

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Asylrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

AEUV Art. 78 Abs. 2

AsylVfG §§ 27a, 31 Abs. 6, § 34a Abs. 1

AufenthG § 11

Dublin II-VO Art. 10 Abs. 1, Art. 13, 16 Abs. 1, Art. 18 Abs. 7,
Art. 19 Abs. 2, 3 und 4, Art. 20 Abs. 1 und 2

Dublin III-VO Art. 26 Abs. 2, Art. 29 Abs. 1, Art. 49 Abs. 2

Dublin-DVO Art. 7 Abs. 1

GR-Charta EU Art. 6, 52 Abs. 1 Satz 2

LVwVG BaWü § 19 Abs. 2

Richtlinie 2008/115/EG Art. 2 Abs. 1, Art. 7

Titelzeile:

Abschiebungsanordnung im Dublin-Verfahren

Stichworte:

Abschiebung; Abschiebungsanordnung; Asylantrag; Aufnahme; Austauschmittel;
Begleitung; Belehrung; Dublin-Regelungen; durchführbar; eigene Initiative;
freiwillige Ausreise; Rangfolge; Rückführung; Sperrfrist; Überstellung;
unmittelbarer Zwang; Unzulässigkeit; Verhältnismäßigkeit; Verwaltungszwang;
Vollstreckungsbehörde; Wiederaufnahme; Zuständigkeit.

Leitsätze:

1. Die Regelungen der Dublin-Verordnungen geben keine Rangfolge hinsichtlich der drei von ihnen vorgesehenen Überstellungsmodalitäten vor (vgl. Art. 7 Abs. 1 VO <EG> Nr. 1560/2003). Es besteht insbesondere kein Vorrang zugunsten einer Überstellung auf eigene Initiative des Asylantragstellers.

2. Die Regelung des § 34a Abs. 1 AsylVfG, wonach vom Bundesamt nur die Abschiebung als Möglichkeit der Überstellung eines Ausländers in den für die Prüfung seines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat angeordnet werden kann, ist mit Unionsrecht vereinbar. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist von der mit dem Vollzug der Abschiebung betrauten Ausländerbehörde Rechnung zu tragen.

3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird dadurch gewahrt, dass die Überstellung zwar regelmäßig in Gestalt der Abschiebung vollzogen wird, im Ausnahmefall aber auch eine Überstellung ohne Verwaltungszwang möglich ist. Eine Überstellung ohne Verwaltungszwang ist dem Asylbewerber von der Vollzugsbehörde dann zu ermöglichen, wenn gesichert erscheint, dass er sich freiwillig in den für die Prüfung seines Antrags zuständigen Mitgliedstaat begibt und sich dort fristgerecht bei der verantwortlichen Behörde meldet.

4. Eine Überstellung ohne Verwaltungszwang ist keine Abschiebung und führt folglich nicht zu einem gesetzlichen Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG.

Urteil des 1. Senats vom 17. September 2015 - BVerwG 1 C 26.14

- I. VG Stuttgart vom 5. Mai 2014
Az: VG A 4 K 1410/14
- II. VGH Mannheim vom 27. August 2014
Az: VGH A 11 S 1285/14



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 1 C 26.14
VGH A 11 S 1285/14

Verkündet
am 17. September 2015

...
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 17. September 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Dörig und Prof. Dr. Kraft
sowie die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Fricke und Dr. Rudolph

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27. August 2014 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein pakistanischer Staatsangehöriger, wendet sich gegen die Anordnung seiner Abschiebung nach Italien.

- 2 Der 1992 geborene Kläger reiste eigenen Angaben zufolge im Oktober 2013 nach Deutschland ein und stellte hier einen Asylantrag. Er gab gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Bundesamt - an, im Monat zuvor mit dem Schiff kommend in Italien eingereist zu sein, wo er auch erkenntnisdienlich behandelt worden sei.

- 3 Das Bundesamt hielt in seiner "Checkliste Aktenabgabe im Dublin-II-Verfahren" (ohne Datum) fest, dass kein Eurodac-Treffer der "Cat 1" (Asylbewerber) vorliege, wohl aber ein solcher der "Cat 2" (illegal Eingereiste). Am 30. Dezember 2013 richtete das Bundesamt ein Übernahmeersuchen an Italien und stützte dies auf Art. 10 Abs. 1 Dublin II-Verordnung. Da die zuständigen italienischen Stellen hierauf nicht reagierten, wies das Bundesamt das italienische Innenministerium mit Schreiben vom 3. März 2014 darauf hin, dass das Übernahmeer-suchen als angenommen gelte.

