

19

Auszug aus dem Urteil der Abteilung V
i.S. A., B., C. und D. gegen Staatssekretariat für Migration
E-885/2015 vom 8. Juni 2015

Überstellungsfrist nach Dublin-III-VO. Fristunterbrechung, Fristberechnung und Folgen einer Fristüberschreitung.**Art. 29 Abs. 1–3 und Art. 42 Dublin-III-VO.**

1. Anwendungsbereich der Dublin-III-VO in zeitlicher, räumlicher, sachlicher und persönlicher Hinsicht. Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung als Beitrag zur einheitlichen Anwendung des Dublin-Rechts analog zum Schengen-Recht (BVGE 2014/1). Bestätigung der Rechtsprechung, dass die Bestimmungen zur Überstellungsfrist auch unter der Dublin-III-VO « self-executing »-Charakter haben (BVGE 2010/27) (E. 4).
2. Anwendbare Bestimmungen für die Frist zur Überstellung in den ersuchten Mitgliedstaat, die Folgen einer Fristüberschreitung und die Fristberechnung. Unterbrechung der Überstellungsfrist anlässlich eines Beschwerdeverfahrens unter der Dublin-III-VO. Unter schweizerischem Recht wird die Frist unterbrochen, wenn der Beschwerde die aufschiebende Wirkung gerichtlich zuerkannt oder eine vorläufige Vollzugsaussetzung in einer Zwischenverfügung nicht aufgehoben worden ist; bei einer Rückweisung an die Vorinstanz beginnt die Frist ab der neuerlichen endgültigen Entscheidung neu zu laufen. Fristunterbrechung im vorliegenden Fall (E. 5).
3. Auslegung von Art. 29 Dublin-III-VO. Anknüpfungspunkt für das fristauslösende Moment ist im Fall eines Gerichtsurteils weder die Eröffnung noch der Versand des Urteils, sondern der Tag, an dem das Urteil ausgefällt wird. Eine Ausnahme gilt für den Fall einer Rückweisungsentscheidung. Die Überstellungsfrist hat den Charakter einer Fatalefrist, weil die Zuständigkeit mit Fristablauf automatisch auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht (E. 6).
4. Anwendung im konkreten Fall (E. 7).

Délai de transfert selon le règlement Dublin III. Interruption et calcul du délai; conséquences lorsque celui-ci est échu.

Art. 29 al. 1–3 et art. 42 règlement Dublin III.

1. **Champ d'application dans le temps, dans l'espace, matériel et personnel du règlement Dublin III. Prise en compte de la jurisprudence de la CJUE pour une application uniforme de la réglementation Dublin, par analogie au droit Schengen (ATAF 2014/1). Confirmation de la jurisprudence, selon laquelle les dispositions relatives au délai de transfert sont directement applicables (« self-executing »), également au regard du règlement Dublin III (ATAF 2010/27) (consid. 4).**
2. **Dispositions applicables au délai de transfert dans l'Etat membre requis, conséquences lorsque ce délai est échu et calcul de celui-ci. Interruption du délai de transfert lors d'une procédure « Dublin » en application du règlement Dublin III. Selon le droit suisse, le délai est interrompu lorsque le Tribunal administratif fédéral octroie l'effet suspensif ou si des mesures provisoires de suspension ne sont pas levées par décision incidente. En cas de renvoi de la cause à l'autorité inférieure, un nouveau délai de transfert commence à courir à partir de la décision définitive. Interruption du délai dans le cas d'espèce (consid. 5).**
3. **Interprétation de l'art. 29 du règlement Dublin III. Dans le cas d'un jugement, le point de départ du délai de transfert correspond au jour de son prononcé, non de sa notification ou de son expédition, à l'exception du cas où la cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. L'expiration du délai de transfert est un terme résolutoire; la compétence pour traiter la demande de protection passe alors automatiquement à l'Etat membre requérant (consid. 6).**
4. **Application dans le cas d'espèce (consid. 7).**

Termine di trasferimento secondo il regolamento Dublino III. Interruzione del termine, calcolo del termine e conseguenze del suo superamento.

Art. 29 cpv. 1–3 e art. 42 regolamento Dublino III.

1. **Campo d'applicazione temporale, territoriale, materiale e personale del regolamento Dublino III. Presa in considerazione della**

giurisprudenza della CGUE per contribuire all'applicazione uniforme del diritto Dublino, per analogia al diritto Schengen (DTAF 2014/1). Conferma della giurisprudenza secondo cui le disposizioni relative al termine di trasferimento hanno carattere « self-executing » anche nel regolamento Dublino III (DTAF 2010/27) (consid. 4).

2. Disposizioni applicabili al termine di trasferimento nello Stato membro richiesto, alle conseguenze del superamento del termine e al calcolo del termine. Interruzione del termine di trasferimento nell'ambito di una procedura di ricorso secondo il regolamento Dublino III. Secondo il diritto svizzero, il termine è interrotto se il giudice accorda l'effetto sospensivo al ricorso o se la sospensione dell'esecuzione non è stata annullata in una decisione incidentale; in caso di rinvio alla giurisdizione inferiore il termine riprende a decorrere a partire dall'ultima decisione definitiva. Termine interrotto nella fattispecie (consid. 5).
3. Interpretazione dell'art. 29 del regolamento Dublino III. Nel caso di una sentenza, il criterio per la determinazione del punto di partenza del termine di trasferimento non è né la data di notifica né la data d'invio della sentenza, bensì la data della sua pronuncia. Fa eccezione il caso in cui viene emessa una decisione di rinvio. Il termine di trasferimento ha natura perentoria, poiché con il suo spirare la competenza passa automaticamente allo Stato richiedente (consid. 6).
4. Applicazione nella fattispecie (consid. 7).

