

Die Fristennormen der AMM-VO: Eine Rückkehr zum Altbekannten oder ein versteckter Neuaufbruch?

Am 14. Mai 2024 erliess der Rat der Europäischen Union die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO) als Nachfolgerin der Dublin-III-Verordnung. Die Regelung bestimmt die Asylverfahrenszuständigkeit und enthält mehrere neu gefasste Fristennormen. Diese Änderungen scheinen die Anwendung bisheriger Rechtsprechung des EuGH zur Geltendmachung von Fristabläufen zu verhindern. Der Autor legt dar, inwiefern – anders als bisher – die Fristennormen nicht mehr dogmatisch gleich einzuordnen sind. Stattdessen bedarf es deren Neueinteilung danach, ob ihre Verletzung ein Recht Einzelner nach Unionsrecht begründet, sie sonstige einklagbare Rechtsnormen darstellen oder es sich um organisatorisch-zwischenstaatliche Regelungen handelt. Ausschlaggebend für die Unterscheidung ist die Zuständigkeitsverlagernde Rechtsfolge der Norm. Nach bisherigem Stand der bilateralen Verträge gelten diese Überlegungen auch für die Schweiz.

I. Einleitung	254
II. Anerkennung der Einklagbarkeit zuständigkeitsverlagernder Fristenregelungen unter der Dublin-III-VO durch den EuGH	255
III. Anwendbarkeit der EuGH-Rechtsprechung auf die AMM-VO zur Begründung der Einklagbarkeit der Fristen	256
IV. Rechtsdogmatische Einordnung der Fristennormen der AMM-VO	257
1. Einordnung als Rechte Einzelner nach Unionsrecht	257
2. Art. 41 Abs. 1 AMM-VO als organisatorisch-zwischenstaatliche oder sonstige einklagbare Rechtsnorm?	263
V. Folgen einer Verabschiedung der AMM-VO für die Schweiz	264
VI. Schluss	265

Zitiervorschlag:

SAŠA CVETKOVIĆ, Die Fristennormen der AMM-VO:
Eine Rückkehr zum Altbekannten oder ein versteckter
Neuaufbruch?, sui generis 2024, S. 253

Saša Cvetković, MCL (sasacvetkovic@outlook.de). Der gedankliche Ausgangspunkt dieses Beitrags beruht auf einer Forschungsarbeit unter Betreuung seitens Frau Prof. Dr. Sarah Progin-Theuerkauf. Der Autor möchte sich für den wissenschaftlichen Austausch und die stets hilfreichen Anmerkungen bei Frau Prof. Dr. Sarah Progin-Theuerkauf und Herrn Bundesverwaltungsrichter i.R. Jean-Pierre Monnet sowie Frau MLaw Milena Hendriks, LL.M. (Heidelberg), bedanken. Alle allfälligen Fehler bleiben die des Autors.

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.270>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einleitung

- 1 Zwischen 2021 und 2023 wurden in der Europäischen Union jährlich jeweils 638'410 (2021), 960'725 (2022) und 1'129'800 (2023) Asylanträge gestellt.¹ Davon erstmalig beschieden wurden nur 113'375 (2021) und 143'950 (2022).² Zurückführen lässt sich dieser enorme Bearbeitungsrückstau mitunter auf das «zu komplexe und langwierige Verfahren»³ zur Bestimmung eines zuständigen Mitgliedstaates für die Durchführung des Asylverfahrens. Die – aufgrund des Namens der zugrundeliegenden Dublin-III-Verordnung⁴ – auch als Dublin-Verfahren bezeichnete Zuständigkeitsermittlung, stellt ein Vorverfahren der Entscheidung über das Asylgesuch in der Sache dar.⁵ Dabei wird für jede Etappe des Dublin-Verfahrens eine zwingende Frist statuiert.⁶ Wird diese Frist überschritten, geht, nach bisheriger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die Zuständigkeit automatisch auf den fristverletzenden Mitgliedstaat über. Den Fristablauf kann der Antragsteller gerichtlich geltend machen.⁷ Insbesondere bei hohem Verwaltungsrückstau droht aber ein Teufelskreis der Belastungserhöhung durch ständige Zuständigkeitsverlagerung kraft Fristablaufs und dessen gerichtliche Geltendmachung.
- 2 Um der «Höllmaschine»⁸ der Dublin-III-Verordnung entgegenzuwirken, hat die Kommission der Europäischen Union im zweiten Novellierungsanlauf⁹ die Asyl- und

Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)¹⁰ vorgeschlagen.¹¹ Dabei hat sie die zuständigkeitsverlagernde Rechtsfolge einiger Fristennormen abgeschafft und des Weiteren mit Art. 43 Abs. 1 lit. a, lit. b und lit. c AMM-VO i.V.m. Erwägungsgrund 62 AMM-VO ausgeschlossen, dass der Fristablauf als Rechtsbehelf geltend gemacht werden kann.¹² Fraglich ist nun also, inwiefern die bisherige Rechtsprechung des EuGH (Rz. 3 ff.) dennoch weiterhin anwendbar ist oder ob der einzelne Antragsteller sich tatsächlich nicht mehr auf den Fristablauf für die gerichtliche Geltendmachung der Unrechtmässigkeit einer Dublin-Entscheidung berufen kann (Rz. 6 ff.). THYM¹³ spricht zwar bereits aufgrund des geänderten Wortlauts von der Rückkehr zum *status quo ante*, und behauptet, es handle sich nunmehr um nicht einklagbare Fristennormen rein organisatorischen Charakters wie unter der Dublin-II-VO¹⁴.¹⁵ Zur rechtsdogmatischen Einordnung (Rz. 11 ff.) als einklagbare Norm ist jedoch der Schutz von Individualinteressen durch einzelne Fristennormen und nicht der bloße Wortlaut entscheidend.¹⁶ Eine Rückkehr zum Alten scheint daher nicht zwingend. Vielmehr bedarf es bereits aus Gründen rechtsdogmatischer Klarheit einer ausdifferenzierteren Betrachtung der Fristennormen in Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 1, Art. 41 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 Unterabsatz 1 AMM-VO. Daher folgt die vorliegende Analyse der Normen folgenden Kategorien: Rechte Einzelner¹⁷ nach Unionsrecht, sonstige einklagbare Normen

- 1 Eurostat vom 18. April 2024 (Asylbewerber nach Art – jährliche aggregierte Daten).
- 2 Eurostat vom 25. März 2024 (Erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge nach Art der Entscheidung – jährliche aggregierte Daten – Entscheidungen in erster Instanz bezeichnet eine Entscheidung als Antwort auf einen Asylantrag auf der Ebene der ersten Instanz des Asylverfahrens).
- 3 FABIENNE KELLER, Bericht des Europäischen Parlaments über die Umsetzung der Dublin-III-Verordnung, A9-0245/2020 vom 2. Dezember 2020, S. 8.
- 4 EU-Verordnung 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 oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), S. 1 (zit. Dublin-III-VO).
- 5 BERNWARD OSTROP, Zuständigkeitsübergang in Dublin-Verfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, S. 1159.
- 6 CONSTANTIN HRUSCHKA, Fristen im Dublin-Verfahren, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2018, S. 281.
- 7 Urteil des EuGH C-213/17 vom 5. Juli 2018 (X gegen Staatssekretaris van Veiligheid en Justitie); Urteil des EuGH C-360/16 vom 25. Januar 2018 (Bundesrepublik Deutschland gegen Aziz Hasan); Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhi Shiri, gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl); Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland).
- 8 LA CIMADE, Règlement Dublin, La machine infernale de l'asile européen, Paris 2019, S. 1; KELLER (Fn. 3), S. 8, Fn. 13.
- 9 Zum gescheiterten Entwurf einer Dublin-IV-Verordnung: Vorschlag für eine EU-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Mai 2016 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem

Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), COM (2016) 270 final vom 4. Mai 2016, S. 1 ff. (zit. Dublin-IV-VO).

- 10 EU-Verordnung 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, S. 1 (zit. AMM-VO).
- 11 Kommissionsentwurf: Vorschlag für eine EU-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2020 über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung EU XXX/XXX [Asyl und Migrationsfonds], COM (2020) 610 final vom 23. September 2020, S. 1 ff. (zit. Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final).
- 12 KELLER (Fn. 3), S. 7; Commission Staff, Working Document from 23 September 2020 accompanying the document for a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], SWD (2020) 207 final vom 23. September 2020, S. 85.
- 13 DANIEL THYM, Zwei Seiten einer Medaille, Verfassungsblog vom 2. November 2020.
- 14 EG-Verordnung 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 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, S. 1 (zit. Dublin-II-VO).
- 15 So für Dublin-II-VO unter anderem: Urteil des EuGH C-394/12 vom 10. Dezember 2013 (Shamso Abdullahi gegen Bundesasylamt), Ziff. 62; Beschluss des Asylgerichtshof (Österreich) S7 422.194-2/2012/19E vom 21. August 2012.
- 16 THOMAS VON DANWITZ, Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin et al. 2008, S. 512.
- 17 Der EuGH verwendet begrifflich neben «Rechten Einzelner» auch «subjektive Rechte» oder «individuelle Rechte» als Synonyme. Zu

und organisatorisch-zwischenstaatlichen Regelungen. Eine rechtsdogmatische (Um)bewertung der Fristennormen könnte zudem auch Folgen für die Schweiz haben (Rz. 40). Diese ist zwar kein Mitglied der Europäischen Union, hat aber dennoch nach Art. 5 und Art. 6 DAA¹⁸ die Rechtsprechung des EuGH zur Dublin-III-VO unter drohender Guillotine-Klausel nach Art. 7 DAA bei Nichtbeachtung anzuwenden. Relevanz einer einschlägigen Rechtsprechungslinie des EuGH besteht daher auch für die Schweiz.