- 4 Mit Bescheid vom 12. März 2014 entschied das Bundesamt, dass der Asylan-trag unzulässig ist (Ziffer 1 des Bescheids), und ordnete die Abschiebung des Klägers nach Italien gemäß § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG an (Ziffer 2 des Be-scheids). Ein beim Verwaltungsgericht gestellter Antrag auf Gewährung vorläu-figen Rechtsschutzes wurde durch Beschluss vom 7. April 2014 abgelehnt. Im Hauptsacheverfahren hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen.

- 5 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung gegen das Urteil hinsichtlich der Abschiebungsanordnung (Ziffer 2 des Bundesamtsbescheids) zugelassen, hin-sichtlich der Zulässigkeitsentscheidung (Ziffer 1 des Bundesamtsbescheids) jedoch abgelehnt. Durch Urteil vom 27. August 2014 hat der Verwaltungsge-richtshof die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Seine Entscheidung hat er im Wesentlichen wie folgt begründet: Die auf § 34a AsylVfG gestützte Abschie-bungsanordnung der Beklagten sei mit Unionsrecht vereinbar, insbesondere mit den Dublin-Verordnungen zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylan-trags zuständigen Mitgliedstaats von 2003 und 2013. Es könne offenbleiben, welche dieser Verordnungen in einer Situation wie der vorliegenden anwendbar sei, in der das Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmeer-suchen während der Geltung der Dublin II-Verordnung gestellt, das hier streitige Überstellungsverfahren aber erst nach Inkrafttreten der Dublin III-Verordnung eingeleitet worden sei. Es wi-derspreche nicht dem Unionsrecht, wenn nach § 34a AsylVfG zwingend der Erlass einer Abschiebungsanordnung vorgesehen sei. Denn der Wortlaut der Vorschrift sei in einer Weise offen, dass eine Abschiebung nicht ausnahmslos stattfinden müsse, etwa dann nicht, wenn Unionsrecht dem entgegenstehe. Zwar gewährten die Dublin-Regelungen den Mitgliedstaaten insoweit einen ge-

wissen Spielraum, dieser werde aber durch den unionsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkt. Daher sei es unionsrechtlich nicht zulässig, die Überstellung allein im Wege der Abschiebung vorzusehen und durchzuführen. Dies sei bei der Entscheidung über den Vollzug der Überstellungsentscheidung von den hierfür zuständigen Ausländerbehörden der Länder zu beachten. Insoweit bedürfe es keiner Regelung im Bescheid des Bundesamts. Die Verlagerung der Entscheidung über die Modalitäten der Überstellung auf die Ausländerbehörden entspreche der föderalen Struktur Deutschlands. Gegen die Rechtmäßigkeit der verfügten Abschiebungsandrohung könne nicht mit Erfolg eingewendet werden, dass eine Überstellung nach Italien nicht mehr möglich sei. Zum einen sei dies nach wie vor der Fall. Im Übrigen könne sich der Kläger auf einen Rückfall der Zuständigkeit auf Deutschland auch nicht berufen, weil Ziffer 1 des angegriffenen Bescheids in Bestandskraft erwachsen und damit die Zuständigkeitsfrage rechtskräftig geklärt sei.

- 6 Der Kläger wendet sich mit seiner Revision gegen die Rechtsauslegung des Berufungsgerichts und sieht darin einen Verstoß gegen das im Grundgesetz und im Unionsrecht verankerte Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Die Überstellung eines Asylbewerbers diene nur der Durchsetzung einer Zuständigkeitsregelung. Es sei unverhältnismäßig, hierfür allein das Zwangsmittel einer Abschiebungsanordnung vorzusehen. Eine Abschiebung werde typischerweise mit Mitteln des unmittelbaren Zwangs durchgesetzt. Die Anordnung der Abschiebung schließe bei realistischer Betrachtung das abgestufte Regelungswerk unterschiedlicher Modalitäten der Überstellung aus, wie es das Unionsrecht vorgebe. Es sei auch keine unionsrechtskonforme Auslegung oder Handhabung möglich, da der Inhalt des Begriffs der Abschiebungsanordnung einen zwingenden Imperativ enthalte, von dem nicht abgerückt werden könne. Der Verweis des angefochtenen Urteils auf den Handlungsspielraum der Ausländerbehörden beim Vollzug der Überstellung könne eine unionsrechtskonforme Anwendung nicht gewährleisten. Wenn das Bundesamt eine Überstellung durch Erlass einer Abschiebungsanordnung regele, seien die Ausländerbehörden hieran gebunden. Auch spreche viel dafür, dass das Unionsrecht eine einzige Grundentscheidung über die Unzuständigkeit und die Modalitäten der Überstellung forde-