Aus den Erwägungen:

4.

4.1 Die Schweiz hat sich im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft vom 26. Oktober 2004 über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA, SR 0.142.392.68, in Kraft seit 1. März 2008) verpflichtet, die Bestimmungen der 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 Drittstaatsangehori-

gen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABl. L 180/31 vom 29.06.2013 (nachfolgend: Dublin-III-VO) umzusetzen und sie in ihren Beziehungen zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union anzuwenden (Art. 1 Abs. 1 DAA). Unbeschadet von Art. 4 DAA werden Rechtsakte und Massnahmen der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung oder Ergänzung der Dublin-Verordnung sowie die Entscheidungen, die nach den dort vorgesehenen Verfahren getroffen werden, ebenfalls akzeptiert, umgesetzt und angewendet (Art. 1 Abs. 3 DAA). Art. 4 Abs. 1–3 DAA sieht vor, dass die Schweiz Rechtsakte und Massnahmen zur Änderung oder Ergänzung, sofern nichts anderes bestimmt, vom selben Zeitpunkt wie die Mitgliedstaaten anwendet (Abs. 1). Vorbehalten bleibt der Entscheidung der Schweiz, ob der Inhalt der Rechtsakte oder Massnahmen akzeptiert und in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden kann (Abs. 2), oder ob die Übernahme erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich wird (Abs. 3).

4.2 Die zeitliche Anwendbarkeit ergibt sich aus der Schlussbestimmung der Dublin-III-VO (Inkrafttreten und Anwendbarkeit). Nach Art. 49 Abs. 1 Dublin-III-VO tritt die Verordnung am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union (29. Juni 2013) in Kraft; sie ist zeitlich anwendbar für Anträge auf internationalen Schutz, die ab dem ersten Tag des sechsten Monats nach Inkrafttreten gestellt werden (1. Januar 2014), und sie gilt ab diesem Zeitpunkt – ungeachtet des Zeitpunkts der Antragstellung – für alle Gesuche um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern, was Art. 49 Abs. 2 Dublin-III-VO bestimmt. Für die Schweiz hat der Bundesrat am 18. Dezember 2013 beschlossen, dass die direkt anwendbaren Bestimmungen der Dublin-III-VO ab 1. Januar 2014 vorläufig Anwendung finden (vgl. Botschaft vom 7. März 2014 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013 und (EU) Nr. 604/2013 [Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands], BBl 2014 2675; zu den Bestimmungen mit direkter Anwendbarkeit vgl. den Notenaustausch vom 14. August 2013, AS 2013 5505). Die Anwendbarkeit wird nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderungen, die im Anhang des Bundesbeschlusses vom 26. September 2014 aufgeführt werden, definitiv (BBl 2014 7371). Das Gesuch der Schweiz an die italienischen Behörden um Aufnahme der Beschwerdeführenden wurde nach dem 1. Januar 2014 gestellt. Soweit vorliegend

von Belang, sind die Bestimmungen der Dublin-III-VO zeitlich anwendbar.

4.3 Die räumliche Anwendbarkeit beschlägt das völkerrechtliche Verhältnis der Europäischen Union (EU) zum Assoziierungsstaat Schweiz. Direkt anwendbare Bestimmungen der Dublin-III-VO betreffen die operative Zusammenarbeit mit anderen Dublin-Staaten (BB1 2014 2675, 2724). Die Schweiz wendet seit 1. Januar 2014 die Bestimmungen von Art. 1–18 Abs. 1, Art. 19–27 Abs. 3, Art. 27 Abs. 4–6, Art. 29–49 Dublin-III-VO an (AS 2013 5505). Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist für die Schweiz hingegen nicht verbindlich, weil sie in keinem Verfahren ergeht, das in den Bestimmungen der Dublin-Verordnung vorgesehen wird (Art. 1 Abs. 3 DAA). Nach Art. 5 DAA wird von den Vertragsparteien jedoch eine einheitliche Anwendung und Auslegung der Dublin-Verordnung mit seinen Durchführungsbestimmungen angestrebt. Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt die einschlägige Rechtsprechung des EuGH, um zur einheitlichen Anwendung des Dublin-Rechts beizutragen (BVGE 2014/1 E. 4.1.2 zum Parallelfall des Schengen-Rechts). Die Bestimmungen der Dublin-III-VO sind räumlich anwendbar.

4.4 Die sachliche Anwendbarkeit bestimmt sich über Gegenstand und Definitionen der Dublin-III-VO (Art. 1 und 2 Dublin-III-VO). Die Verordnung legt die Kriterien und Verfahren fest, die bei der Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Art. 1 Dublin-III-VO). Die Beschwerdeführenden stammen aus dem Iran; sie sind Drittstaatsangehörige (Art. 2 Bst. a Dublin-III-VO). Mit ihrem Asylgesuch vom 5. Januar 2014 haben sie einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt (Art. 2 Bst. b Dublin-III-VO). Die Schweiz hat mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Mai 2014 (E–1969/2014) zwar ihre Zuständigkeit endgültig verneint, aber in der Sache wurde über den Antrag der Beschwerdeführenden noch nicht endgültig entschieden; sie gelten deshalb als Antragsteller (Art. 2 Bst. c Dublin-III-VO). Die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz umfasst die Gesamtheit der Prüfungsvorgänge, Entscheidungen oder Urteile der Behörden in Bezug auf einen Antrag auf internationalen Schutz gemäss der Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 (sog. Asylverfahrensrichtlinie) und der Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011 (sog. Qualifikationsrichtlinie) mit Ausnahme der Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss der

Dublin-III-VO (Art. 2 Bst. d Dublin-III-VO). Die Dublin-III-VO und ihre Bestimmungen sind sachlich anwendbar.