II. Anerkennung der Einklagbarkeit zuständigkeitsverlagernder Fristenregelungen unter der Dublin-III-VO durch den EuGH

- 3 Mit mehreren grundlegenden Urteilen – in den Rechts-sachen *Mengesteab*¹⁹, *Shiri*²⁰, *Hasan*²¹ und *X*²² – erkannte der EuGH die gerichtliche Geltendmachung des Fristablaufs mit zuständigkeitsverlagernder Wirkung bei den Fristenregelungen Art. 21 Abs. 1 Unterabsatz 1 und 3 Dublin-III-VO und Art. 29 Abs. 1 Unterabsatz 1 sowie Abs. 2 Satz 1 Dublin-III-VO durch den Antragsteller an. Zur Begründung seiner Urteile zur Stärkung des Schutzes²³ des Antragstellers setzte der Gerichtshof neben historischen auch auf teleologische Erwägungskriterien.
- 4 So wird die Verbesserung des Schutzes des Antragstellers selbst als Ziel der Dublin-III-VO im 9. Erwägungsgrund festgehalten. Der Verwirklichung dieses Zieles würde eine restriktive Auslegung der Rechtsmittel gem. Art. 27

subjektiven Rechten: Urteil des EuGH C-540/03 vom 27. Juni 2006 (Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union), Ziff. 60; zu individuellen Rechten: Urteil des EuGH C-470/99 vom 12. Dezember 2002 (Universale-Bau AG Bietergemeinschaft: 1. Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H Salzburg, 2. ÖSTÜ-Stettin Hoch- und Tiefbau GmbH gegen Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH), Ziff. 42.

18 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 26. Oktober 2004 (DAA; SR 0.142.392.68).

19 Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland); DANA SCHMALZ, Subjektive Rechte aus der Dublin-Verordnung: Der Fall Mengesteab vor dem EuGH, Verfassungsblog vom 29. Juli 2017.

20 Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdi Shiri, gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl).

21 Urteil des EuGH C-360/16 vom 25. Januar 2018 (Bundesrepublik Deutschland gegen Aziz Hasan).

22 Urteil des EuGH C-213/17 vom 5. Juli 2018 (X gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie).

23 Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 46; Urteil des EuGH C-63/15 vom 7. Juni 2016 (Mehrdad Ghezalbash gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), Ziff. 52.

Abs. 1 Dublin-III-VO mitsamt nichteinklagbarer Fristenregelungen entgegenstehen.²⁴ Zudem weist der EuGH insbesondere auf die Konkretisierung des Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO durch Erwägungsgrund 19 Dublin-III-VO hin.²⁵ Demnach muss unter anderem die rechtliche Überprüfung der Anwendung der Verordnung – und damit die Beachtung der vorgesehenen Verfahrensgarantien zur Ermittlung des zuständigen Mitgliedstaates – überprüfbar sein.²⁶ Dazu zählen alle zwingenden zuständigkeitsbegründenden Fristen.²⁷ Ist die Verfristung eingetreten, kann eine Überstellung nur in den – durch Fristablauf begründeten – zuständigen Staat wirksam erfolgen. Ist der ersuchende Staat jedoch nunmehr wegen Verstreichens der Frist zuständig geworden, kann eine Überstellung aber nicht erfolgen.²⁸ Dabei war nicht nur der zwingende Charakter der Fristen durch den Unionsgesetzgeber²⁹ gewollt, sondern auch die stärkere Beteiligung des Antragstellers am Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates.³⁰ Der Unionsgesetzgeber wollte sich von den rein organisatorischen Regelungen der Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten der Dublin-II-VO abwenden.³¹

24 Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 47; Urteil des EuGH C-63/15 vom 7. Juni 2016 (Mehrdad Ghezalbash gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), Ziff. 53.

25 Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdi Shiri, gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl), Ziff. 37; SINA FONTANA, Der EuGH zwischen Rechtsschutzgewährleistung und Rechtsfortbildung, Zeitschrift für das gesamte Verfahrensrecht 2019, S. 11.

26 Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdi Shiri gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl), Ziff. 38; Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 48; Urteil des EuGH C-155/15 vom 7. Juni 2016 (George Karim gegen Migrationsverket), Ziff. 22.

27 Urteil des EuGH C-360/16 vom 25. Januar 2018 (Bundesrepublik Deutschland gegen Aziz Hasan), Ziff. 60; Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdi Shiri, gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl), Ziff. 39 und 40; Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 49; Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston C-670/16 vom 20. Juni 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 72.

28 Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdi Shiri, gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl), Ziff. 40; Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 53.

29 Der Begriff «Unionsgesetzgeber» wird lediglich aus Gründen der Einfachheit verwendet und soll die Mehrzahl der beteiligten Unionsorgane am Gesetzgebungsverfahren nicht verkennen.

30 Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 45; Urteil des EuGH C-63/15 vom 7. Juni 2016 (Mehrdad Ghezalbash gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), Ziff. 51; Vorschlag für eine EU-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2008 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), KOM (2008) 820 endgültig vom 3. Dezember 2008, S. 11 (zit. Vorschlag für eine EU-Verordnung KOM (2008) 820 endgültig).

31 Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 45; Urteil des EuGH C-63/15

- 5 Inwiefern sich der Entwurf der AMM-VO erneut vom Rechtscharakter der einklagbaren Zuständigkeitsbegründenden Fristennormen der Dublin-III-VO abwendet, hängt von der rechtmethologischen Einordnung der neuen Fristenregelungen ab. Sollte die bisherige Rechtsprechungslinie des EuGH jedoch auch auf die AMM-VO Anwendung finden, kann von einer Änderung des Rechtscharakters der neuen Fristennormen zu nichteinklagbaren Organisationsnormen nicht gesprochen werden.

III. Anwendbarkeit der EuGH-Rechtsprechung auf die AMM-VO zur Begründung der Einklagbarkeit der Fristen

- 6 Damit die soeben erwähnten Kriterien des EuGH sowie seine Rechtsprechungslinie beibehalten werden können, müssen die durch den EuGH ermittelten historischen sowie teleologischen Erwägungen bei der AMM-VO fortbestehen.
- 7 Jedoch verdeutlichte bereits die Kommission in ihrem Entwurf der AMM-VO ihren Willen zur Einschränkung der Klauseln zur Übertragung der Zuständigkeit.³² Mit Erwägungsgrund 43 AMM-VO i.V.m. den begrenzten Normen zum Zuständigkeitsübergang, konnte sich dieser Wille in der Endfassung durchsetzen. Dies umfasst auch die Zuständigkeitsverlagernden Fristennormen. Dadurch soll das Gemeinsame europäische Asylsystem (GEAS) nach Erwägungsgrund 37 AMM-VO eine effizientere und wirksamere Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates ermöglichen.³³ Ebenso wollte der Unionsgesetzgeber mit der Reduktion möglicher Zuständigkeitsverlagerungen kraft Fristablaufs nach Erwägungsgrund 59 AMM-VO die Umgehung der Zuständigkeitskriterien des dritten Kapitels der Verordnung verhindern.³⁴ Zu dieser Motivation nur konsequent ist, dass der Unionsgesetzgeber absichtlich und in Kenntnis der Folgen die Rechtsfolge aus dem Wortlaut der Fristennorm des Art. 41 AMM-VO entfernte. Vielmehr normierte der Gesetzgeber ausdrücklich in Art. 41 Abs. 1 AMM-VO, dass der Fristablauf zur Wiederaufnahme nicht die Zuständigkeit tangiert. Dabei waren gerade die Zuständigkeitsändernde Rechtsfolge bei Fristablauf sowie der zwingende Charakter der Normen ein

vom 7. Juni 2016 (Mehrdad Ghezelbash gegen Staatssekretar van Veiligheid en Justitie), Ziff. 51; Vorschlag für eine EU-Verordnung KOM (2008) 820 endgültig (Fn. 30), S. 11.

32 Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 5.

33 Zuvor bereits im Kommissionsentwurf: Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 5; zur ähnlichen Handhabung im Vorgängerentwurf einer Dublin-IV-VO: Dublin-IV-VO (Fn. 9), S. 18.

34 Schon im Kommissionsentwurf: Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 18.

Hauptkriterium des EuGH bei der Begründung der Einklagbarkeit der Fristen.³⁵ Mangels durchwegs bestehender, Zuständigkeitsändernder Rechtsfolge und aufgrund des geänderten gesetzgeberischen Willens können die Fristen jedoch nicht mehr als zwingend zu berücksichtigende Verfahrensgarantien gelten, deren richtige Anwendung gerichtlich kontrolliert werden soll.

Zudem wurde der frühere, rechtsschutzkonkretisierende Erwägungsgrund 19 Dublin-III-VO nur eingeschränkt mit Erwägungsgrund 62 AMM-VO beibehalten, sodass sich der Antragsteller nunmehr nur auf eine Verletzung des Grundrechts auf Achtung des Familienlebens, der Rechte des Kindes und des Verbotes einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung berufen kann.³⁶ Dieser Erwägungsgrund fand sich bereits im Kommissionsentwurf³⁷ und wurde wortidentisch in der konsolidierten Fassung³⁸ und in der nun erlassenen AMM-VO beibehalten, sodass eine besondere, interinstitutionelle Wichtigkeit angenommen werden muss.

Das Europäische Parlament hatte sogar in einem Gegenvorschlag die Beschränkung auf die bereits genannten Rechte gestrichen.³⁹ Der Änderungsantrag des Parlaments konnte sich jedoch im endgültigen Kompromissdokument des Trilogverfahrens⁴⁰ gem. Art. 70 ff. GO EP⁴¹ nicht durchsetzen.⁴² Infolgedessen muss von einem absichtlichen Ausschluss der Geltendmachung von Fristverletzungen

35 Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdi Shiri, gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl), Ziff. 40; Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 53.

36 So bereits in Erwägungsgrund 24 Dublin-IV-VO: Dublin-IV-VO (Fn. 9), S. 30.

37 Erwägungsgrund 56 Kommissionsentwurf: Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 41.

38 Konsolidierte Fassung einer EU-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. April 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, PE-CONS 21/24 vom 26. April 2024, S. 37.

39 Bericht des Europäischen Parlaments über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds], A9-0152/2023 vom 14. April 2023, S. 46.

40 WINFRIED KLUTH, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Die Verfassung der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar, 6. Aufl., München 2022, Art. 294 AEUV N 26 (zit. Komm. Calliess/Ruffert-BEARBEITER:IN).