re und dabei generell die Möglichkeit einer "freiwilligen Selbstüberstellung" einzuräumen sei.

- 7 Die Beklagte hält die verfügte Abschiebungsanordnung für rechtmäßig. Die unionsrechtlichen Regelungen machten dem nationalen Gesetzgeber keine Vorgaben, welche der unionsrechtlich zulässigen Überstellungsvarianten er vorzusehen habe. Seit April 2015 werde in den Bescheiden des Bundesamts die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise angeboten, wenn diese mit allen beteiligten Stellen abgestimmt sei. Hierauf bestehe jedoch kein Rechtsanspruch.
- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hat sich nicht am Verfahren beteiligt.

II

- 9 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das Urteil des Berufungsgerichts steht im Einklang mit revisiblem Recht. Die angefochtene Abschiebungsanordnung erfüllt die gesetzlichen Voraussetzungen des § 34a Abs. 1 AsylVfG. Die Rechtsgrundlage ist mit Unionsrecht vereinbar. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist bei der Entscheidung der Ausländerbehörden über den Vollzug der angeordneten Abschiebung zu beachten. Die Anordnung ist auch nicht deshalb aufzuheben, weil die Überstellung nach Italien nicht mehr vollzogen werden könnte.
- 10 Maßgeblich für die rechtliche Beurteilung des klägerischen Begehrens ist das Asylverfahrensgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798) und das Aufenthaltsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das Asylverfahrensgesetz zuletzt geändert durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3474), das Aufenthaltsgesetz zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386). Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Rechtsänderungen, die nach der Berufungsent-

scheidung eintreten, vom Revisionsgericht zu berücksichtigen, wenn sie das Berufungsgericht, wenn es jetzt entschiede, zu beachten hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. September 2007 - 10 C 8.07 - BVerwGE 129, 251 Rn. 19). Da es sich vorliegend um eine asylverfahrensrechtliche Streitigkeit handelt, bei der das Berufungsgericht nach § 77 Abs. 1 AsylVfG regelmäßig auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt seiner letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung abzustellen hat, müsste es, wenn es jetzt entschiede, die neue Rechtslage zugrunde legen, soweit nicht hiervon - wie im vorliegenden Fall - eine Abweichung aus Gründen des materiellen Rechts geboten ist.

- 11 Der Verwaltungsgerichtshof ist zutreffend zu dem Ergebnis gekommen, dass die in Ziffer 2 des angefochtenen Bescheids angeordnete Abschiebung des Klägers nach Italien die gesetzlichen Voraussetzungen des § 34a Abs. 1 AsylVfG erfüllt. Nach § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG ordnet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (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. Die Vorschrift dient der Umsetzung der Dublin-Verordnungen der Europäischen Union über die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.
- 12 1. Aufgrund der rechtskräftig gewordenen Entscheidung des Bundesamts in Ziffer 1 des angefochtenen Bescheids steht fest, dass der Asylantrag des Klägers nach § 27a AsylVfG unzulässig ist. Dabei handelt es sich - ungeachtet der gewählten Formulierung des Bundesamts ("Der Asylantrag ist unzulässig") - nicht um eine Feststellung, sondern um eine rechtsgestaltende Entscheidung über die Ablehnung des Asylantrags als unzulässig, wie das § 31 Abs. 6 AsylVfG verlangt (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 10. November 2014 - A 11 S 1778/14 - DVBl 2015, 118, 123).
- 13 2. § 34a Abs. 1 AsylVfG ist mit den unionsrechtlichen Bestimmungen des Dublin-Regelungswerks vereinbar, und zwar sowohl mit der hier anwendbaren Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die

Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. L 50 S. 1) - Dublin II-VO - und der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Dublin II-VO (ABl. L 222 S. 3) - Dublin-DVO - als auch mit der hier nicht anwendbaren Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. L 180 S. 31) - Dublin III-VO -.