4.5 Die persönliche Anwendbarkeit betrifft den Adressatenkreis. Private Personen können sich auf staatsvertragliche Bestimmungen nur berufen, wenn sie direkt anwendbar (« self-executing ») und in einem Vertrag enthalten sind, der dem Einzelnen überhaupt eine rechtlich geschützte Stellung verschafft (BGE 130 I 26 E. 1.2.3). Das Bundesverwaltungsgericht prüft jeweils aufgrund der angerufenen Bestimmung, ob die Beschwerdepartei eine Verletzung von Dublin-Recht in ihrer Person geltend machen kann. Voraussetzung ist, dass die Bestimmung hinreichend klar und bestimmt ist, sich an rechtsanwendende Behörden richtet sowie Rechte und Pflichten des Einzelnen zum Gegenstand hat, über die im Einzelfall gerichtlich entschieden werden kann (BVGE 2010/27 E. 5.2.2). Unter der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 050 vom 25.02.2003 (nachfolgend: Dublin-II-VO) hat die Rechtsprechung erkannt, dass die Bestimmungen zu Fristen, welche die Überstellung in den zuständigen Staat regeln, « self-executing » sind (BVGE 2010/27 E. 6.4). Die Neufassung der Dublin-III-VO hat daran nichts geändert; die Bestimmungen zur Überstellungsfrist sind in persönlicher Hinsicht direkt anwendbar.

5.

5.1 Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an. Die Begründung der Begehren ist in keinem Fall verbindlich (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde erfolgt in Anwendung der Bestimmung zur Überstellungsfrist (Art. 29 Dublin-III-VO) und zur Berechnung der Frist (Art. 42 Dublin-III-VO).

5.1.1 Die Frist zur Überstellung von Antragstellern und anderen Personen (Drittstaatsangehörige, die ihren Antrag während der Antragsprüfung zurückgezogen haben [Art. 18 Abs. 1 Bst. c Dublin-III-VO], oder Drittstaatsangehörige, deren Antrag abgelehnt wurde und die einen neuen Antrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt haben [Art. 18 Abs. 1 Bst. d Dublin-III-VO]) wird in Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO bestimmt. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

« Die Überstellung des Antragstellers (...) aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat erfolgt gemäss den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des ersuchenden Mitgliedstaats nach Abstimmung der beteiligten Mitgliedstaaten, sobald dies prak-

tisch möglich ist und spätestens innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch einen anderen Mitgliedstaat oder der endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn diese gemäss Artikel 27 Absatz 3 aufschiebende Wirkung hat. »

5.1.2 Die Folgen einer Überschreitung der Frist sind in Anwendung von Art. 29 Abs. 2 und 3 Dublin-III-VO zu bestimmen:

« Wird die Überstellung nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten durchgeführt, ist der zuständige Mitgliedstaat nicht mehr zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person verpflichtet und die Zuständigkeit geht auf den ersuchenden Mitgliedstaat über. Diese Frist kann höchstens auf ein Jahr verlängert werden, wenn die Überstellung aufgrund der Inhaftierung der betreffenden Person nicht erfolgen konnte, oder höchstens auf achtzehn Monate, wenn die betreffende Person flüchtig ist. »

« Wurde eine Person irrtümlich überstellt oder wird einem Rechtsbehelf gegen eine Überstellungsentscheidung oder der Überprüfung einer Überstellungsentscheidung nach Vollzug der Überstellung stattgegeben, nimmt der Mitgliedstaat, der die Überstellung durchgeführt hat, die Person unverzüglich wieder auf. »

5.1.3 Die Fristberechnung richtet sich nach Art. 42 Dublin-III-VO:

« a) Ist für den Anfang einer nach Tagen, Wochen oder Monaten bemessenen Frist der Zeitpunkt maßgebend, zu dem ein Ereignis eintritt oder eine Handlung vorgenommen wird, so wird bei der Berechnung dieser Frist der Tag, auf den das Ereignis oder die Handlung fällt, nicht mitgerechnet.

b) Eine nach Wochen oder Monaten bemessene Frist endet mit Ablauf des Tages, der in der letzten Woche oder im letzten Monat dieselbe Bezeichnung oder dieselbe Zahl wie der Tag trägt, an dem das Ereignis eingetreten oder die Handlung vorgenommen worden ist, von denen an die Frist zu berechnen ist. Fehlt bei einer nach Monaten bemessenen Frist im letzten Monat der für ihren Ablauf maßgebende Tag, so endet die Frist mit Ablauf des letzten Tages dieses Monats.

c) Eine Frist umfasst die Samstage, die Sonntage und alle gesetzlichen Feiertage in jedem der betroffenen Mitgliedstaaten. »

5.2 Beide Parteien berufen sich auf den Entscheid des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) vom 29. Januar 2009 C-19/08 Kommission/Schweden (Slg. 2009 I-495), der eine Vorlagefrage im Vorabentscheidungsverfahren beantwortet. Der Entscheid betrifft

Art. 20 Abs. 1 Bst. d (Überstellungsfrist) und Art. 20 Abs. 2 (Zuständigkeit) der Dublin-II-VO, bezieht sich also auf die Vorgängerbestimmung von Art. 29 Abs. 1–3 der Dublin-III-VO.

