



Ausarbeitung

Föderale Zuständigkeiten in Dublin-Verfahren



Föderale Zuständigkeiten in Dublin-Verfahren

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 119/14
Abschluss der Arbeit: 16. Juni 2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Fragestellung

Gefragt wird zum einen nach den Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern in sog. Dublin-Verfahren. Insbesondere soll geklärt werden, welche Behörde zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens für die Prüfung von inlands- und auslandsbezogenen Abschiebungshindernissen zuständig ist und ob es sich überschneidende Prüfungs Kompetenzen gibt.

Ferner wird gefragt, welche Folgen die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten für die Zuständigkeit der Petitionsausschüsse des Bundestages und der Landesparlamente hat, insbesondere ob hier eine „geteilte Zuständigkeit“ denkbar sei.

2. Innerstaatliche Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten

Die sog. Dublin-III-Verordnung¹ regelt, welcher Mitgliedstaat der Europäischen Union für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Dieses Verfahren zur Ermittlung des zuständigen europäischen Staates (sog. Dublin-Verfahren) soll sicherstellen, dass ein durch einen Drittstaatsangehörigen gestellter Asylantrag nur durch einen Staat materiell-rechtlich geprüft wird. Die Verordnung regelt auch, unter welchen Voraussetzungen Überstellungen von Asylbewerbern in den zuständigen Mitgliedstaat erfolgen.

Als EU-Verordnung ist die Dublin-III-Verordnung in Deutschland unmittelbar anwendbar. Die innerstaatliche Zuständigkeit und das innerstaatliche Verfahren für die Durchführung der Dublin-III-Verordnung bestimmen sich jedoch nach nationalem Recht. Die maßgeblichen Vorschriften des deutschen Rechts für die Durchführung des Dublin-Verfahrens finden sich im **Asylverfahrensgesetz** (AsylVfG)². Neben ergänzenden materiellen und Verfahrensbestimmungen enthält das Gesetz auch Bestimmungen zur Zuständigkeit. Ausgangspunkt ist dabei die Bestimmung des § 5 AsylVfG. Dieser lautet:

„§ 5 Bundesamt

(1) Über Asylanträge entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt). Es ist nach Maßgabe dieses Gesetzes auch für ausländerrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen zuständig.

[...]

(3) Der Leiter des Bundesamtes soll bei jeder Zentralen Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber (Aufnahmeeinrichtung) mit mindestens 500 Unterbringungsplätzen eine Außenstelle einrichten. Er kann in Abstimmung mit den Ländern weitere Außenstellen einrichten.

1 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABl. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 31.

2 Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3474) geändert worden ist.

(4) Der Leiter des Bundesamtes kann mit den Ländern vereinbaren, ihm sachliche und personelle Mittel zur notwendigen Erfüllung seiner Aufgaben in den Außenstellen zur Verfügung zu stellen. Die ihm zur Verfügung gestellten Bediensteten unterliegen im gleichen Umfang seinen fachlichen Weisungen wie die Bediensteten des Bundesamtes. Die näheren Einzelheiten sind in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land zu regeln.“

Das **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (im Folgenden: BAMF) stellt eine **selbständige Bundesoberbehörde** ohne Mittel- und Unterbau dar, die allerdings über Außenstellen verfügt.³ Die verfassungsrechtliche Befugnis des Bundes zur gesetzlichen Begründung eigener Verwaltungskompetenzen vermittelt Art. 87 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz (GG)⁴ i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG.⁵

§ 5 Abs. 1 AsylVfG weist dem BAMF die **ausschließliche Entscheidungskompetenz über Asylanträge** zu.⁶ Entsprechend sind Asylanträge nicht mehr wie nach früherer Rechtslage bei den Ausländerbehörden der Länder zu stellen, sondern nach § 14 AsylVfG ausschließlich bei dem BAMF bzw. dessen Außenstellen. Gleichwohl bei den Ausländerbehörden eingereichte schriftliche Asylanträge haben diese nach § 14 Abs. 2 S. 2 AsylVfG unverzüglich dem BAMF zuzuleiten. Für eine sachliche Befassung mit dem Antrag sind die Ausländerbehörden nicht zuständig.⁷

Zu der dem BAMF obliegenden **Prüfung** des Asylantrages zählt auch die Prüfung, ob nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung **Deutschland** oder ein anderer Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens **zuständig** ist. Denn ein Asylantrag ist nach § 27a AsylVfG unzulässig, „wenn ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.“ Hierzu zählt insbesondere die Dublin-III-Verordnung. Das BAMF ist daher zuständige Behörde für die Überprüfung und Feststellung der Zuständigkeit Deutschlands nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung.⁸

3 Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Außenstellen angesichts einer potentiellen Umgehung des durch Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG begründeten Verbots eines Verwaltungsunterbaus vgl. Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 5 AsylVfG Rn. 15 f. m.w.N.