- 14 a) Im vorliegenden Fall ist weiterhin die Dublin II-VO anwendbar. Das ergibt sich aus der Übergangsregelung des Art. 49 Abs. 2 der Dublin III-VO. Nach dieser Vorschrift ist die Dublin III-VO erst auf Anträge zur Erlangung internationalen Schutzes anwendbar, die ab dem ersten Tag des sechsten Monats nach ihrem Inkrafttreten gestellt werden, also ab dem 1. Januar 2014. Hier war der Antrag im Oktober 2013 und damit vor dem maßgeblichen Stichtag gestellt worden. Darüber hinaus gilt die Dublin III-VO zwar ab dem 1. Januar 2014 für alle Gesuche um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern - ungeachtet des Zeitpunkts der Antragstellung -, dies aber nur dann, wenn sie nicht bereits vor dem 1. Januar 2014 gestellt wurden (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2014 - 10 C 7.13 - BVerwGE 150, 29 Rn. 27). Hier war der Aufnahmeantrag am 30. Dezember 2013 und damit vor dem maßgeblichen Stichtag gestellt worden. Eine Anwendbarkeit der Dublin III-VO lässt sich auch nicht aus der Überlegung ableiten, dass mit der hier zu beurteilenden Abschiebungsanordnung das Überstellungsverfahren im Sinne von Art. 29 ff. Dublin III-VO und damit ein eigenständiger Verfahrensabschnitt eingeleitet wurde. Denn die Stichtagsregelung in Art. 49 Abs. 2 Dublin III-VO gilt grundsätzlich für alle Anträge auf internationalen Schutz und enthält nur für nach dem Stichtag gestellte Gesuche um Aufnahme und Wiederaufnahme eine Rückausnahme. Da der Aufnahmeantrag hier am 30. Dezember 2013 gestellt worden ist, findet folglich auch auf die das Überstellungsverfahren einleitende Abschiebungsanordnung die Dublin II-VO Anwendung.

- 15 b) Die Dublin-Verordnungen geben keine Rangfolge hinsichtlich der drei von ihnen vorgesehenen Überstellungsmodalitäten vor. Möglich ist danach eine Überstellung auf Initiative des Asylbewerbers innerhalb einer vorgegebenen Frist (Art. 7 Abs. 1a Dublin-DVO, Art. 19 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1e Dublin II-VO, Art. 26 Abs. 2 Dublin III-VO), eine bis zum Besteigen des Beförderungsmittels im Inland von einem Bediensteten des ersuchenden Staates begleitete Überstellung (Art. 7 Abs. 1b Dublin-DVO, Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 2 Dublin III-VO) und eine bis zur Übergabe an die Behörden des zuständigen Staates eskortierte Überstellung (Art. 7 Abs. 1c Dublin-DVO, Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 2 Dublin III-VO -; eine Abgrenzung dieser drei Varianten unternimmt das Urteil des französischen Conseil d'Etat vom 11. Oktober 2011 - No. 353002). In welcher dieser Varianten die Überstellung erfolgt, obliegt der Regelungskompetenz des ersuchenden Mitgliedstaats ("gemäß den nationalen Rechtsvorschriften" - so Art. 19 Abs. 3 Dublin II-VO, entsprechend Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO).
- 16 Ein genereller Vorrang der Überstellung auf Initiative des Asylbewerbers ergibt sich auch nicht daraus, dass Art. 19 Abs. 2 Dublin II-VO (entsprechend Art. 26 Abs. 2 Dublin III-VO) Mitteilungspflichten für den Fall der Überstellung auf eigene Initiative regelt. Denn diese werden ausdrücklich nur für den Fall normiert, dass dem Asylbewerber diese Möglichkeit eingeräumt wird ("gegebenenfalls"). Abweichendes ergibt sich auch nicht aus der hier nicht anwendbaren Dublin III-VO. Nach deren 24. Erwägungsgrund "sollten" sich die Mitgliedstaaten durch entsprechende Information des Antragstellers zwar für Überstellungen auf freiwilliger Basis einsetzen, ein Vorrang der selbstorganisierten Ausreise ergibt sich daraus jedoch nicht.
- 17 c) Eine Verpflichtung, dem Asylsuchenden zunächst eine Überstellung ohne Verwaltungszwang zu ermöglichen, ergibt sich auch nicht aus Regelungen der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 S. 98) - Rückführungsrichtlinie. Zwar räumt Art. 7 dieser Richtlinie - anders als die Dublin-Regelungen - dem sich unrechtmäßig aufhaltenden Ausländer im Regelfall die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise ein, bevor Zwangsmaßnah-