41 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 2019 vom 22. November 2019 (GO EP), ABl. L 302 vom 22. November 2019, S. 1 (in der Fassung vom 13. September 2023).

42 Council of the European Union, Outcome of the proceedings from 8. February 2024 regarding the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Regulation (EU) 2021/1147 and Regulation (EU) 2021/1060, 6365/24 vom 9. Februar 2024, S. 24.

im Rechtsbehelf der Antragsteller ausgegangen werden. Bestätigt wird dies insbesondere dadurch, dass der Antragstellerschutz als Ziel aus Erwägungsgrund 9 Dublin-III-VO nicht in der AMM-VO übernommen wurde. Der bessere Schutz der Antragsteller scheint also nicht mehr das primär verfolgte Ziel des Unionsgesetzgebers mit der AMM-VO zu sein. Dazu konsequent ist auch die Einschränkung seiner Rechtsstellung durch die Nichteinklagbarkeit der Verletzung von Fristennormen. Daran kann auch die weiterhin bloss systematische Verortung der Normen unter dem Abschnittstitel «Verfahrensgarantien» nichts ändern.

- 10 Demzufolge können die auslegungstechnischen Erwägungen des EuGH zu den Fristennormen der Dublin-III-VO nicht auf den Entwurf der AMM-VO übertragen werden. Die rechtsdogmatische Einordnung der Fristenregelungen als einklagbare Normen kann sich jedoch auch aus anderen Gründen ergeben.

IV. Rechtsdogmatische Einordnung der Fristennormen der AMM-VO

- 11 Anstelle der – nicht mehr einschlägigen – auslegungstechnisch-ergebnisorientierten-Erwägungen⁴³ des EuGH, kann eine Rechtscharakterisierung auch anhand einer übergeordneten unionsrechtlichen Dogmatik aufgrund rechtstheoretisch-konstruktiver-Erwägungen⁴⁴ erfolgen.⁴⁵ Dadurch können bei der rechtsdogmatischen Einordnung insbesondere die Voraussetzungen für bloss sonstige einklagbare Rechtsnormen (Rz. 37 ff.) von denen der Rechte des Einzelnen (Rz. 12 ff.) unterschieden werden.⁴⁶

1. Einordnung als Rechte Einzelner nach Unionsrecht

- 12 Das Unionsrecht selbst muss von in nationales Recht umgesetzten Regelungen unterschieden werden und orientiert sich tendenziell an der französischen Verwaltungsrechtstradition.⁴⁷ Dieser Tendenz entsprechend ist es bei der Anerkennung von Rechten Einzelner zurückhalten-der als das deutsche nationale Recht.⁴⁸ Folglich kann die

43 Vgl. MARTIN NETTESHEIM, Subjektive Rechte im Unionsrecht, Archiv des öffentlichen Rechts 2007, S. 363.

44 Vgl. NETTESHEIM (Fn. 43), S. 363.

45 MAREI PELZER, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitsystem der EU, Baden-Baden 2020, S. 59.

46 Für Unterscheidung siehe: Schlussanträge des Generalanwalts Mischo verbundene Rechtssachen C-6/90 & C-9/90 vom 28. Mai 1991 (Francovich u.A.), Ziff. 77, Fn. 25; NETTESHEIM (Fn. 43), S. 349.

47 ANDREAS VON ARNAULD / STEFAN MARTINI, Zum status quo des europäischen Verwaltungsrechts, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 95 ff.

48 VON ARNAULD/MARTINI (Fn. 47), S. 123; BERND GRZESZICK, Rechte und Ansprüche: Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus

deutsche Lehre des subjektiv-öffentlichen Rechts⁴⁹ sowie die Schutznormtheorie⁵⁰ keinen Ansatz für das Ermitteln unionsrechtlicher Voraussetzungen der Einzelrechte bieten.⁵¹ Das Unionsrecht ist jedoch auch nicht mit der französischen Verwaltungsrechtstradition identisch.⁵² Das Recht des Einzelnen nach Unionsrecht kann somit allein ein Recht *sui generis* darstellen, dessen Voraussetzungen sich nur aus unionsrechtlichen Massstäben ergeben. Eine Massstabsbildung kann zwar nicht aus der bisherigen Unionsrechtsprechung zur Vorgängerverordnung erfolgen,⁵³ doch können andere Urteile des EuGH berücksichtigt werden. Somit bleibt es möglich, die sich immer noch weiterentwickelnde Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Rechten Einzelner konkretisierend heranzuziehen. Bevor jedoch die Rechtsprechung des EuGH zu den Rechten Einzelner auf die Fristennormen der AMM-VO angewendet werden kann (Rz. 19 ff., Rz. 23 ff. und Rz. 34 ff.), bedarf es einer genaueren Analyse der Voraussetzungen des Gerichtshofs zur Entstehung von Rechten des Einzelnen (Rz. 13 ff.).

a) Rechtsprechung des EuGH zu den Voraussetzungen der Rechte Einzelner

In seinen Entscheidungen zu den Rechten Einzelner geht der EuGH dogmatisch zweistufig vor: Zuerst wurde bereits

den subjektiven öffentlichen Rechten, Tübingen 2002, S. 495; THOMAS VON DANWITZ, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996, S. 246; BERNHARD W. WEGENER, Rechte des Einzelnen, Baden-Baden 1998, S. 180.

49 Dazu ausführlich: MICHAEL HAPP, in: Eyermann (Hrsg.), Kommentar Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl., München 2022, § 42 VwGO N 85 ff.; JOHANNES SAURER, Der Einzelne im Europäischen Verwaltungsrecht, Tübingen 2014, S. 67; JOHANNES MASING, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Berlin 1997, S. 106; PETER PREU, Subjektivrechtliche Grundlagen des öffentlichrechtlichen Drittschutzes, Berlin 1992, S. 137; OTTMAR BÜHLER, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, Berlin 1914, S. 9.

50 Dazu ausführlich: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) 7 C 115/86 vom 3. November 1988, Ziff. 21 (publiziert in BVerwGE (Deutschland) 80, S. 355 und 367); Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) 4 C 74/78 vom 30. September 1983, Ziff. 10 (publiziert in BVerwGE (Deutschland) 68, S. 58); Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) B 196.53 vom 25. Februar 1954, Ziff. 12 (publiziert in BVerwGE (Deutschland) 1, S. 83); MASING (Fn. 49), S. 107.

51 CLAUDIUS DIETER CLASSEN, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. Ergänzungslieferung (EL), München 2024, Art. 197 AEUV N 43 (zit. Komm. Grabitz/Hilf/Nettesheim-BEARBEITER:IN); NETTESHEIM (Fn. 43), S. 355; vgl. SAŠA BELJIN, Dogmatik und Ermittlung der Unionsrechte, Der Staat 2007, S. 504; THORSTEN KINGREEN / RAINER STÖRMER, Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts, Europarecht 1998, S. 264; MASING (Fn. 49), S. 176; auf französische «invocabilité» verweisend: VON DANWITZ (Fn. 48), S. 242; a.A. dennoch: DIMITRIS TRIANTAFYLLOU, Zur Europäisierung des subjektiven öffentlichen Rechts, Die öffentliche Verwaltung 1997, S. 195; THOMAS VON DANWITZ, Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv-öffentlichen Gemeinschaftsrechte, Die öffentliche Verwaltung 1996, S. 481.

52 Vgl. BELJIN (Fn. 51), S. 504.

53 Siehe unter Rz. 6 ff.

Anfang 1963 mit der Rechtssache *van Gend & Loos*⁵⁴ der Einzelne als Subjekt der Unionsrechtsordnung mit einhergehenden Rechten und Pflichten bestimmt.⁵⁵ In seiner anschließenden Rechtsprechung hat der EuGH die genaueren Anforderungen für das Vorliegen der Rechte des Einzelnen ausgeformt. Grundlegend legte er dabei als die beiden ersten Voraussetzungen fest, dass es erstens eines EU-Rechtsaktes (unionsrechtliche Rechtsgrundlage) bedarf, der zweitens auch unmittelbare Wirkung im Mitgliedstaat entfalten können muss.⁵⁶

- 14 Die weitere Ausgestaltung der Voraussetzungen erfolgte durch Urteile auf den Gebieten des Abfallbeseitigungs-, Bankenaufsichts-, Regulierungs-, Verbraucherschutz- und Umweltrechts – also ausserhalb des Rechtsgebiets der AMM-VO. Sofern jedoch die Erwägungen des EuGH rechtsgebietsübergreifend einheitlich erfolgt sein sollten, könnten sie dennoch als Teil einer übergeordneten unionsrechtlichen Dogmatik auch für die AMM-VO relevant sein. Dies gilt es im Folgenden vertieft zu analysieren.
- 15 Die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich auf den Kerngedanken der Gewährleistung des effektiven Schutzes der Interessen Betroffener zurückführen.⁵⁷ Im Umweltrecht wurde dazu beispielsweise grundsätzlich auf den Schutz der menschlichen Gesundheit durch Vorschriften bspw. gegen Grundwasserverschmutzung⁵⁸ und Luftverschmutzung⁵⁹ abgestellt. Zur effektiven Umsetzung dieses Schutzzwecks muss sich der Einzelne auf zwingende Vorschriften berufen können.⁶⁰ Der Unions-

bürger wird somit zum Durchsetzungsinstrument⁶¹ zwingenden Unionsrechts – jedoch nur unter der Voraussetzung bestehenden Individualschutzzwecks der Norm. Im Abfallrecht wird die Bedeutung der individuellen Schutzrichtung der Norm ebenso deutlich. So lehnte der EuGH es beispielsweise ab, aus einer abfallrechtlichen Norm im Unionsrecht ein Recht des Einzelnen abzuleiten.⁶² Die streitige Norm sollte lediglich das zwischenstaatliche Verhältnis regeln und keinen individualschützenden Zweck verfolgen.⁶³ Auch im Bankenaufsichtsrecht differenzierte der EuGH zwischen individualschützenden und lediglich im Allgemeininteresse stehenden Verfahrensanforderungen.⁶⁴ Die Vorschriften zur Bankenaufsicht schützten jedoch allein das Allgemeininteresse, sodass der EuGH ein über die Einlagensicherung hinausgehendes Recht des Einzelnen ablehnte.⁶⁵ Auch im Regulierungsrecht stellte der Gerichtshof auf den individualschützenden Zweck einzelner Vorschriften ab, um ein Zugangsrecht des Energieanbieters E.ON Földgáz zum Energienetz zu begründen.⁶⁶ Folglich lässt sich als dritte Voraussetzung eines Rechts des Einzelnen grundsätzlich die notwendige individualschützende Zweckrichtung der Norm fordern.