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist.

5 Vgl. Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 5 AsylVfG Rn. 3.

6 Vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, 84. Ergänzungslieferung 2014, § 5 AsylVfG Rn. 5; Senge, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 197. Ergänzungslieferung 2014, § 5 AsylVfG Rn. 1; Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 5 AsylVfG Rn. 4.

7 Vgl. Senge, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 197. Ergänzungslieferung 2014, § 5 AsylVfG Rn. 1; Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 5 AsylVfG Rn. 5.

8 Vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, 84. Ergänzungslieferung 2014, § 5 AsylVfG Rn. 11.

Hat das BAMF die Zuständigkeit eines anderen Staates festgestellt, ist das Bundesamt ferner nach § 2 Abs. 1 Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung⁹ zuständig für die Übermittlung eines Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmeersuchens an diesen Staat.¹⁰

Das BAMF ist sodann nach § 34a Abs. 1 S. 1 AsylVfG zuständig für die Anordnung der Abschiebung in den für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat. § 34a AsylVfG lautet:

„§ 34a Abschiebungsanordnung

(1) Soll der Ausländer in einen sicheren Drittstaat (§ 26a) oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat (§ 27a) abgeschoben werden, ordnet das Bundesamt die Abschiebung in diesen Staat an, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann. Dies gilt auch, wenn der Ausländer den Asylantrag in einem anderen auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat gestellt oder vor der Entscheidung des Bundesamtes zurückgenommen hat. Einer vorherigen Androhung und Fristsetzung bedarf es nicht.

(2) Anträge nach § 80 Absatz 5 der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Abschiebungsanordnung sind innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe zu stellen. Die Abschiebung ist bei rechtzeitiger Antragstellung vor der gerichtlichen Entscheidung nicht zulässig.“

Diese Zuständigkeit des BAMF besteht nach § 34a Abs. 1 S. 2 AsylVfG auch dann, wenn der Ausländer den Asylantrag nicht in Deutschland, sondern in einem anderen auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat gestellt hat (sog. Aufgriffsfälle)¹¹ oder wenn er einen in Deutschland gestellten Antrag zurückgenommen hat.

Die **Abschiebungsanordnung** stellt einen Verwaltungsakt dar und beinhaltet die **Festsetzung eines Zwangsmittels** (der Abschiebung).¹² Sie wird ohne vorherige Androhung oder Fristsetzung erlassen und ist sofort vollziehbar (§ 34a Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 AsylVfG). Die tatsächliche Vornahme der Abschiebung ist ein behördlicher Realakt. Die Bekanntgabe einer Abschiebungsandrohung nach § 34a AsylVfG hat die weitere Rechtswirkung, dass nach § 67 Abs. 1 Nr. 5 AsylVfG die Aufenthaltsgestattung erlischt.

Tatbestandliche Voraussetzung einer Abschiebungsanordnung ist nach § 34a Abs. 1 AsylVfG, dass die Abschiebung „durchgeführt werden kann“. Das erfordert zum einen, dass die Übernahmebereitschaft des aufnehmenden Mitgliedstaats nach der Dublin-III-Verordnung abschließend geklärt ist. Zum anderen muss die Abschiebung aber auch **tatsächlich möglich und rechtlich zu-**

9 Verordnung zur Neufassung der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung vom 2. April 2008 (BGBl. I S. 645).

10 Vgl. Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 5 AsylVfG Rn. 8.

11 Zur Zuständigkeit des BAMF in Aufgriffsfällen VG Düsseldorf, Beschluss vom 17. April 2014 – 13 L 247/14.A –, juris.

12 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Mai 2011 – A 11 S 1523/11 –, juris, Rn. 4.

lässig sein.¹³ Denn die Abschiebungsanordnung regelt mit feststellender Wirkung, dass alle Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abschiebung erfüllt sind und die Abschiebung nunmehr durchgeführt werden kann und darf.¹⁴ Das BAMF darf eine Abschiebungsanordnung daher erst dann erlassen, wenn alle Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abschiebung durch das BAMF geprüft und bejaht worden sind. Infolgedessen obliegt dem BAMF in den Fällen des § 34a AsylVfG nicht nur die Prüfung **zielstaatsbezogener Abschiebungshindernisse** nach § 60 Abs. 2 bis 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)¹⁵, sondern auch die Prüfung **inlandsbezogener Abschiebungshindernisse bzw. Duldungsgründe** nach § 60a Abs. 2 AufenthG.¹⁶