Der Gerichtshof zieht in Betracht, dass der Wortlaut der Bestimmung an sich die Feststellung nicht erlaubt, ob die Frist zur Durchführung der Überstellung bereits ab einer vorläufigen gerichtlichen Entscheidung läuft, mit der die Durchführung des Überstellungsverfahrens ausgesetzt wird, oder erst ab einer gerichtlichen Entscheidung, mit der über die Rechtmässigkeit des genannten Verfahrens entschieden wird (Kommission/Schweden Rn. 33). Nach ständiger Rechtsprechung seien jedoch bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Kommission/Schweden Rn. 34).

Die Frist verfolge in Anbetracht der praktischen Komplexität und der organisatorischen Schwierigkeiten, die mit der Durchführung der Überstellung einhergehen, das Ziel, den beiden betroffenen Mitgliedstaaten zu ermöglichen, sich im Hinblick auf die Durchführung abzustimmen. Insbesondere sei dem ersuchenden Mitgliedstaat zu erlauben, die Modalitäten für die Durchführung der Überstellung zu regeln, die nach den nationalen Rechtsvorschriften dieses letztgenannten Staates erfolgt (Kommission/Schweden Rn. 40). Für die Konstellation, wenn der ersuchende Mitgliedstaat einen Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung kennt und das Gericht dieses Mitgliedstaats seiner Entscheidung eine derartige Wirkung beilegt, beginne die Frist für die Durchführung der Überstellung ab der Entscheidung über den Rechtsbehelf (Kommission/Schweden Rn. 42). Die Frist könne daher erst zu laufen beginnen, wenn grundsätzlich vereinbart und sichergestellt ist, dass die Überstellung in Zukunft erfolgen wird, und wenn lediglich deren Modalitäten zu regeln bleiben. Dass diese Überstellung erfolgen wird, kann nicht als sichergestellt angesehen werden, wenn ein Gericht des ersuchenden Mitgliedstaates, bei dem ein Rechtsbehelf anhängig ist, über die Frage in der Sache nicht entschieden hat, sondern sich darauf beschränkt hat, zu einem Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung Stellung zu nehmen (Kommission/Schweden Rn. 45). Daraus ergebe sich, dass zur Wahrung der praktischen Wirksamkeit von Art. 20 Abs. 1 Bst. d Dublin-II-VO, mit dem die Frist zur Durchführung der Überstellung festgelegt wird, diese Frist nicht bereits ab der vorläufigen gerichtlichen Entscheidung läuft, mit der die Durchführung des Überstel-

lungsverfahrens ausgesetzt wird, sondern erst ab der gerichtlichen Entscheidung, mit der über die Rechtmässigkeit des Verfahrens entschieden wird und die dieser Durchführung nicht mehr entgegenstehen kann (Kommission/Schweden Rn. 46).

Der Gerichtshof sieht dieses Ergebnis durch zwei weitere Erwägungen – betreffend Rechtsschutz und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten – bestätigt (Kommission/Schweden Rn. 47). Erstens sei davon auszugehen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht die Absicht hatte, dem Erfordernis der zügigen Bearbeitung der Asylanträge den gerichtlichen Schutz zu opfern, den die Mitgliedstaaten gewährleisten, deren Gerichte die Durchführung einer Überstellungsentscheidung aussetzen können, wodurch sie dem Asylbewerber ermöglichen, die ihn betreffenden Entscheidungen wirksam anzugreifen (Kommission/Schweden Rn. 48 ff.). Zweitens würde die Auslegung von Art. 20 Abs. 1 Bst. d Dublin-II-VO dahin, dass die Frist für die Durchführung der Überstellung bereits ab der vorläufigen Entscheidung mit aufschiebender Wirkung läuft, dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zuwiderlaufen. Denn das nationale Gericht, das die Einhaltung dieser Frist mit der Beachtung einer vorläufigen gerichtlichen Entscheidung mit aufschiebender Wirkung vereinbaren wollte, wäre veranlasst, über die Rechtmässigkeit des Überstellungsverfahrens vor Ablauf der genannten Frist durch eine Entscheidung zu befinden, die gegebenenfalls wegen Zeitmangels der Richter nicht in zufriedenstellender Weise dem komplexen Charakter des Rechtsstreits Rechnung tragen konnte (Kommission/Schweden Rn. 52).

Schliesslich beantwortet der Gerichtshof die Vorlagefrage wie folgt: Art. 20 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 Dublin-II-VO ist dahin auszulegen, dass die Frist für die Durchführung der Überstellung, wenn die Rechtsvorschriften des ersuchenden Mitgliedstaats vorsehen, dass ein Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung hat, nicht bereits ab der vorläufigen gerichtlichen Entscheidung läuft, mit der die Durchführung des Überstellungsverfahrens ausgesetzt wird, sondern erst ab der gerichtlichen Entscheidung, mit der über die Rechtmässigkeit des Verfahrens entschieden wird und die dieser Durchführung nicht mehr entgegenstehen kann.

