beachtet wurden.

Das Verfahren ist unabhängig davon, ob die Person einen Asylantrag im Aufenthaltsstaat gestellt hat – sofern die Dublin-III-Verordnung anwendbar ist⁹ – nach dem vorgegebenen Ablauf durchzuführen. Dieser Ablauf ist vom EuGH in der Entscheidung Hassan nochmals genau aufgezeigt worden und gestaltet sich wie folgt:

1. Zuständigkeitsprüfung durch den Aufenthaltsstaat
2. Möglichkeit, ein Ersuchen an den für zuständig gehaltenen Staat zu stellen
3. Zustimmung oder Ablauf der Antwortfrist (fingierte Zustimmung)
4. Erlass und Zustellung des Bescheids
5. Möglichkeit, einen Rechtsbehelf vor dem Vollzug einzulegen
6. Überstellung

Die Entscheidung des EuGH im Fall Hassan betont die Verpflichtung diesen Ablauf einzuhalten und sorgt in dieser Hinsicht für eine einheitliche europäische Anwendung der Dublin-III-Verordnung. Eine Abweichung von diesem Ablauf kann auch nicht durch eine in Art. 36 Dublin-III-Verordnung vorgesehene Verwaltungsvereinbarung erreicht werden, da eine solche nur eine Vereinfachung der Verfahren und insbesondere eine Verkürzung der Fristen vorsehen kann, nicht aber eine Modifikation des Verfahrens, da ein Recht auf richtige Zuständigkeitsbestimmung und Einhaltung des Verfahrens besteht.¹⁰

Somit betrifft die Entscheidung nicht nur »normale« Dublin-Verfahren im Inland, sondern alle Dublin-Verfahren unabhängig davon, wo diese durchgeführt werden. Damit ist auch im Zuge von vorübergehend wieder eingeführten Kontrollen an den EU-Binnengrenzen erforder-

lich, ein Dublin-Verfahren ordnungsgemäß durchzuführen, wenn die Dublin-III-Verordnung anwendbar ist.

Dies gilt – so betont der EuGH explizit – auch dann, wenn die Zuständigkeit klar zu sein scheint, da geänderte Umstände vorliegen können und andernfalls der zu gewährende effektive Rechtsschutz nicht gesichert wäre. Geänderte Umstände muss die asylsuchende Person effektiv ins Verfahren einbringen können, da ihr gemäß Art. 4 und 5 Dublin-III-Verordnung, die Gelegenheit zu geben ist, »alle weiteren sachdienlichen Informationen beizubringen, die für die ordnungsgemäße Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates von Bedeutung sind, bevor eine Überstellungsentscheidung ergeht.«¹¹

Für Verfahren an den Binnengrenzen bedeutet dies, dass eine Feststellung, ob die Person schon ein Asylgesuch in einem anderen Land gestellt hat, auch dann erforderlich ist, wenn die Person keinen (neuen) Asylantrag stellt, und dass – sollte dies der Fall sein – ein Dublin-Verfahren nach den Vorgaben der Verordnung, die durch nationales Recht nicht beeinträchtigt werden dürfen, durchgeführt werden muss. Grenzkontrollen, die dies nicht ermöglichen, verstoßen gegen die Vorgaben der Dublin-III-Verordnung.

Dies gilt auch im deutschen Kontext für etwaige Kontrollen an den Binnengrenzen oder in Transitzentren, die derzeit diskutiert werden. An der Binnengrenze setzt dies ganz generell eine umfassende Abklärung der migrationsrechtlichen Stellung der betroffenen Person voraus, um feststellen zu können, welches Verfahren (Dublin-Verfahren oder Rückkehrverfahren nach der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG) im Einzelfall anwendbar ist, oder ob die Person sich legal im Dublin-Raum aufhält. Der EuGH betont dabei, dass das Verfahren nicht einseitig von einem Staat durchgeführt werden darf, sondern zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten Einigkeit hergestellt werden muss, welcher Mitgliedstaat zuständig ist, und erst dann ein Bescheid ergehen darf. Gegen diesen Bescheid besteht die umfassende Möglichkeit eine Klage zu erheben und die aufschiebende Wirkung zu beantragen, was wiederum eine umfassende Prüfungsverpflichtung der zuständigen Gerichte auslöst. Dublin-Verfahren unter Umgehung des festgelegten Verfahrens sind somit unabhängig von Ort und rechtlicher Konstruktion der Prüfungsumstände europarechtswidrig. Jede Form der Kontrolle und Regulierung der Einreise an einer Grenze (Binnen- sowie Außengrenze) muss diesen Vorgaben ebenfalls Rechnung tragen und sie vollumfänglich umsetzen.

⁶ Vgl. dazu insbesondere EuGH, Urteil vom 26.7.2017 – C-490/16 A. S. gg. Slowenien, Rn. 44 ff. und Urteil vom 26.7.2017 – C-646/16 Jafari gg. Österreich – asyl.net: M25273, Asylmagazin 9/2017; siehe Meldung auf asyl.net vom 26.7.2017.

⁷ Vgl. dazu schon EuGH, Urteil vom 7.6.2016 – C-63/15, Ghezelbash gg. Niederlande – asyl.net: M23883, Asylmagazin 7/2016; vgl. Beitrag von Heiko Habbe, Asylmagazin 7/2016.

⁸ Vgl. EuGH, Rechtssachen Mengesteab und Shiri, a. a. O. (Fn. 3).

⁹ Das Dublinverfahren ist nur unter der Voraussetzung anwendbar, dass ein Asylantrag in (irgend-)einem Mitgliedstaat gestellt wurde, vgl. Art. 20 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung.

¹⁰ Siehe hierzu auch Vinzent Vogt und Robert Nestler: Rechtswidrige Begrenzung der Dublin-Familienzusammenführung, Asylmagazin 10-11/2017, S. 381 ff.

¹¹ Vgl. dazu insbesondere EuGH, Rechtssache Ghezelbash, a. a. O. (Fn. 7), Rn. 48.