In den letzten fünfzehn Jahren hat der EuGH jedoch bei umweltbezogenen Verträglichkeitsprüfungen eine Ausnahme von der Anforderung einer individuellen Schutzrichtung zugelassen.⁶⁷ Dabei genügt zur Entstehung von Rechten Einzelner schon, dass der EU-Rechtsakt ein allgemeines umweltpolitisches Ziel verfolgt und der Einzelne betroffen ist.⁶⁸ Grund der Ausnahme ist, dass es nicht mit

54 Urteil des EuGH C-26/62 vom 5. Februar 1963 (N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung).

55 Urteil des EuGH C-26/62 vom 5. Februar 1963 (N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung), S. 25.

56 Urteil des EuGH C-379/04 vom 13. Oktober 2005 (Richard Dahms GmbH gegen Fränkischer Weinbauverband e.V.), Ziff. 13; Urteil des EuGH C-253/00 vom 17. September 2002 (Antonio Muñozy Cia SA, Superior Fruiticola SA gegen Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd), Ziff. 27; Urteil des EuGH C-34/73 vom 10. Oktober 1973 (Fratelli Variola Spa gegen Amministrazione delle finanze dello Stato), Ziff. 8.

57 Vgl. Urteil des EuGH C-243/15 vom 8. November 2016 (Lesoochranárske zoskupenie VLK gegen Obvodný úrad Trenčín), Ziff. 44; Urteil des EuGH C-510/13 vom 19. März 2015 (E.ON Földgáz Trage Zrt. gegen Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal), Ziff. 46 und 50; Urteil des EuGH C-404/13 vom 19. November 2014 (ClientEarth gegen The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs), Ziff. 54; Urteil des EuGH C-237/07 vom 25. Juli 2008 (Dieter Janecek gegen Freistaat Bayern), Ziff. 45 und 46.

58 Urteil des EuGH C-131/88 vom 28. Februar 1991 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland).

59 Urteil des EuGH C-361/88 vom 30. Mai 1991 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland); Urteil des EuGH C-59/89 vom 30. Mai 1991 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland); Urteil des EuGH C-58/89 vom 17. Oktober 1991 (Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland); Urteil des EuGH C-237/07 vom 25. Juli 2008 (Dieter Janecek gegen Freistaat Bayern).

60 Urteil des EuGH C-298/95 vom 12. Dezember 1996 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland),

Ziff. 16; Urteil des EuGH C-144/99 vom 10. Mai 2001 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich der Niederlande), Ziff. 17.

61 Komm. Grabitz/Hilf/Nettesheim-CLASSEN, Art. 197 AEUV N 43; STEPHAN NEIDHARDT, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 69 ff.

62 Urteil des EuGH C-209/98 vom 23. Mai 2000 (Entrepreneurforenings Affalds/Miljøsektion (FFAD) gegen Københavns Kommune), Ziff. 100.

63 Urteil des EuGH C-209/98 vom 23. Mai 2000 (Entrepreneurforenings Affalds/Miljøsektion (FFAD) gegen Københavns Kommune), Ziff. 96 ff.

64 Urteil des EuGH C-222/02 vom 12. Oktober 2004 (Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte und Christel Mörkens gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 25 und 40.

65 Urteil des EuGH C-222/02 vom 12. Oktober 2004 (Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, Christel Mörkens gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 44.

66 Urteil des EuGH C-510/13 vom 19. März 2015 (E.ON Földgáz Trage Zrt. gegen Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal), Ziff. 46 und 48.

67 Urteil des EuGH C-243/15 vom 8. November 2016 (Lesoochranárske zoskupenie VLK gegen Obvodný úrad Trenčín); Urteil des EuGH C-404/13 vom 19. November 2014 (ClientEarth gegen The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs); Urteil des EuGH C-237/07 vom 25. Juli 2008 (Dieter Janecek gegen Freistaat Bayern).

68 Urteil des EuGH C-243/15 vom 8. November 2016 (Lesoochranárske zoskupenie VLK gegen Obvodný úrad Trenčín), Ziff. 43 und 65; Urteil des EuGH C-404/13 vom 19. November 2014 (ClientEarth gegen The

der verbindlichen Wirkung von Richtlinien und Verordnungen nach Art. 288 AEUV⁶⁹ sowie der praktischen Wirksamkeit des jeweiligen EU-Rechtsaktes vereinbar wäre, wenn der Einzelne nicht eine Pflicht des Mitgliedstaates zur (Umwelt-)Verträglichkeitsprüfung geltend machen könnte.⁷⁰ Im Umweltrecht scheint der Gerichtshof sich also bei der gerichtlichen Geltendmachung des Rechts von der vorherigen normativen Interessentenklage⁷¹ bzw. Verletzungsklage⁷² abzuwenden. Nicht die Schutzrichtung/das Schutzziel einer Bestimmung ist mehr relevant, sondern nur noch das Betroffensein Einzelner.⁷³ Infolgedessen kann nunmehr von einer blossen Interessentenklage⁷⁴ im Umweltrecht gesprochen werden.

- 17 Eine – zur Anwendung auf das europäische Asylrecht erforderliche – rechtsgebietsübergreifende Abwendung vom Erfordernis einer individuellen Schutzrichtung der Norm lässt sich in der Rechtsprechung des EuGH aber nicht feststellen. Vielmehr wird beispielsweise im Verbraucherschutzrecht weiterhin auf den Schutz individueller Interessen zur Begründung von Rechten Einzelner abgestellt.⁷⁵ Im 2023 ergangenen Urteil stellte der Gerichtshof auf die individualschützende Zielrichtung einer Norm ab, um Rechte des Käufers eines Autos gegen den Hersteller zu begründen.⁷⁶ Auch bei der Erwägung eines Rechts auf Einsichtnahme in ein Gesellschaftsregister berück-

Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs), Ziff. 48 und 55; Urteil des EuGH C-237/07 vom 25. Juli 2008 (Dieter Janecek gegen Freistaat Bayern), Ziff. 37.

69 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung vom 9. Mai 2008 (AEUV; ABl. EG Nr. C 115).

70 Urteil des EuGH C-243/15 vom 8. November 2016 (Lesoochránárske zoskupenie VLK gegen Obvodný úrad Trenčín), Ziff. 44; Urteil des EuGH C-420/11 vom 14. März 2013 (Jutta Leth gegen Republik Österreich, Land Niederösterreich), Ziff. 38; Urteil des EuGH C-404/13 vom 19. November 2014 (ClientEarth gegen The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs), Ziff. 48 und 55; Urteil des EuGH C-237/07 vom 25. Juli 2008 (Dieter Janecek gegen Freistaat Bayern), Ziff. 37.

71 Ausführlich dazu: ASTRID EPINEY, Rechte Einzelner im EU-Umweltrecht, Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2017, S. 225; ASTRID EPINEY, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, in: Alexy/Ipsen/Erbguth (Hrsg.), Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 61, Berlin 2002, S. 363 ff.

72 Siehe insbesondere: RÜDIGER BREUER, Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht, in: Franzius et al. (Hrsg.), Beharren. Bewegungen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 320 ff.; ASTRID EPINEY / STEFAN REITEMEYER, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht – Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts und Rechtsvergleich, in: Reclam (Red.), Dokumentation zur 37. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2013, S. 71 ff.; grundlegend: WASSILIOS SKOURIS, Verletzungsklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozess, Köln 1979, S. 10.

73 Vgl. für Schutzrichtungserfordernis: EPINEY (Fn. 71), S. 225.

74 Zur Differenzierung zwischen normativer und normaler Interessentenklage: EPINEY (Fn. 71), S. 398; Zur Interessentenklage grundlegend schon: SKOURIS (Fn. 72), S. 11.

75 Urteil des EuGH C-100/21 vom 21. März 2023 (QB gegen Mercedes-Benz Group AG).

76 Urteil des EuGH C-100/21 vom 21. März 2023 (QB gegen Mercedes-Benz Group AG), Ziff. 85, 88 und 89.

sichtigte der EuGH die interessenschützende Zielrichtung der relevanten Vorschriften.⁷⁷ Ebenso wurde in den bereits oben dargestellten anderen Urteilen ausserhalb des Umweltrechts durch den Gerichtshof eine individualschützende Zielrichtung zur Entstehung von Rechten Einzelner weiterhin gefordert. Diese Beispiele verdeutlichen, dass der EuGH seine weite Rechtsprechung zu den Rechten Einzelner nicht konsequent über die Rechtsgebiete hinweg einheitlich anwendet. Vielmehr werden im Umweltrecht oftmals sehr gewichtige Angelegenheiten der Allgemeinheit normativ reguliert, die im Sinne aller besonders gerichtlich schützenswert sind.⁷⁸ Den darin aufgewiesenen besonderen Umständen des Umweltrechts möchte der EuGH mit seiner ausnahmsweise weiten Rechtsprechung Rechnung tragen.⁷⁹ Somit verbleibt es bei der dritten Anforderung des Rechts des Einzelnen in Form des individualschützenden Zwecks.