5.3 Die Antwort des Gerichtshofs betrifft die Frage der Fristunterbrechung anlässlich eines Rechtsbehelfsverfahrens. Dieser Grundsatz wird unter geltendem Dublin-Recht in Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO kodifiziert und kennt zwei Konstellationen mit Untervarianten. Die Überstellung erfolgt innert einer Frist von sechs Monaten (1) nach Annahme

des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch einen Mitgliedstaat oder (2) nach der endgültigen Entscheidung über (2a) einen Rechtsbehelf oder (2b) eine Überprüfung, wenn diese gemäss Art. 27 Abs. 3 Dublin-III-VO aufschiebende Wirkung hat. Die französische Fassung erhellt die Unterscheidung zwischen Rechtsbehelf (« recours ») und Überprüfung, der die aufschiebende Wirkung zuerkannt worden ist (« révision lorsque l'effet suspensif est accordé »). Die Unterscheidung nimmt Bezug auf binnenstaatliche Regelungen, die neben dem ordentlichen Rechtsbehelf noch einen weiteren ausserordentlichen Rechtsbehelf vorsehen, um die Überprüfung des Überprüfungsentscheids der ergangenen Überstellungsentscheidung zu ermöglichen. Unionsrechtlich genügt allerdings eine einzige gerichtliche Instanz (FILZWIESER/SPRUNG, Dublin III-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitsystem, Wien 2014, Art. 27 K3). Für den Rechtsbehelf im Sinne von Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO fehlt der letzte Halbsatz zur aufschiebenden Wirkung nur deshalb, weil das Unionsrecht die zulässigen Ausgestaltungen des Suspensiveffektes bereits in Art. 27 Dublin-III-VO (« Rechtsmittel ») vorschreibt. Nach dieser Bestimmung hat der Betroffene das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel gegen eine Überstellungsentscheidung in Form einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung durch das Gericht (Abs. 1). Die Mitgliedstaaten sehen eine angemessene Frist zur Wahrnehmung des Rechtsbehelfs vor (Abs. 2). Zum Zwecke eines Rechtsbehelfs gegen eine Überstellungsentscheidung oder einer Überprüfung einer Überstellungsentscheidung hat das Binnenrecht für die Ausgestaltung der aufschiebenden Wirkung drei Möglichkeiten (Abs. 3): Suspensivwirkung kraft Gesetz bis zum Rechtsbehelfsentscheid (Bst. a), Suspensivwirkung kraft Gesetz bis zum vorläufigen Entscheid des Gerichts im Rechtsbehelfsverfahren (Bst. b) oder Suspensivwirkung kraft Gewährung des Gerichts auf Antrag bis zum Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens (Bst. c). Auch wenn das Binnenrecht einen einzigen Rechtsbehelf gegen die Überstellungsentscheidung kennt, kommt es für die Überstellungsfrist darauf an, ob ihm die aufschiebende Wirkung gesetzlich zukommt oder gerichtlich zuerkannt wird (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 2a). Für eine weitere Überprüfungsmöglichkeit entfällt zwar die Pflicht, eine Suspensivwirkung in der einen oder anderen Form für den ausserordentlichen Rechtsbehelf binnenrechtlich vorzusehen, weil ein solcher überhaupt nicht verlangt wird (*argumentum a maiore ad minus*). Aber wenn das Binnenrecht eine weitere Rechtsbehelfsmöglichkeit kennt, ist für die Überstellungsfrist gleichwohl massgebend, ob dem Rechtsbehelf die aufschiebende Wirkung zukommt oder zuerkannt wor-

den ist (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 2b). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Überstellungsfrist – Konstellation 2 in beiden Untervarianten – eine endgültige Entscheidung über den Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung voraussetzt.

5.4 Der Rechtsbehelf gegen eine Überstellungsentscheidung ist unter schweizerischem Recht die Beschwerde in «Verfahren gemäss Dublin» (Marginalie von Art. 107a AsylG, SR 142.31). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet darüber als einzige und letzte Gerichtsinstanz (Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG). Aufgrund der spezialgesetzlichen Bestimmung von Art. 107a AsylG hat die Beschwerde von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung (Abs. 1); ausschliesslich wegen einer konkreten Gefährdung im zuständigen Staat kann das Gericht auf Antrag hin die aufschiebende Wirkung gewähren (Abs. 2). Demnach kommt es zu einer Unterbrechung der Überstellungsfrist im Sinne von Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO nur, wenn der Beschwerde die aufschiebende Wirkung gerichtlich zuerkannt worden ist. Wird der entsprechende Antrag in einer Zwischenverfügung abgelehnt oder gegenstandslos durch einen direkten Beschwerdeentscheid, so wird die Überstellungsfrist nicht unterbrochen. Massgebend bleibt alsdann die Anerkennung des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch den ersuchten Mitgliedstaat (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 1). Die Annahme des Mitgliedstaats erfolgt entweder durch ausdrückliche Zustimmung innert der Antwortfrist oder dadurch, dass die Zustimmung mit Ablauf der Antwortfrist von zwei Monaten fingiert wird (Art. 22 Abs. 1 und 7 Dublin-III-VO).