men ergriffen werden dürfen. Die Rückführungsrichtlinie findet grundsätzlich auf alle illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen Anwendung (Art. 2 Abs. 1 Richtlinie). Hierzu gehören auch illegal aus einem Drittstaat eingereiste Asylbewerber, denen gegenüber das Bundesamt das Bestehen einer Ausreisepflicht festgestellt hat (vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Dezember 2013, § 34a AsylVfG Rn. 11). Die Dublin-Verordnungen sind hinsichtlich der Modalitäten einer Überstellung aber *leges speciales* gegenüber den Vorschriften der Rückführungsrichtlinie.

- 18 Das ergibt sich schon daraus, dass die Rückführungsrichtlinie die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger regelt. Dieses Ziel ist mit einer freiwilligen Ausreise zu erreichen, die hierfür das mildeste und damit vorrangige Mittel darstellt. Die Überstellungsregelungen der Dublin-Verordnungen dienen hingegen dem Zweck, dass der Asylbewerber im Rahmen eines behördlich überwachten Verfahrens den Behörden des für die Durchführung seines Asylverfahrens 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 (vgl. Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 11. November 2013 - 2 C 861/2013 - BGE 140 II 74, 77). Kommt es nicht zu einer fristgerechten Überstellung, geht die Zuständigkeit auf den überstellenden Mitgliedstaat über (vgl. Art. 19 Abs. 4 Dublin II-VO). Eine freiwillige Ausreise im Sinne des Art. 7 Rückführungsrichtlinie vermag den von den Dublin-Regelungen erstrebten Übergang der Verantwortlichkeit auf den zuständigen Mitgliedstaat nicht zu begründen. Deshalb kennen die Dublin-Verordnungen auch nicht das Institut der freiwilligen Ausreise. 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).
- 19 3. § 34a AsylVfG steht in der vom Senat vorgenommenen Auslegung auch mit dem unionsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit in Einklang.

- 20 a) Nach dem unionsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen von Grundrechten (hier: der Freizügigkeit nach Art. 6 GR-Charta) nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und unter anderem den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entsprechen (Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GR-Charta). Die gesetzliche Regelung des § 34a AsylVfG dient der Gewährleistung einer den Regeln der Dublin-Verordnungen entsprechenden Überstellung eines Asylantragstellers und damit dem Funktionieren des einheitlichen europäischen Asylsystems. Dies ist ein Gemeinwohlziel im Sinne von Art. 78 Abs. 2 AEUV (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011 - C-411/10 und C-493/10 [ECLI:EU:C:2011:865], N.S. - Rn. 79 ff.).
- 21 Der deutsche Gesetzgeber durfte die Anordnung von Verwaltungszwang auch als grundsätzlich erforderlich zur Durchführung einer fristgerechten Überstellung nach der Dublin-Verordnung ansehen. In den Gesetzgebungsmaterialien wird die Notwendigkeit einer Abschiebungsanordnung damit begründet, dass eine Rückführung in den Drittstaat regelmäßig nur kurzfristig durchgeführt werden kann und die Möglichkeit einer freiwilligen Rückreise in den Drittstaat im Allgemeinen nicht besteht (vgl. BT-Drs. 12/4450 S. 23 zur Rückführung in einen sicheren Drittstaat). Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 wurde die Regelung auf Überstellung in Dublin-Verfahren erweitert (vgl. BT-Drs. 16/5065 S. 218). Die Möglichkeit der eigenverantwortlichen Ausreise ist deshalb erheblich erschwert, weil der Ausländer zwar regelmäßig ein Recht auf Einreise in den Staat seiner Staatsangehörigkeit besitzt, nicht aber in einen anderen Staat, in dem sein Asylantrag nach den Regeln des Dublin-Verfahrens geprüft werden soll. Zudem ist eine Überstellung ohne staatliche Begleitung nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Dublin-DVO im Regelfall auch deshalb kein gleich geeignetes Mittel wie die Überstellung im Wege der Abschiebung, weil ihr Erfolg von der Kooperationsbereitschaft des Asylantragstellers abhängt und die Nichtbeachtung der Überstellungsfristen einen Zuständigkeitswechsel zur Folge hat. Dabei trägt der überstellende Staat die Konsequenzen aus der Wahl einer in der Praxis ungeeigneten Überstellungsmethode (so auch Filzwieser/Sprung, Dublin III-Verordnung, 2014, S. 290 Anm. K2).