Demzufolge haben sich, ohne den Stellenwert des gesetzgeberischen Willens zu beachten, mittlerweile grundkonsensual folgende Voraussetzungen⁸⁰ etabliert:⁸¹

- 1.) Das Recht des Einzelnen muss auf einer unionsrechtlichen Rechtsgrundlage beruhen.
- 2.) Die unionsrechtliche Rechtsgrundlage braucht unmittelbare Wirkung, wobei dies bei Verordnungen grundsätzlich generell angenommen wird und bei Richtlinien nur ausnahmsweise nach Ablauf der Umsetzungsfrist und hinreichender Bestimmtheit sowie inhaltlicher Unbedingtheit der Bestimmung.
- 3.) Die Norm muss einen individualschützenden Zweck verfolgen.

b) Unionsrechtliche Rechtsgrundlage und unmittelbare Wirkung

Als unionsrechtliche Rechtsgrundlagen gelten alle Vorschriften des gemeinschaftlichen Primär- und Sekundärrechts.⁸² Gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV sind unionsrechtliche Verordnungen dem Sekundärrecht zuzuordnen und gelten unmittelbar.⁸³ Unmittelbar wirkende Vorschriften des Unionsrechtes müssen hinreichend klare und

77 Urteil des EuGH C-398/15 vom 9. März 2017 (Camera die Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce gegen Salvatore Manni), Ziff. 51.

78 ROYA SANGI / KLAUS FERDINAND GÄRDITZ, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz, in: Karpenstein/Kotzur/Vasel (Hrsg.), Handbuch Rechtsschutz in der Europäischen Union, München 2024, S. 661 ff.

79 SANGI/GÄRDITZ (Fn. 78), S. 661 ff.

80 Das Betroffensein der Antragsteller in ihrem Interesse ist zwar eine weitere Voraussetzung, jedoch für die vorliegende Untersuchung nicht ausschlaggebend, sodass es keiner besonderen Nennung bedarf.

81 So auch: Komm. Grabitz/Hilf/Nettesheim-CLASSEN, Art. 197 AEUV N 42 ff.; VON DANWITZ (Fn. 16), S. 512; WEGENER (Fn. 48), S. 158 ff.; zu weitgehend dagegen PELZER (Fn. 45), S. 69 ff; zur unmittelbaren Wirkung: Komm. Grabitz/Hilf/Nettesheim-NETTESHEIM, Art. 288 AEUV N 46; Komm. Calliess/Ruffert-RUFFERT, Art. 288 AEUV N 52 ff.

82 VON DANWITZ (Fn. 16), S. 511.

83 Bereits aus Rechtscharakter folgend GÜNTER HAGER, Rechtsmethoden in Europa, Tübingen 2009, S. 263.

unbedingte Verpflichtungen begründen.⁸⁴ Eine daraus resultierende Pflicht führt jedoch – anders als im deutschen Verwaltungsrecht –⁸⁵ nicht direkt zu einem einhergehenden Recht des Einzelnen, sich auf diese Pflicht zu berufen.⁸⁶ Eine Vorschrift ist inhaltlich unbedingt, wenn ihr Wesen keine weiteren Massnahmen der Unionsorgane oder Mitgliedstaaten erfordert, sowie keinen Vorbehalt und keine Bedingung enthält.⁸⁷ Obwohl Verordnungen im Regelfall unmittelbar wirksam sind,⁸⁸ muss trotzdem die unmittelbare Wirksamkeit im Einzelfall ermittelt werden.⁸⁹

20 Nach dem Wortlaut der Fristennormen der AMM-VO gem. Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 1, Art. 41 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 Unterabsatz 1 AMM-VO bestimmen die Fristen einen spätesten Zeitpunkt für die Durchführung der vorgesehenen Handlung. Die Bestimmung eines spätesten Zeitpunktes deutet bereits auf eine unbedingt einzuhaltende Verpflichtung hin. Für die Unbedingtheit der Grundfrist spricht zudem die nur ausnahmsweise Verlängerungsmöglichkeit der Frist – so bei Art. 46 Abs. 1 Unterabsatz 1 AMM-VO – im Umkehrschluss. Mit Hilfe verkürzter Fristen, wollte der Gesetzgeber ein rascheres Verfahren zur Ermittlung des zuständigen Staates festlegen und somit auch einen schnelleren Zugang zum Verfahren des internationalen Schutzes bewirken.⁹⁰ Die Fristen der AMM-VO sollen den zeitlichen Ablauf des Verfahrens regeln, wie schon deren systematische Verortung unter den Titeln des Aufnahmeverfahrens, Verfahrens zur Wiederaufnahme sowie Verfahrensgarantien, aufzeigt. Folglich sprechen sowohl systematische als auch historische Aspekte für den klaren und unbedingten Verpflichtungscharakter der Normen.

21 Auch das Telos der genannten Fristennormen – wonach gem. Erwägungsgrund 64 AMM-VO unter anderem ein schnellerer Ablauf des Zuständigkeitsermittlungsverfahrens sichergestellt werden soll – spricht für eine un-

84 Urteil des EuGH C-17/81 vom 29. April 1982 (Pabst & Richarz KG gegen Hauptzollamt Oldenburg), Ziff. 27; Urteil des EuGH C-8/81 vom 19. Januar 1982 (Ursula Becker gegen Finanzamt Münster-Innenstadt), Ziff. 21; Urteil des EuGH C-148/78 vom 5. April 1979 (Tullio Ratti), Ziff. 18; ANDREAS HARATSCH / CHRISTIAN KOENIG / MATTHIAS PECHSTEIN, *Europarecht*, 12. Aufl., Tübingen 2020, S. 181; VON DANWITZ (Fn. 16), S. 511.

85 Siehe Rz. 12 ff.

86 Urteil des EuGH C-431/92 vom 11. August 1995 (Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 26; BELJIN (Fn. 51), S. 506; HANS JARASS / SAŠA BELJIN, *Unmittelbare Anwendung des EG-Rechts und EG-rechtskonforme Auslegung*, *Juristenzeitung* 2003, S. 771; THOMAS EILMANSBERGER, *Rechtsfolgen und subjektives Recht im Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 1997, S. 84.

87 Urteil des EuGH C-41/74 vom 4. Dezember 1974 (Yvonne van Duyn gegen Home Office), Ziff. 13 und 14.

88 PELZER (Fn. 45), S. 71.

89 HARATSCH/KOENIG/PECHSTEIN (Fn. 84), S. 181.

90 Commission Staff, Working Document (Fn. 12), S. 81; Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 5.

bedingte Verpflichtung.⁹¹ Jedoch enthalten einige Fristennormen der AMM-VO – namentlich Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 8 und Art. 46 Abs. 2 AMM-VO – weiterhin die Rechtsfolge des Zuständigkeitswechsels nach Fristablauf. Der Eintritt der Rechtsfolge und damit auch das Berufen auf den Zuständigkeitswechsel ist bedingt durch die Erfüllung des Tatbestandes *i.e.* des Fristablaufs. Dies ist jedoch lediglich auf den Normcharakter dieser Fristenregelungen als Konditionalnormen⁹² zurückzuführen und spricht nicht gegen die unmittelbare Wirksamkeit. Mehr Klarheit würde daher der Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit⁹³ anstelle des Begriffs der unmittelbaren Wirksamkeit bringen. Dabei werden die beiden Begriffe synonym verwendet.⁹⁴ Hinsichtlich der Anwendbarkeit ist eindeutig, dass bei Ablauf einer klar festgelegten Frist – ohne Ermessensspielraum des Rechtsanwenders –⁹⁵ ein Zuständigkeitswechsel eintritt. Folglich handelt es sich um keine die unmittelbare Wirkung hindernde Bedingung. Bei Fristennormen ohne Rechtsfolge des Zuständigkeitswechsels entsteht diese Unklarheit schon gar nicht.

Somit sind die Fristennormen der AMM-VO unionsrechtliche Rechtsgrundlagen mit unmittelbarer Wirkung, die im Falle eines individualschützenden Zwecks Rechte Einzelner nach Unionsrecht darstellen können.

c) Individualschützender Zweck der einzelnen Fristennormen

Der individualschützende Zweck einer Norm ist nicht 23
bloss Voraussetzung eines Rechts des Einzelnen. Er trägt vielmehr dem Bestimmbarkeitsprinzip Rechnung, indem der Rechtsinhalt einer Norm erschlossen und darauf das Recht präzise und persönlich zugewiesen wird.⁹⁶ Daher muss der Schutz von Rechtsgütern Einzelner oder der Schutz eines typisierten Interesses der Gesamtheit – wie bspw. der Schutz der menschlichen Gesundheit –⁹⁷ bezweckt sein.⁹⁸ Ohne einen bestehenden Individualschutzzweck der Norm würde dem auch subjektives Recht genannten Recht des Einzelnen sonst das Subjekt in Form des Rechtsträgers fehlen. Zu ermitteln ist der Schutzzweck durch Auslegung der jeweiligen Norm im

91 So auch Erwägungsgrund 58 in: Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 41.

92 GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich 2013, S. 168; RÜDIGER BREUER, *Konditionale und finale Rechtsetzung*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 2002, S. 525.

93 Urteil des EuGH C-17/81 vom 29. April 1982 (Pabst & Richarz KG gegen Hauptzollamt Oldenburg), Ziff. 27; Urteil des EuGH C-83/78 vom 29. November 1978 (Pigs Marketing Board gegen Raymond Redmond), Ziff. 66; EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 86, Fn. 277.