Die Aussetzung des Vollzugs gestützt auf Art. 56 VwVG bis zum Eintreffen der Akten hat keine unterbrechende Wirkung (vgl. BGVE 2014/31 E. 6.6). Wird allerdings die Vollzugsaussetzung in einer Zwischenverfügung nicht aufgehoben, kommt dies faktisch einer Gewährung der aufschiebenden Wirkung während des ganzen Beschwerdeverfahrens gleich (vgl. GHELMINI/HRUSCHKA, Die Wirkung von Fristen in Dublin-Verfahren [Justiziabilität und Berechnung], ASYL 4/10 S. 13). In einem solchen Fall erfolgt eine Unterbrechung der Frist und die Überstellungsfrist beginnt mit der endgültigen Entscheidung über die Beschwerde neu zu laufen (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 2).

Bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide ist die Beurteilungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich auf die Frage beschränkt, ob die Vorinstanz gestützt auf einen rechtsfehlerfrei festgestellten Sachverhalt zu Recht oder Unrecht auf das Asylgesuch nicht eingetreten ist (vgl. BVGE 2012/4 E. 2.2; 2007/8 E. 2.1, je m.w.H.).

Wird die Beschwerde gegen den Zuständigkeitsentscheid gutgeheissen (mit oder ohne Gewährung der aufschiebenden Wirkung in einer Zwischenverfügung), so ist die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Zuständigkeitssache an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung zurückzuweisen. Der Rückweisungsentscheid ist zwar ein Endentscheid im Sinne von Art. 61 VwVG, der das Verfahren vor der Beschwerdeinstanz abschliesst (BVGE 2012/7 E. 2.4.1 m.H.), doch liegt gerade keine endgültige Entscheidung über die Zuständigkeitsfrage vor. Die Dauer des Rückweisungsverfahrens ist deshalb der Beschwerde als Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung zuzurechnen (FILZWIESER/SPRUNG, a.a.O., Art. 29 K7) mit der Folge, dass erst das Vorliegen einer neuerlichen endgültigen Entscheidung die Überstellungsfrist unterbricht. Entweder handelt es sich dabei um die zweite Verfügung der Vorinstanz mit einer neuen negativen Zuständigkeitsentscheidung oder um das Gerichtsurteil, mit dem die zweite Beschwerde gegen den Zuständigkeitsentscheid mit Überstellung endgültig abgewiesen wird (BVGE 2010/27 E. 7.2.1; Urteil des BVerfG E-2310/2010 vom 2. September 2010 E. 8.2; FILZWIESER/SPRUNG, a.a.O., Art. 29 K7; GREGOR HEISSEL, Frist zur Rückführung nach der Dublin II-Verordnung, FABL 2/2009-II S. 25 mit gleicher Begründung; anders: GHIELMINI/HRUSCHKA, a.a.O., S. 15). Mit der endgültigen Entscheidung beginnt die Frist zur Überstellung neu zu laufen (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 2).

5.5 Auf die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid vom 1. April 2014 wurde der Vollzug im Sinne einer vorsorglichen Massnahme einstweilen per sofort ausgesetzt. Da der Vollzugsstopp in der Zwischenverfügung vom 17. April 2014 nicht aufgehoben wurde, blieb die Überstellung bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens ausgesetzt. Damit steht fest, dass es sich um einen Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung handelte und die Überstellung spätestens innerhalb der sechsmonatigen Frist nach der endgültigen Entscheidung über den Rechtsbehelf zu erfolgen hatte (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 2). Die Frage, welcher Zeitpunkt für die Fristauslösung massgebend ist, ist damit noch nicht geklärt. Durch den EuGH-Entscheid Kommission/Schweden wird sie nicht beantwortet und soweit ersichtlich liegt kein unionsrechtliches Präjudiz vor, das berücksichtigt werden könnte. Die Literatur verwendet verschiedene Formulierungen für den Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung (GHIELMINI/HRUSCHKA, a.a.O., S. 14: « [...] Entscheid, ab dem die Überstellung möglich ist »; MATHIAS HERMANN, Das Dublin System, 2008, S. 148: « Tag der Entscheidung über diesen Rechtsbehelf »; MARTINA CARONI et al., Migrationsrecht,

3. Aufl. 2014, S. 404: « endgültigen Entscheidung über das Rechtsmittel »; FILZWIESER/SPRUNG, a.a.O., Art. 29 K4: « wenn die [abschließend negative] Entscheidung der Rechtsmittelinstanz ergangen ist », ohne Bestimmung des Kriteriums oder mit starkem Bezug zum Binnenrecht; REINHARD MARX, Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung, ZAR 1/2014 S. 12 zum deutschen Recht: « mit Eintritt der Rechtskraft des klageabweisenden Urteils »). Die Anknüpfungsfrage entscheidet über die Einhaltung der Frist und die eurointernationale Zuständigkeit zur Durchführung des Asylverfahrens. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bisher nicht ausdrücklich dazu geäußert, welches Anknüpfungskriterium massgebend ist. Darüber ist nachfolgend in autonomer Auslegung der anwendbaren Bestimmungen zu entscheiden.

6.