- 22 Die nationale Umsetzung der Dublin-Regelungen durch ein Regel-Ausnahme-System zugunsten der behördlich überwachten Überstellung entspricht auch der Handhabung in anderen am Dublin-Verfahren teilnehmenden Staaten. So hat das Schweizerische Bundesgericht mit Urteil vom 11. November 2013 (2 C 861/2013 - BGE 140 II 74) entschieden, dass die behördlich organisierte Überstellung Vorrang gegenüber einer solchen ohne Verwaltungszwang genießt. Es hat dies nachvollziehbar damit begründet, dass zur Erfüllung der Pflichten nach den Dublin-Verordnungen sichergestellt sein muss, dass der zu überstellende Asylbewerber auch tatsächlich an seinem Bestimmungsort ankommt. Deshalb kommt die freiwillige Rückkehr nach der zitierten Entscheidung nur dann in Betracht, wenn keine Veranlassung zu der Annahme besteht, dass das Rückkehrverfahren dadurch gefährdet wird.
- 23 b) Zutreffend ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass dem unionsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit im föderalen Gefüge Deutschlands durch die mit dem Vollzug der Überstellungsentscheidung betrauten Ausländerbehörden der Länder Rechnung getragen werden kann. Zur Beachtung der Verhältnismäßigkeit sind diese Behörden auch nach nationalem Recht verpflichtet.
- 24 Die für den Vollzug einer Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylVfG zuständige Ausländerbehörde darf zwar für den Regelfall davon ausgehen, dass eine Überstellung im Sinne der Dublin-Verordnungen nur im Wege des Verwaltungszwangs vollzogen werden kann, sei es durch Begleitung des Ausländers bis zum Besteigen des Transportmittels, sei es durch Eskortierung bis zur verantwortlichen Behörde im zuständigen Mitgliedstaat. 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 ist z.B. denkbar in Fällen der von ihm gewünschten Familienzusammenführung in dem anderen Mitgliedstaat. Die Initiative hierzu muss jedoch vom Asylbewerber ausgehen und er muss sich vorbehaltlich einer entgegenstehenden Regelung (vgl. etwa Art. 30 Abs. 3 Dublin III-VO) grundsätzlich auch die finanziellen Mittel für die Ausreise beschaffen. Erscheint nach Prüfung der Umstände des

konkreten Falles eine rechtzeitige Überstellung auch bei einer selbstorganisierten Ausreise gesichert, muss die für den Vollzug zuständige Ausländerbehörde dem Ausländer diese Möglichkeit einräumen. Dies gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nur wegen des Eingriffs in die persönliche Freiheit durch den mit einer Abschiebung verbundenen unmittelbaren Zwang, sondern auch wegen der durch eine vollzogene Abschiebung bewirkten Einreisesperre gemäß § 11 AufenthG, die den Ausländer zusätzlich belastet.

- 25 Eine derartige Verhältnismäßigkeitsprüfung obliegt den Vollstreckungsbehörden auch nach nationalem Verwaltungsvollstreckungsrecht. So hat die Vollstreckungsbehörde nach § 19 Abs. 2 des hier maßgeblichen LVwVG Baden-Württemberg bei der Wahl unter verschiedenen geeigneten Vollstreckungsmitteln dasjenige anzuwenden, das den Pflichtigen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Aber auch im Rahmen der Anwendung unmittelbaren Zwangs - wie er eine Abschiebung kennzeichnet - ist unter verschiedenen Formen des unmittelbaren Zwangs das jeweils mildeste Mittel zu wählen (vgl. Deusch/Burr, Beck'scher Online-Kommentar VwVG, Stand 1. Juli 2015, § 12 Rn. 4). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit findet auch in der Rechtsprechung zum sogenannten "Austauschmittel" Ausdruck. Kommen zur Abwehr einer Gefahr mehrere Mittel in Betracht, so genügt es nach dieser Rechtsprechung, wenn eines davon bestimmt wird. Dem Betroffenen ist auf Antrag zu gestatten, ein anderes ebenso wirksames Mittel (Austauschmittel) anzuwenden, sofern die Allgemeinheit dadurch nicht stärker beeinträchtigt wird (vgl. etwa VGH Mannheim, Urteil vom 30. Oktober 1991 - 3 S 2273/90 - juris). Auch hier hat aber die Initiative zur Wahl eines anderen Mittels vom Betroffenen auszugehen - wie bei der selbstorganisierten Überstellung nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Dublin-DVO. Durch die den Ausländerbehörden übertragene Prüfung, ob im Einzelfall ausnahmsweise vom Vollzug der Überstellung im Wege der Abschiebung abgesehen werden kann, wird - entgegen der Auffassung der Revision - auch dem nationalen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt, soweit für diesen neben dem unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz noch Raum besteht.