Dies ist ein wesentlicher Unterschied zum Prüfungsumfang des BAMF beim Erlass einer Abschiebungsandrohung nach § 34 AsylVfG, in dessen Rahmen das Bundesamt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Prüfung von zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen nach § 60 AufenthG beschränkt ist, während die Prüfung inlandsbezogener Abschiebungshindernisse im Rahmen der Prüfung einer Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG den Ausländerbehörden der Länder obliegt.¹⁷

Dass das BAMF anders als sonst im Asylverfahren bei Dublin-Überstellungen nach § 34a AsylVfG umfassend für die Prüfung sämtlicher Abschiebungshindernisse zuständig ist, entspricht **gefestigter oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung**.¹⁸

Hierfür sprechen neben dem Wortlaut des § 34a AsylVfG und der Systematik von § 34 AsylVfG und § 34a AsylVfG insbesondere auch Sinn und Zweck des § 34a AsylVfG sowie der damit umgesetzten europarechtlichen Regelungen: Ist ein Asylantrag nach § 27a AsylVfG unzulässig, weil ein anderer Mitgliedstaat nach der Dublin-III-Verordnung zuständig ist, dann dient die Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylVfG der von der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Überstellung in den zuständigen Staat. Dieses Überstellungsverfahren soll nach den Regelungen der Ver-

-
- 13 OVG Saarland, Beschluss vom 25. April 2014 – 2 B 215/14 –, juris, Rn. 7; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 1. Februar 2012 – OVG 2 S 6.12 –, juris, Rn. 4; Funke-Kaiser, in: Gemeinschaftskommentar zum AsylVfG, Band 2, 101. Ergänzungslieferung 2014, § 34a Rn. 21.
- 14 Vgl. Funke-Kaiser, in: Gemeinschaftskommentar zum AsylVfG, Band 2, 101. Ergänzungslieferung 2014, § 34a Rn. 21 f.
- 15 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. September 2013 (BGBl. I S. 3556) geändert worden ist.
- 16 Bayerischer VGH, Beschluss vom 28. Oktober 2013 – 10 CE 13.2257 –, juris, Rn. 4; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Mai 2011 – A 11 S 1523/11 –, juris, Rn. 4; ebenso Hailbronner, Ausländerrecht, 84. Ergänzungslieferung 2014, § 34a AsylVfG Rn. 5; Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 34a AsylVfG Rn. 5.
- 17 St. Rspr. seit BVerwG 105, 322; ebenso Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 5 AsylVfG Rn. 7.
- 18 OVG Saarland, Beschluss vom 25. April 2014 – 2 B 215/14 –, juris, Rn. 7; Bayerischer VGH, Beschluss vom 12. März 2014 – 10 CE 14.427 –, juris, Rn. 4; Bayerischer VGH, Beschluss vom 28. Oktober 2013 – 10 CE 13.2257 –, juris, Rn. 4; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2. Mai 2012 – 13 MC 22/12 –, juris, Rn. 27; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 1. Februar 2012 – OVG 2 S 6.12 –, juris, Rn. 4 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. August 2011 – 18 B 1060/11 –, juris, Rn. 4; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Mai 2011 – A 11 S 1523/11 –, juris, Rn. 4; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 29. November 2004 – 2 M 299/04 –, juris, Rn. 9 f.

ordnung möglichst zügig durchgeführt und abgeschlossen werden, damit eine Prüfung des Asyl-antrages in der Sache durch den zuständigen Mitgliedstaat stattfinden kann.¹⁹ Die Einschaltung der Ausländerbehörden als weitere, für einen Teilbereich der zu prüfenden Voraussetzungen einer Überstellung zuständige Behörden würde diesem Ziel der Beschleunigung widersprechen.²⁰

Die **Zuständigkeit des BAMF** für die Prüfung von Abschiebungshindernissen bei Dublin-Überstellungen ist eine **ausschließliche**. Raum für eine eigene Entscheidungskompetenz der mit dem Vollzug der Abschiebung betrauten Ausländerbehörden oder anderer Landesbehörden verbleibt insoweit **nicht**.²¹ Die Landesbehörden vollziehen lediglich die Anordnung des BAMF und nehmen die Abschiebung als Realakt vor.