6.1 Als Ausgangspunkt der Auslegung gilt der Wortlaut der Bestimmung, wonach die « *endgültige Entscheidung über einen Rechtsbehelf* » massgebend ist (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO). Die Bestimmung trägt die Überschrift « Modalitäten und Fristen » und ihre systematische Stellung im Abschn. VI unter dem Kap. VI mit dem Titel « Aufnahme- und Wiederaufnahmeverfahren » stellt klar, dass es sich zumindest primär um eine Regelung zwischen den Mitgliedstaaten handelt (vgl. MATHIAS HERMANN, in: EU Immigration and Asylum Law, Commentary, 2010, S. 1421 mit dem Hinweis, dass der EuGH-Entscheid keinen Bezug auf Individualinteressen herstellt). Dessen ungeachtet kann sich ein Antragsteller auf eine Verletzung der Bestimmungen zur Frist der Überstellung in den zuständigen Staat berufen, weil sie self-executing sind (E. 4.5) und auf die Garantie des Antragstellers zielen, dass sein Asylgesuch innert angemessener Frist behandelt wird (BVGE 2010/27 E. 6.4). Entsprechend ist bei der Auslegung zu berücksichtigen, dass die Bestimmung nicht allein der organisatorischen Vorbereitung der Überstellung im Interesse des ersuchenden Mitgliedstaats dient, sondern auch vor zu langen Verfahrensfristen schützen will. Wenn sich monatelang kein Mitgliedstaat für zuständig erklärt, entsteht der prekäre Status von « refugees in orbit », was die begrenzende Überstellungsfrist verhindern will (vgl. FILZWIESER/SPRUNG, a.a.O., Art. 29 K9).

6.2 Der Anknüpfungspunkt ist vor diesem Hintergrund zu bestimmen. Der Beginn einer Frist setzt ein Moment der Fristauslösung, einen bestimmten Zeitpunkt voraus. Nach der Formulierung in Art. 42 Abs. 1 Dublin-III-VO zur Fristberechnung ist entweder auf den Eintritt eines Ereignisses oder die Vornahme einer Handlung abzustellen. Wenn es auf

die Annahme eines Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs ankommt (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 1), ist es eine Handlung in Form einer Erklärung, wenn der ersuchte Mitgliedstaat zustimmt, hingegen ein Ereignis, wenn er die Frist zur Beantwortung verstreichen lässt. Wenn es auf die endgültige Entscheidung des ersuchenden Mitgliedsstaats ankommt, sind ebenfalls beide Möglichkeiten denkbar (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO, Konstellation 2). Als Zeitpunkt der Fristauslösung ist theoretisch denkbar das Datum der Entscheidung (Urteilsdatum), das Datum des Versands des Entscheids (Versanddatum) oder das Datum der Entscheideröffnung (Eröffnungsdatum). Während die beiden ersten Varianten die Fristauslösung durch gerichtliche Handlung bestimmen, knüpft die zuletzt genannte Variante an die Mitteilung des Entscheids durch Zustellung, mithin an ein Ereignis, an.

Die Anknüpfung qua *Eröffnungsdatum* scheidet aus praktischen Gründen aus. Sie fällt schon deshalb ausser Betracht, weil der Entscheid des Gerichts beiden Parteien – private Beschwerdepartei und Vorinstanz – zu unterschiedlichen Zeitpunkten zugehen kann. Ferner kann die gültige Eröffnung des Entscheids in Frage stehen und für den ersuchten Mitgliedstaat ist das Zustellungsereignis oft nicht ohne Weiteres ersichtlich. Die Bestimmung des fristauslösenden Ereignisses durch Eröffnung ist deshalb mit dem Gebot der Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren.

Die Anknüpfung qua *Versanddatum* steht nicht im Einklang mit dem Wortlaut. Dieser verlangt wörtlich, dass auf die Entscheidung abgestellt wird, also nicht auf den ausgefertigten Entscheid und auch nicht auf den Versand des Entscheids. Abgesehen davon knüpft die Rechtsordnung (einschliesslich Staatsverträge unter völkerrechtlichen Subjekten) kaum je Rechte und Pflichten an ein Versanddatum, wenn es überhaupt auf dem ausgefertigten Entscheid schriftlich festgehalten wird. Das Versanddatum dient vor allem administrativen Zwecken. Die Bestimmung des fristauslösenden Ereignisses durch die Handlung des Versands scheidet daher als ungewöhnlich und dem Wortlaut widersprechend ebenfalls aus.

Die Anknüpfung qua *Urteilsdatum* bleibt als einzige Auslegungsvariante. Diese Auslegung ist mit dem Wortlaut vereinbar und trägt allen Interessen, die rechtlich auf dem Spiel stehen, Rechnung. Der Vorinstanz ist zwar zuzustimmen, dass das Datum der Entscheidung und das Datum des Versands oder der Entscheideröffnung zeitlich auseinanderfallen. Insofern stehen den Behörden nicht mehr volle sechs Monate, sondern ein paar Tage weniger zur Verfügung. Der Grundsatz zur Fristunterbrechung hat indes andere Zeitdimensionen vor Augen. Gerechtfertigt wird er

dadurch, dass die Planung der Überstellung während der Dauer eines anhängigen Gerichtsverfahrens faktisch sistiert werden muss (vgl. FILZWIESER/SPRUNG, a.a.O., Art. 29 K4). Aus den zusätzlichen Erwägungen des erwähnten EuGH-Entscheids Kommission/Schweden zum Rechtsschutz und der Verfahrensautonomie ergibt sich nichts, was gegen die Entscheidung als Anknüpfungskriterium angeführt werden könnte. Der Wortlaut spricht immerhin nicht nur von Entscheidung, sondern auch davon, dass die Überstellung des Antragstellers *spätestens* innerhalb einer Frist von sechs Monaten zu erfolgen habe. Auch aus diesem Grund kann nicht allein auf das Interesse des ersuchenden Mitgliedstaats abgestellt werden. Das fristauslösende Anknüpfungsmoment muss für alle Beteiligten – Behörden des ersuchenden Mitgliedstaats, Behörden des ersuchten Mitgliedstaats und Betroffene – klar und eindeutig erkennbar sein, was für die gerichtliche Entscheidungshandlung zutrifft. Massgebend ist mithin das Datum, an dem die endgültige Entscheidung ausgefällt wird und das aus dem Rubrum des Entscheids in ausgefertigter Form ersichtlich ist (Urteilsdatum). Die Frist zur Überstellung beginnt mit dem Datumswechsel, der um Mitternacht erfolgt. Wie gewöhnlich im Fristenrecht wird der Tag, auf den die Handlung fällt, nicht mitgerechnet (Art. 42 Bst. a Dublin-III-VO).