94 EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 86, Fn. 277.

95 BELJIN (Fn. 51), S. 507; WEGENER (Fn. 48), S. 202.

96 EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 201.

97 Siehe bereits EuGH unter Rz. 12 ff.; VON DANWITZ (Fn. 16), S. 514.

98 Siehe bereits EuGH unter Rz. 12 ff.; VON DANWITZ (Fn. 16), S. 514.

Einzelfall.⁹⁹ Im Folgenden werden nacheinander die Fristnormen bei Wiederaufnahmemitteilung und jene im Aufnahme- und Überstellungsverfahren untersucht.

aa) Frist bei Wiederaufnahmemitteilungen gem. Art. 41 Abs. 1 AMM-VO

- 24 Gem. Art. 41 Abs. 1 Satz 1 AMM-VO übermittelt der Mitgliedstaat, in dem sich die Person aufhält, sofort, in jedem Fall aber innerhalb von zwei Wochen nach EURODAC-Treffermeldung eine Wiederaufnahmemitteilung an den zuständigen Mitgliedstaat. Eine individualschützende Zielrichtung ist im Wortlaut jedoch nicht zu finden. Vielmehr bestimmt Art. 41 Abs. 1 Satz 2 AMM-VO ausdrücklich, dass bei Fristablauf nicht die Verpflichtung des zuständigen Mitgliedstaats berührt wird, die betreffende Person wieder aufzunehmen. Diese ausdrückliche Exklusion des Zuständigkeitsübergangs spricht gegen eine individualschützende Wirkung. Zudem deutet die systematische Verortung unter dem Titel «Verfahren für Wiederaufnahmemitteilungen» ohne zuständigerändernde¹⁰⁰ Rechtsfolge bei Fristablauf auf eine rein organisatorische Verfahrensbestimmung.
- 25 Eine eindeutige Klärung des Rechtscharakters lässt sich aus der Historie auch nicht erreichen: Einerseits beabsichtigt der Gesetzgeber kürzere Fristen für das Wiederaufnahmeverfahren nach Erwägungsgrund 64 AMM-VO, um dem Antragsteller einen rascheren Zugang zum Asylverfahren zu ermöglichen. Dies spricht für einen individualschützenden Zweck des Art. 41 Abs. 1 AMM-VO. Andererseits macht er in Erwägungsgrund 59 AMM-VO deutlich, dass die Modifikation der Fristennormen hauptsächlich aufgrund der hohen Wiederaufnahmeersuchen in der Vergangenheit erfolgte und damit nur unerlaubte Migrationsbewegungen eingedämmt werden sollten. Folglich ist die Historie des Art. 41 Abs. 1 AMM-VO hinsichtlich des Schutzzwecks kollusiv, sodass es auf das Telos der Norm ankommt.
- 26 Der Sinn und Zweck der Norm spricht ebenfalls gegen einen beabsichtigten Individualschutz. Nach Erwägungsgrund 64 AMM-VO verfolgen die kürzeren Fristen des Art. 41 Abs. 1 AMM-VO die Sicherstellung einer schnellen Zuständigkeitsbestimmung.¹⁰¹ Dies bezieht sich jedoch nur auf die objektiv-organisatorische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ohne Einbeziehung des Antragstellers.

99 NETTESHEIM (Fn. 43), S. 368; EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 201.

100 Vgl. Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 53 und 55; vgl. Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdi Shiri gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl), Ziff. 39.

101 Schon im Kommissionsentwurf: Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 41.

Zudem kann der Beschleunigungsgedanke hier als verfolgter Zweck schon keinen Schutzzweck der Norm begründen. Vielmehr würde ein Recht des Einzelnen gem. Art. 41 Abs. 1 AMM-VO das Wiederaufnahmeverfahren verlängern. Die Frist gem. Art. 41 Abs. 1 AMM-VO kann bis zu ihrem Ablauf noch gewahrt werden, sodass erst bei Fristablauf eine gerichtliche Geltendmachung möglich wäre.¹⁰² Mangels Rechtsfolge des Zuständigkeitsübergangs würde das Recht des Einzelnen selbst bei weiterlaufender Frist zu keinem schnelleren Zugang zum Asylverfahren im wiederaufnehmenden Mitgliedstaat führen. Ein Recht Einzelner aus Art. 41 Abs. 1 AMM-VO würde daher eine – jedenfalls nicht bezweckte – Verlängerung des Wiederaufnahmeverfahrens bewirken. Eine Gewährung des Rechts des Einzelnen auf Fristwahrung gem. Art. 41 Abs. 1 AMM-VO würde damit nicht nur gegen den gesetzgeberischen Willen, sondern auch gegen das Telos der Norm verstossen.

Ein individualbezogener Schutzzweck lässt sich Art. 41 Abs. 1 AMM-VO – hauptsächlich in Folge des fehlenden Zuständigkeitsübergangs bei Fristablauf – somit nicht entnehmen. Jedoch gibt es in der AMM-VO auch Fristennormen, die bei Fristablauf zum Zuständigkeitswechsel führen.

bb) Fristen im Aufnahme- und Überstellungsverfahren gem. Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 8 und Art. 46 Abs. 2 AMM-VO

In den Fristenregelungen über die Aufnahme- und Überstellungsverfahren der AMM-VO wurde die zuständigekeitswechselnde Rechtsfolge bei Fristablauf beibehalten. Dieser Unterschied zu Art. 41 Abs. 1 AMM-VO kann sich auch auf die rechtsdogmatische Einordnung der Fristennormen im Aufnahme- und Überstellungsverfahren als Rechte Einzelner nach Unionsrecht auswirken.

Bereits die Rechtsfolge des Zuständigkeitsübergangs bei Fristablauf gem. Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 8 und Art. 46 Abs. 2 AMM-VO spricht für einen individualschützenden Zweck. Der Zuständigkeitswechsel führt zum schnelleren Zugang des Antragstellers zum Asylverfahren, sodass die Rechtsfolge des Zuständigkeitswechsels individualschützende Aspekte enthält.¹⁰³ Die systematische Verortung der Art. 39 und Art. 40 AMM-VO unter den Titel «Aufnahmeverfahren» begründet eigentlich rein

102 Vgl. HANS JARASS, Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2423; Für Dublin-III-VO bereits wegen Rechtsfolge geltend: ULRICH KOEHLER, in: Koehler (Hrsg.), Praxiskommentar zum Europäischen Asylzuständigkeitssystem, Berlin 2018, Art. 21 Dublin-III-VO N 12.

103 Vgl. Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 54; vgl. MAREI PELZER, Zuständigkeitsübergang wegen Ablaufs der Überstellungsfrist im Dublin-Verfahren, Anmerkung von Marei Pelzer, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, S. 45.

organisatorische Verfahrensregelungen.¹⁰⁴ Jedoch ist dies im Lichte der hinzukommenden Zuständigkeitswechselnden Rechtsfolge der Normen zu betrachten. In Verbindung damit wird deutlich, dass derartige Fristennormen neben einem bloss verfahrensregulierenden Aspekt auch der Zuständigkeitsbestimmung neben den Kriterien aus Teil III dienen.¹⁰⁵ Demzufolge vermag allein die systematische Verortung der Art. 39 und Art. 40 AMM-VO nicht der Begründung eines Schutznormcharakters entgegenzustehen.

- 30 Dem gesetzgeberischen Willen entsprechend sind Rechtsbehelfe gem. Art. 43 AMM-VO beschränkt auf die Bewertung von Verstößen gegen das Recht des Antragstellers auf Familienleben, die Rechte des Kindes oder das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung, wie Erwägungsgrund 62 AMM-VO auch bestätigt. Jedoch ist hier zwischen den folgenden zwei Bezugspunkten des geäußerten gesetzgeberischen Willens zu differenzieren:
- 1.) Die Ebene des Rechtsbehelfs nach Art. 43 AMM-VO.
 - 2.) Die Ebene der Fristennorm selbst (bspw. Art. 39, Art. 40 und Art. 46 AMM-VO).
- 31 Die Beschränkung in Art. 43 AMM-VO i.V.m. Erwägungsgrund 62 AMM-VO bezieht sich allein auf den Rechtsbehelf. Vorliegend muss jedoch die Ebene der Fristennormen betrachtet werden. Nur durch Auslegung der Norm selbst kann ihr Schutzzweck ermittelt werden. Zudem ist bei der Ableitung oder Ablehnung von Rechten Einzelner und deren Komponenten aufgrund nachgelagerter Rechtsmittelüberlegungen Vorsicht geboten.¹⁰⁶ Wird das Recht des Einzelnen aus den Rechtsfolgen – in diesem Falle eines bestehenden bzw. nicht bestehenden Rechtsbehelfs – erschlossen, obwohl das Eintreten der Rechtsfolge vom Vorliegen eines Rechts des Einzelnen abhängt, so stellt dies einen «formidablen Zirkelschluss»¹⁰⁷ dar. Der Schutzzweckgedanke und seine Ermittlung sollen gerade einen solchen Zirkelschluss vorbeugen, indem er als externes Begründungselement anhand der jeweiligen Norm unabhängig voneinander zu ermitteln ist.¹⁰⁸ Dabei wird der allgemeine und begrifflich zwingende Zusammenhang von Recht und Rechtsfolge – vorliegend in Form des Rechts des Einzelnen nach Unionsrecht und Rechtsbehelf – nicht aufgelöst.¹⁰⁹ Daraus folgend ist der gesetzgeberische Wille hinsichtlich der Rechtsmittelnorm nicht

für die vorliegende Untersuchung ausschlaggebend. Vielmehr kommt es darauf an, welche Historie den Fristennormen des Aufnahme- und Überstellungsverfahrens zugrunde liegt.

Nach dem Willen des Unionsgesetzgebers in Erwägungsgrund 59 AMM-VO sollen einige Bestimmungen zur Übertragung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zum Zwecke des Verhinderns irregulärer Sekundärmigration gestrichen werden. Schon im Kommissionsentwurf war dies eine wichtige Grunderwägung.¹¹⁰ Im Umkehrschluss folgt daraus aber, dass alle nicht entfernten Fristennormen mit Zuständigkeitsverlagernder Rechtsfolge ganz bewusst beibehalten wurden. Zudem war sich der Gesetzgeber vorgängiger Urteile des EuGH hinsichtlich der rechtlichen Charakterisierung von Fristennormen mit Zuständigkeitsändernder Rechtsfolge bewusst.¹¹¹ Offensichtlich hat die Streichung anderer Zuständigkeitsänderungen nach Fristablauf zur Missbrauchsprävention genügt. Der Missbrauch des Zuständigkeitssystems durch irreguläre Sekundärmigration ist zwar auch durch Ausnutzen der Aufnahme- und Überstellungsfristen möglich. Dennoch hat der Unionsgesetzgeber die Rechtsfolge des Zuständigkeitsüberganges in diesen Verfahren beibehalten. Die Missbrauchsvorbeugung bei den Aufnahme- und Überstellungsverfahrensfristen kann daher nicht Hauptziel des Gesetzgebers gewesen sein. Somit spricht der gesetzgeberische Wille für einen Schutzzweck.