Die Zuständigkeit des BAMF besteht **auch nach Erlass der Abschiebungsanordnung** fort.²² Ergeben sich nach Erlass der Abschiebungsanordnung inlandsbezogene Abschiebungshindernisse oder Duldungsgründe, ist das BAMF verpflichtet, dem Einzelfall entsprechend zu reagieren und die Anordnung entweder aufzuheben oder die Ausländerbehörde anzuweisen, die Anordnung vorübergehend nicht zu vollziehen.²³ Zur Wahrnehmung dieser fortbestehenden Zuständigkeit muss das BAMF die weitere Entwicklung im Einzelfall mit Unterstützung der Ausländerbehörden beobachten.²⁴

Sich überschneidende Prüfungskompetenzen von Bundes- und Landesbehörden für die Frage des Bestehens von inlands- und zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen im Dublin-Verfahren bestehen nach alledem nicht. Das BAMF ist vielmehr umfassend für deren Prüfung und Feststellung zuständig.

3. Zuständigkeiten der Petitionsausschüsse des Bundestages und der Landesparlamente

Die Verteilung der staatlichen Aufgaben auf Bund und Länder im föderalen System des Grundgesetzes hat nicht zuletzt Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der Petitionsausschüsse des Bundestages und der Landesparlamente. Denn der äußere Rahmen der Zuständigkeit des Petitionsausschusses des Bundestages ist die Verbandskompetenz des Bundes.²⁵ Petitionen, die die Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz der Länder betreffen, fallen in die Zuständigkeit der entsprechenden Ausschüsse der Landesparlamente und sind, wenn sie an den Petitionsausschuss

19 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 1. Februar 2012 – OVG 2 S 6.12 –, juris, Rn. 5.

20 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 1. Februar 2012 – OVG 2 S 6.12 –, juris, Rn. 5; Hailbronner, Ausländerrecht, 84. Ergänzungslieferung 2014, § 34a AsylVfG Rn. 35.

21 Bayerischer VGH, Beschluss vom 28. Oktober 2013 – 10 CE 13.2257 –, juris, Rn. 4; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 29. November 2004 – 2 M 299/04 –, juris, Rn. 10.

22 Vgl. Funke-Kaiser, in: Gemeinschaftskommentar zum AsylVfG, Band 2, 101. Ergänzungslieferung 2014, § 34a Rn. 22.

23 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. August 2011 – 18 B 1060/11 –, juris, Rn. 4.

24 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. August 2011 – 18 B 1060/11 –, juris, Rn. 4.

25 Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 70. Ergänzungslieferung 2013, Art. 45c Rn. 27; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band 2, 2. Aufl. 2006, Art. 45c Rn. 20.

des Bundestages gerichtet worden sind, an diese weiterzuleiten. Die Zuständigkeit des Bundestages beschränkt sich in diesen Fällen, wie es in der Literatur formuliert wird, auf die Feststellung seiner Unzuständigkeit.²⁶ Allerdings ist der Petitionsausschuss des Bundestages für Petitionen, die sich gegen die den Landesvollzug von Bundesrecht richten, insoweit zuständig, als es um die Wahrnehmung von Aufsichtsrechten des Bundes geht. Denn hierbei handelt es sich gerade um eine Verbandskompetenz des Bundes (Art. 84 und 85 GG).

Vorliegend ist die Verbandskompetenz des Bundes – und damit die Zuständigkeit des Petitionsausschusses des Bundestages – jedoch unproblematisch: Soweit sich Petitionen gegen die gesetzlichen Bestimmungen über Voraussetzungen und Hindernisse einer Abschiebung richten, ist der Bundestag ohnehin zuständig, da sich die Rechtsgrundlagen in Bundesgesetzen finden.

Soweit Petitionen Entscheidungen der Verwaltung bei Dublin-Überstellungen betreffen, ist ebenfalls der Bundestag zuständig, da über diese, wie dargestellt, ausschließlich das BAMF und damit eine Bundesbehörde zu entscheiden hat. Eine Sachkompetenz der Länder für die Prüfung von Abschiebungshindernissen bei Dublin-Überstellungen besteht nicht. Insoweit kann es auch dann nicht zu einer „geteilten“ Zuständigkeit verschiedener Petitionsausschüsse kommen, wenn Petitionen sowohl inlandsbezogene als auch zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse bei Dublin-Überstellungen betreffen. Für deren Behandlung ist vielmehr – der ausschließlichen Zuständigkeit des BAMF folgend – **ausschließlich der Petitionsausschuss des Bundestages zuständig.**

26 Vgl. Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45 Rn. 16.