Eine Ausnahme gilt einzig für den Fall, dass das Beschwerdeurteil in einer Rückweisung besteht und die neuerliche negative Entscheidung der Vorinstanz nicht mehr mit Beschwerde angefochten wird. Die Dauer des Rückweisungsverfahrens wird alsdann der ersten Beschwerde zugerechnet (E. 5.4), die Anknüpfung erfolgt aber über die Endgültigkeit der Verfügung, die eine Überstellung ermöglicht. In diesem Fall ist der Ablauf der Beschwerdefrist das fristauslösende Ereignis. Die Frist beginnt mit dem Datumswechsel um Mitternacht, wobei der Tag, auf den das Ereignis fällt, wiederum nicht mitgerechnet wird (Art. 42 Bst. a Dublin-III-VO). Das geht faktisch mit dem Eintritt der Rechtskraft der Verfügung einher. Auch die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts werden mit dem Tag ihrer Ausfällung rechtskräftig, wenn es letztinstanzlich entscheidet (Art. 61 BGG analog). Das Kriterium der binnenrechtlichen Rechtskraft kann indes bei autonomer Auslegung nicht das ausschlaggebende Anknüpfungskriterium sein.

6.3 Der Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der Fristauslösung, der Beginn der Frist und die Berechnung des Fristenlaufs ist die eine Frage; die andere betrifft die Folgen einer Fristüberschreitung. Die Überstellungsfrist von sechs Monaten beginnt am Folgetag der endgültigen Ent-

scheidung über die Beschwerde zu laufen und endet mit Ablauf des Tages, der im letzten Monat dieselbe Bezeichnung trägt wie der Tag, an dem die Entscheidung gefällt wurde; fehlt im letzten Monat der für ihren Ablauf massgebende Tag, so endet die Frist mit Ablauf des letzten Tages dieses Monats (Art. 42 Bst. b Dublin-III-VO). Wenn die Überstellung nicht innerhalb dieser Frist erfolgt, so ist der zuständige Mitgliedstaat nicht mehr zur Aufnahme oder Wiederaufnahme verpflichtet und die Zuständigkeit geht auf den ersuchenden Mitgliedstaat über (Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO). Die Bindungswirkung mit Aufnahme- oder Wiederaufnahmepflicht des ersuchten Mitgliedstaats erlischt mit Ablauf der Frist, was der ersuchende Mitgliedstaat nicht abwenden kann (Fatalfrist). Die Fatalfrist zeigt sich auch daran, dass selbst eine irrtümliche Überstellung die unverzügliche Pflicht zur Wiederaufnahme des überstellenden Mitgliedstaats nach sich zieht (Art. 29 Abs. 3 Dublin-III-VO). In allen Fällen sind die Folgen einer Fristüberschreitung gleich geregelt. Wird die Überstellung nicht innert Frist vollzogen, geht die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat über. Vorbehalten bleiben Fälle des Rechtsmissbrauchs und ausnahmsweise Fälle einer verspäteten Überstellung, wenn der ersuchte Mitgliedstaat seine Zuständigkeit auch nach Ablauf der Frist durch konkludentes Verhalten weiterhin anerkennt (BVGE 2010/27 E. 7.3).

7. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden, mit denen eine Verletzung der Überstellungsfrist im Sinne von Art. 29 Dublin-III-VO gerügt wird, nach den vorstehenden Grundsätzen.

Das Rechtsmittel der Beschwerdeführenden wurde mit Urteil vom 15. Mai 2014 endgültig abgewiesen, soweit darauf einzutreten war. Die Überstellungsfrist setzte somit am Folgetag des Urteilsdatums ein und endete mit Ablauf des 15. Novembers 2014 um Mitternacht. Am 20. November 2014 wurden sie nach Italien überstellt. Mithin erfolgte die Überstellung verspätet, weil der Zuständigkeitswechsel mit Fristablauf bereits eingetroffen war. Weder den Parteivorbringen noch den Akten lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass Italien seine Zuständigkeit durch konkludentes Verhalten weiterhin anerkennt. Aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführenden nach der Überstellung am 24. November 2014 daktyloskopiert wurden, lässt sich nicht schliessen, Italien würde weiterhin eine Zuständigkeit annehmen. Ebenso wenig kann das Daktyloskopieren den Beschwerdeführenden als treuwidriges Verhalten angelastet werden. Ob das in Italien eingeleitete Asylverfahren – wie in der Beschwerde vorgebracht – unter Zwang zustande gekommen sei, ist daher

unerheblich. Die Schweiz ist mit Ablauf der Überstellung zur Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens der Beschwerdeführenden zuständig geworden.