Auch das Telos der Normen spricht für einen Schutznormcharakter. In Folge ihrer Zuständigkeitsverlagernden Rechtsfolge bei Ablauf der Frist bezwecken die Fristennormen der Aufnahme- und Überstellungsverfahren einen schnelleren Zugang des Antragstellers zum Asylverfahren und beschützen ihn dahingehend. Ein Schutznormcharakter der Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 8 und Art. 46 Abs. 2 AMM-VO – und somit eine Einordnung als Recht des Einzelnen *sui generis* – ist daher grundsätzlich zu bejahen, sofern nicht ein entgegenstehender und rechtsdogmatisch vorrangiger Wille des Gesetzgebers vorliegt.

d) Stellung des gesetzgeberischen Willens im System der Rechte Einzelner nach Unionsrecht

Kern der Überlegungen zur Stellung des gesetzgeberischen Willens ist vorliegend, inwiefern ein eindeutig entgegenstehender Wille des Gesetzgebers durch weitere rechtsdogmatische Erwägungen übergangen werden kann. Kann er das nicht, würde dies für die Voraussetzungen eines Rechts des Einzelnen nach Unionsrecht zumindest das Entstehen einer zusätzlichen Negativvoraussetzung des nicht eindeutig entgegenstehenden Willens

¹⁰⁴ So bereits Rz. 24 ff. für die Wiederaufnahmemitteilung.

¹⁰⁵ Vgl. Urteil des EuGH C-670/16 vom 26. Juli 2017 (Tsegezab Mengesteab gegen Bundesrepublik Deutschland), Ziff. 53 und 55; vgl. Urteil des EuGH C-201/16 vom 25. Oktober 2017 (Majid Shiri, auch bekannt unter dem Namen Madzhdhi Shiri, gegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl), Ziff. 39.

¹⁰⁶ Vgl. EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 204.

¹⁰⁷ EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 204.

¹⁰⁸ EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 205.

¹⁰⁹ EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 205.

¹¹⁰ Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 19.

¹¹¹ Commission Staff, Working Document (Fn. 12), S. 9 und S. 10.

des Gesetzgebers bedeuten.¹¹² Umgekehrt muss ein eindeutiger Wille des Gesetzgebers für das Entstehen der Rechte Einzelner nach Unionsrecht erst recht beachtet werden.¹¹³ Vielmehr muss im Falle einer ausdrücklich befürwortenden gesetzgeberischen Intention von einer Rechtsgarantie ausgegangen werden, die zwingend zu berücksichtigen ist.¹¹⁴ Bedeutung hat somit – sowohl im ablehnenden als auch im befürwortenden Falle – die Eindeutigkeit des gesetzgeberischen Willens. Nur bei Uneindeutigkeit dieses Willens – wenn er beispielsweise gespalten oder kollusiv ist – besteht kein zwingendes Bedürfnis, ihn zu berücksichtigen. In allen anderen Fällen sorgt der klare Wille des Unionsgesetzgebers für notwendige Rechtsklarheit beim Rechtsanwender. Würde der EuGH als Judikative über den eindeutig geäußerten Willen des Gesetzgebers hinweg entscheiden, hätte er sich an die Stelle des Gesetzgebers gestellt und die in den Verträgen verankerte Gewaltenteilung missachtet (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 AEUV und Art. 16 Abs. 1 Satz 1 AEUV sowie Art. 289 Abs. 2 AEUV).¹¹⁵ Allein der Gesetzgeber ist zur Vertretung der Völker der Europäischen Union demokratisch legitimiert, sodass die Ableitung von Rechtsgrundlagen durch andere Organe auch das Demokratieprinzip verletzen würde.¹¹⁶ So hat auch der EuGH in der Vergangenheit dem klar abweichenden Willen des Gesetzgebers für die Dublin-III-VO – im Vergleich zur Dublin-II-VO – Rechnung getragen, indem er in der Rechtssache *Ghezelbash*¹¹⁷ seine Rechtsprechung aus dem Urteil *Abdullahi*¹¹⁸ verwarf.¹¹⁹

35 Hinsichtlich der Begründung eines Rechts des Einzelnen (bzw. subjektiven Rechts) *sui generis* bildet der eindeutige Wille des Gesetzgebers zusammen mit Schutznormerwägungen die subjektiven,¹²⁰ während die unmittelbar geltende und wirksame unionsrechtliche Rechtsgrundlage die objektive Voraussetzung bildet.

112 Für Beachtlichkeit eines eindeutig entgegenstehenden Willens WEGENER (Fn. 48), S. 178.

113 Vgl. WEGENER (Fn. 48), S. 178.

114 WEGENER (Fn. 48), S. 178.

115 HANS GEORG DEDERER, Zur Gewaltenteilung in der Union: Checks and Balances, institutionelles Gleichgewicht oder Konfusion?, in: Hofmann/Naumann (Hrsg.), Europäische Demokratie in guter Verfassung?, Tagungsband zum Kolloquium von Mehr Demokratie e.V. und der Demokratie-Stiftung an der Universität zu Köln, Baden-Baden 2010, S. 90.

116 Vgl. Urteil des EuGH C-21/94 vom 5. Juli 1995 (Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union), Ziff. 17; vgl. JEAN PAUL JACQUÉ / DOMINIC MAUGEAIS, Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?, Integration 2010, S. 112.

117 Urteil des EuGH C-63/15 vom 7. Juni 2016 (Mehrhad Ghezelbash gegen Staatssekretaris van Veiligheid en Justitie).

118 Urteil des EuGH C-394/12 vom 10. Dezember 2013 (Shamso Abdullahi gegen Bundesasylamt).

119 Urteil des EuGH C-63/15 vom 7. Juni 2016 (Mehrhad Ghezelbash gegen Staatssekretaris van Veiligheid en Justitie), Ziff. 46 und 51.

120 Zur Diskussion über subjektive Voraussetzungen subjektiver Rechte ausführlich: WEGENER (Fn. 48), S. 133 ff.; MATTHIAS RUFFERT, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Gemeinschaft, Heidelberg 1996, S. 166 ff.

In den Motiven zum Entwurf der AMM-VO hat der Unionsgesetzgeber nicht ausdrücklich klargestellt, ob die Fristennormen ein Recht des Einzelnen begründen sollen oder nicht.¹²¹ Hinsichtlich des Art. 41 Abs. 1 AMM-VO ergibt sich zwar aus der Verwendung einer Verordnung als Rechtsakt, dass dem Gesetzgeber die unmittelbare Geltung gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV und die im Regelfall vorhandene unmittelbare Wirksamkeit bewusst gewesen sein muss. Der Schutznormwille bei Art. 41 Abs. 1 AMM-VO ist jedoch kollusiv. So findet sich zwar ein Anhaltspunkt für den entgegenstehenden, jedoch auch mehrere für einen befürwortenden gesetzgeberischen Willen.¹²² Eindeutiger wird es aber bei den Fristennormen im Aufnahme- und Überstellungsverfahren. Der einzig zu berücksichtigende Wille des Gesetzgebers spricht eindeutig für ein Recht des Einzelnen. Durch die Verwendung einer Verordnung als Rechtsakt gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV muss dem Gesetzgeber dessen unmittelbare Geltung bewusst gewesen sein sowie die – in fast allen Fällen einhergehende, aber dennoch von der unmittelbaren Geltung zu unterscheidende –¹²³ unmittelbare Wirkung der Verordnung. Durch Beibehalten der Zuständigkeitsverlagernden Rechtsfolge bei Fristablauf der Aufnahme- und Überstellungsverfahrensfristen wird deutlich, dass hiermit ein Individualschutz bezweckt wird.¹²⁴ Auch die Rechtsprechung¹²⁵ des EuGH zu den Fristen aus der Dublin-III-VO mit derartiger Rechtsfolge kannte der Unionsgesetzgeber.¹²⁶ Somit kann sogar von einem eindeutigen Willen des Gesetzgebers gesprochen werden, aus den Fristennormen gem. Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 8 und Art. 46 Abs. 2 AMM-VO ein Recht des Einzelnen abzuleiten. Daher unterscheiden sich die Fristen des Aufnahme- und Überstellungsverfahrens zu Art. 41 Abs. 1 AMM-VO sowohl bezüglich der gesetzgeberischen Intention als auch ihres Zwecks. Solche Unterschiede müssen zwar zu einer unterschiedlichen rechtsdogmatischen Charakterisierung führen. Wie genau die Frist nach Art. 41 Abs. 1 AMM-VO einzuordnen ist, bleibt damit aber unbeantwortet.

2. Art. 41 Abs. 1 AMM-VO als organisatorisch-zwischenstaatliche oder sonstige einklagbare Rechtsnorm?

In Folge des Einflusses der französischen Verwaltungsrechtstradition auf das Unionsrecht¹²⁷ werden die gerichtlich einklagbaren Rechtsnormen nicht auf die Verletztenklage¹²⁸ bei bestehenden Rechten Einzelner

121 Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11).