- 26 Schon der Verwaltungsgerichtshof hat darauf hingewiesen, dass die Zuweisung der Verantwortung an die Ausländerbehörden, die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall herzustellen, unter Umständen eine Verdoppelung von Rechtsbehelfen zur Folge hat. Denn der Asylantragsteller, der seinen Antrag in Deutschland beschieden haben will, muss im Falle einer für ihn nachteiligen Zuständigkeitsentscheidung zunächst Rechtsmittel gegen die Verfügung des Bundesamts einlegen und im Fall eines Unterliegens in diesem Verfahren ein zweites gerichtliches Verfahren gegen die Ausländerbehörde einleiten, wenn er seine Überstellung ohne Verwaltungszwang durchsetzen will. Dies ist jedoch die Folge der unterschiedlichen Behördenzuständigkeit in einem föderal gegliederten Staatswesen und entspricht auch der Praxis in anderen föderal gegliederten Staaten wie etwa der Schweiz (Zuständigkeit der Kantonsbehörden; vgl. Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 11. November 2013 - 2 C 861/2013 - BGE 140 II 74, 75). Zudem erlaubt sie die Berücksichtigung aktueller Entwicklungen, die erst nach Erlass des Bundesamtsbescheids eingetreten sind, etwa die nachträgliche Aufnahme von Familienangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat, mit denen der Antragsteller zusammengeführt werden möchte. Auch lässt sich regelmäßig erst in diesem Verfahrensstadium konkretisieren, in welcher Form der Asylsuchende an seiner Überstellung mitwirken kann.
- 27 c) Der Senat weist darauf hin, dass eine etwaige vom Bundesamt bei Erlass der Abschiebungsanordnung festgesetzte Sperrfrist nach § 11 AufenthG keine Geltung für Fälle der Überstellung ohne Verwaltungszwang nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Dublin-DVO besitzt. Denn nur eine vollzogene Abschiebung bewirkt ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG, die Abschiebungsanordnung allein reicht hierfür nicht. Ferner kann die (nachträgliche) Reduzierung einer festgesetzten Sperrfrist bei Kooperation des Ausländers im Rahmen einer zwangsweisen Überstellung geboten sein, die im Einzelfall sogar zu einer Reduzierung der Sperre auf Null führen kann.
- 28 4. Der Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung in Ziffer 2 des angefochtenen Bescheids steht nicht entgegen, dass dieser keine Belehrung über die Möglichkeit der Beantragung einer Überstellung ohne Verwaltungszwang bei

der für den Kläger zuständigen Ausländerbehörde enthält, was die Revision rügt.

- 29 Zwar ist nach Art. 19 Abs. 2 Satz 2 Dublin II-VO von der zuständigen Behörde "gegebenenfalls der Zeitpunkt und der Ort zu nennen, zu dem bzw. an dem sich der Antragsteller zu melden hat, wenn er sich auf eigene Initiative in den zuständigen Mitgliedstaat begibt". Entsprechende Angaben enthält der angefochtene Bescheid des Bundesamts nicht. Es kann offenbleiben, ob das Fehlen entsprechender Angaben überhaupt Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der verfügten Abschiebungsanordnung hat. Denn bereits aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich, dass entsprechende Angaben nur dann zu machen sind ("gegebenenfalls"), wenn dem Asylbewerber die Möglichkeit der Überstellung auf eigene Initiative eingeräumt wird. Das war hier nicht der Fall und würde zudem - wie oben ausgeführt - der Zuständigkeit der Ausländerbehörde obliegen. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist aber der Bescheid des Bundesamts und nicht die nachgelagerte Entscheidung der Ausländerbehörde.
- 30 Allerdings entspricht es dem Ziel der Transparenz des Dublin-Verfahrens, wenn das Bundesamt die Betroffenen auch ohne ausdrückliche Rechtspflicht auf die Möglichkeit der Beantragung einer Überstellung auf eigene Initiative bei der Ausländerbehörde gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Dublin-DVO hinweist und damit der Zielstellung des 24. Erwägungsgrund der Dublin III-VO ("sollte") Rechnung trägt.
- 31 5. Die angefochtene Abschiebungsanordnung erfüllt auch das gesetzliche Erfordernis des § 34a Abs. 1 AsylVfG, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Der Durchführbarkeit der Abschiebung steht insbesondere nicht ein Verstreichen der Überstellungsfrist nach Art. 19 Abs. 4 Dublin II-VO entgegen. Es kann offenbleiben, ob sich der Kläger überhaupt auf einen möglichen Fristablauf und den damit verbundenen Zuständigkeitswechsel berufen könnte. Denn die Überstellungsfrist war zum maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs noch nicht verstrichen.

- 32 Maßgebend sind insoweit - entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts - die Dublin-Regeln für die Aufnahme. Diese finden auf Asylantragsteller Anwendung, für die ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, ohne dass die Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 1 Buchst. c, d oder e Dublin II-VO vorliegen, etwa weil er sich in dem anderen Mitgliedstaat aufgehalten hat, bevor er in denjenigen eingereist ist, in dem er erstmals einen Asylantrag gestellt hat. Hingegen finden die Regeln über die Wiederaufnahme Anwendung, wenn einer der Tatbestände des Art. 16 Abs. 1 Buchst. c, d oder e Dublin II-VO erfüllt ist, wenn der Asylbewerber also - anders als hier - schon in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat.
- 33 Hier finden aus folgenden Gründen die Regeln über die Aufnahme (Art. 19 Dublin II-VO) Anwendung: Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht festgestellt, dass der Kläger in Italien einen Asylantrag gestellt hat, das hat dieser auch selbst gar nicht behauptet. Auch das Bundesamt hat die Zuständigkeit Italiens für die Prüfung des Asylantrags des Klägers aus dessen Ersteinreise in dieses Land abgeleitet (Eurodac-Treffer nach Cat 2, nicht nach Cat 1). Dem entsprechend hat es sein Übernahmeersuchen an Italien vom 30. Dezember 2013 auf Art. 10 Abs. 1 Dublin II-VO - illegaler Grenzübertritt - gestützt und nicht auf ein dortiges Asylverfahren gemäß Art. 13 Dublin II-VO. Damit finden die Regeln über die Aufnahme eines Asylantragstellers Anwendung und die Beantwortungsfrist für Italien betrug zwei Monate (Art. 18 Abs. 7 Dublin II-VO). Auf die Zwei-Monats-Frist nach Art. 18 Abs. 7 Dublin II-VO hat sich auch das Bundesamt in dem angefochtenen Bescheid vom 12. März 2014 bezogen, um den erfolgten Zuständigkeitsübergang auf Italien zu begründen.
- 34 Demgegenüber ist der Verwaltungsgerichtshof zu Unrecht von der Anwendbarkeit der Regeln über die Wiederaufnahme und damit von der Annahme des an Italien gerichteten Gesuchs schon nach zwei Wochen gemäß Art. 20 Abs. 1 Buchst. c Dublin II-VO ausgegangen. Sind aber die Fristen für ein Aufnahmegesuch maßgeblich, war die Überstellungsfrist des Art. 19 Abs. 4 Dublin II-VO zum auch für die Revisionsentscheidung maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vom 27. August 2014 noch nicht abgelaufen.

- 35 6. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Gerichtskosten werden gemäß § 83b AsylVfG nicht erhoben. Der Gegenstandswert ergibt sich aus § 30 RVG; Gründe für eine Abweichung gemäß § 30 Abs. 2 RVG liegen nicht vor.

Prof. Dr. Berlit

Prof. Dr. Dörig

Prof. Dr. Kraft

Fricke

Dr. Rudolph