122 Siehe Rz. 24 ff.

123 EILMANSBERGER (Fn. 86), S. 86, Fn. 277.

124 Siehe Rz. 28 ff.

125 Siehe Rz. 3 ff.

126 Vorschlag für eine EU-Verordnung COM (2020) 610 final (Fn. 11), S. 29.

127 Siehe Rz. 12 ff.

128 SKOURIS (Fn. 72), S. 7.

beschränkt.¹²⁹ Vielmehr wird der Gedanke verfolgt, dass die Unionsbürger noch weitergehend mobilisiert werden, um die richtige Anwendung des Unionsrechts zu kontrollieren.¹³⁰ Sie können daher in bestimmten Fällen die Anwendung auch des objektiven Unionsrechts vor Gericht geltend machen.¹³¹ Stellt Art. 41 Abs. 1 AMM-VO jedoch kein ausnahmsweise einklagbares, objektives Unionsrecht dar (sonstige einklagbare Rechtsnorm), so muss er als nicht gerichtlich geltend zu machende, organisatorisch-zwischenstaatliche-Regelung eingeordnet werden. Damit die Gerichte die beiden Normenkategorien klar abgrenzen können, müssen die Voraussetzungen der sonstig einklagbaren Rechtsnormen des Unionsrechts genau bestimmt und begrenzt werden.

a) Voraussetzungen einer sonstigen einklagbaren Rechtsnorm

- 38 Zur Vermeidung einer allumfassenden Klagemöglichkeit durch Popularklagen muss sich die gerichtliche Geltendmachung objektiven Unionsrechts auf den Fall der Interessentenklagen¹³² beschränken. Soll somit neben den Rechten Einzelner *sui generis* und deren gerichtlicher Geltendmachung die Interessentenklage stehen, so muss bereits begrifflich der prozessrechtlichen Interessentenklage kein materiellrechtliches Recht des Einzelnen zugrunde liegen. Vielmehr deutet der Begriff der Interessentenklage auf dessen zugrundeliegenden materiellrechtlichen Aspekt hin. Angelehnt an die französische Verwaltungsrechtstradition setzt eine Interessentenklage die Interessenbetroffenheit des Einzelnen durch objektive Rechtsnormen des Unionsrechts voraus.¹³³ Dabei ist das Interesse jedoch nicht eng im Sinne eines Schutzzwecks der Norm wie im Rahmen eines Rechts des Einzelnen *sui generis* zu verstehen. Die Voraussetzungen der sonstigen einklagbaren Norm müssen weiter gefasst werden, sodass sie einen Mittelweg zwischen den strengeren¹³⁴ Voraussetzungen des Rechts des Einzelnen *sui generis* und den organisatorisch-zwischenstaatlichen-Regelungen bilden.¹³⁵ Um als sonstige einklagbare Rechtsnorm eingeordnet zu werden, muss die Norm nicht – wie beim

129 WEGENER (Fn. 48), S. 180.

130 MASING (Fn. 49), S. 50.

131 VON DANWITZ (Fn. 48), S. 246.

132 Zur Abgrenzung von der Verletztenklage bzw. normativen Interessentenklage siehe: EPINEY (Fn. 71), S. 225; EPINEY (Fn. 71), S. 397; SKOURIS (Fn. 72), S. 11.

133 Vgl. Urteil des EuGH verbundene Rechtssachen C-87/90, C-88/90 und C-89/90 vom 11. Juli 1991 (Verholen u.A.), Ziff. 23; SKOURIS (Fn. 72), S. 11.

134 Siehe Rz. 12 ff.

135 Siehe insbesondere Urteil des EuGH verbundene Rechtssachen C-87/90, C-88/90 und C-89/90 vom 11. Juli 1991 (Verholen u.A.), Ziff. 23; Schlussanträge des Generalanwalts Mischo verbundene Rechtssachen C-6/90 & C-9/90 vom 28. Mai 1991 (Francovich u.A.), Ziff. 77, Fn. 25; diese Unterscheidung missachtend PELZER (Fn. 45), S. 74, und LISA-MARIE LÜHRS, Der Vorschlag einer neuen EU-Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung – Alter Wein in neuen Schläuchen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2021, S. 1333.

Recht des Einzelnen eigener Art – den Schutz von Rechtsgütern Einzelner oder eines typisierten Interesses der Gesamtheit bezwecken.¹³⁶ Es genügt vielmehr, wenn die Einklagbarkeit der Norm dem Einzelnen einen jedenfalls messbaren Vorteil bringt.¹³⁷ Im Kontext der Wiederaufnahme eines Antragstellers muss entweder der Überstellungsbescheid selbst oder dessen Aufhebung einen entsprechenden Vorteil des Antragstellers herbeiführen.¹³⁸

b) Interessenbetroffenheit des Einzelnen im Falle des Art. 41 Abs. 1 AMM-VO

Die Fristen bei Wiederaufnahmemitteilungen gem. Art. 41 Abs. 1 AMM-VO müssen dafür sorgen können, dass ein Berufen auf die Nichteinhaltung der Frist dem Antragsteller einen Vorteil bringt.¹³⁹ Art. 41 Abs. 1 AMM-VO sichert – wie von den Erwägungsgründen 37 und 64 AMM-VO intendiert – durch seine kurze Frist einen schnellen Zugang des Antragstellers zum Asylverfahren. Die möglichst schnelle Erlangung internationalen Schutzes liegt auch im Interesse des Antragstellers. Jedoch würde eine gerichtliche Geltendmachung einer nicht gewährten Frist bei fehlender, zuständigkeitsändernder Rechtsfolge, dem Interesse des schnellen Zugangs zum Asylverfahren widersprechen.¹⁴⁰ Beruft sich ein Antragsteller auf die fehlende Fristwahrung vor Gericht, so folgt dem ein Gerichtsprozess. Mangels zuständigkeitsändernder Rechtsfolge bei Fristablauf, würde die Zuständigkeit selbst bei Nichtaussetzung der Frist aber nicht übergehen können. Vielmehr würde die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat bloss weiter hinausgezögert werden. Somit führt das Berufen auf eine Überschreitung der Frist vielmehr zum Nachteil des Antragstellers und ist nicht in seinem Interesse.¹⁴¹ Daraus folgend muss die Einordnung des Art. 41 Abs. 1 AMM-VO als sonstige einklagbare Norm bereits an der Interessenbetroffenheit scheitern. Die Norm kann daher weder ein Recht des Einzelnen *sui generis* begründen, noch als sonstige einklagbare Rechtsnorm charakterisiert werden, sodass sie eine nicht einklagbare, organisatorisch-zwischenstaatliche Regelung darstellt.

V. Folgen einer Verabschiedung der AMM-VO für die Schweiz

Die soeben vorgenommene, rechtstheoretisch-konstruktive-Analyse der Fristennormen der AMM-VO bietet ein ausdifferenziertes Bild von deren Einklagbarkeit bei

136 Von Danwitz (Fn. 16), S. 514.

137 SKOURIS (Fn. 72), S. 11.

138 Vgl. SKOURIS (Fn. 72), S. 11.

139 Vgl. SKOURIS (Fn. 72), S. 11.

140 Commission Staff, Working Document (Fn. 12), S. 63.

141 Anderes Ergebnis wegen zuständigkeitsändernder Rechtsfolge scheinbar beim Vorgängerentwurf Art. 24 Abs. 1 Dublin-IV-VO möglich.

Asylzuständigkeitsverfahren innerhalb der EU. Durch entsprechende bilaterale Abkommen mit der EU können auch Drittstaaten in den Geltungsbereich der Verordnung einbezogen werden. So auch bei der Schweiz, die sich gem. Art. 4 DAA i.V.m. Art. 1 Abs. 3 DAA zur Übernahme des Dublin/Eurodac-Besitzstandes verpflichtet hat.¹⁴² Die AMM-VO unterscheidet sich zwar begrifflich von dem Dublin-System. Inhaltlich bildet sie aber die Nachfolgeverordnung der Dublin-III-VO, sodass die Besitzstandsübernahmeverpflichtung der Schweiz – wie schon bei Verabschiedung der Dublin-III-VO¹⁴³ auch die AMM-VO als Weiterentwicklung der Dublin-III-VO umfasst. Dabei ist zwar gem. Art. 7 DAA auch eine Übernahmeverweigerung der AMM-VO durch die Schweiz denkbar.¹⁴⁴ Jedoch ist die Nichtübernahme durch die Schweiz, insbesondere aufgrund der daraus resultierenden, nachteiligen Folgen der Anwendungsaussetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens gem. Art. 15 Abs. 4 SAA¹⁴⁵ sowie nachteiliger Konsequenzen seitens der EU in Folge des politischen¹⁴⁶ Konnexes des Schengen/Dublin-Abkommens und des Freizügigkeitsabkommens nicht zu erwarten. Infolgedessen hat die rechtsdogmatische Einordnung¹⁴⁷ der Fristennormen der AMM-VO auch für die Handhabung des Asylverfahrenszuständigkeitsystems in der Schweiz unmittelbare Relevanz.

142 CONSTANTIN HRUSCHKA, Nichteintreten und die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs («Dublin-Verfahren»), in: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH (Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Aufl., Bern 2021, S. 143; ANNE KNEER, Das Asylverfahren als Spezialfall, St. Gallen 2020, S. 43.

143 MARTINA CARONI / NICOLE SCHREIBER / CHRISTA PREISIG / MONIKA PLOZZA, Migrationsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, S. 428.

144 Vgl. HRUSCHKA (Fn. 142), S. 143, Fn. 59.

145 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 (SAA; SR 0.362.31).

146 MATTHIAS OESCH, Schweiz-Europäische Union, Zürich 2020, S. 139.

147 Siehe Rz. 11 ff.

VI. Schluss

Nur Fristennormen, die zu den Rechten Einzelner nach 41 Unionsrecht oder zu den sonstigen einklagbaren Rechtsnormen zählen, können gerichtlich geltend gemacht werden. Für alle anderen Fristennormen gilt ein bloss organisatorisch-zwischenstaatlicher Regelungscharakter ohne gerichtliche Durchsetzbarkeit. Im Falle der AMM-VO gilt letzteres für Art. 41 Abs. 1 AMM-VO. Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 8 und Art. 46 Abs. 2 AMM-VO stellen hingegen einklagbare Rechte Einzelner *sui generis* dar. Somit hat sich THYMS¹⁴⁸ Vorhersage der Rückkehr der Fristennormen zum rein organisatorisch-zwischenstaatlichen-Regelungscharakter nach vorliegender Auffassung nur teilweise bewahrheitet. Immerhin ist dank der Reduktion der gerichtlich geltend gemachten Überstellungsrechtsbehelfe mit einem schnelleren Zuständigkeitsermittlungsverfahren zu rechnen. Die schnellere Bearbeitung des anfangs genannten hohen Rückstaus an Anträgen auf internationalen Schutz scheint daher auch möglich.

Jedoch wird die teilweise erfolgreiche Beschleunigung 42 des Verfahrens von Rechtsunsicherheit überschattet. Die Art. 39 Abs. 1 Unterabsatz 3, Art. 40 Abs. 8 und Art. 46 Abs. 2 AMM-VO stellen zwar wie hier dargestellt einklagbare, Rechte des Einzelnen *sui generis* dar. Ihre prozessuale Geltendmachung durch Rechtsbehelf gem. Art. 43 Abs. 1 AMM-VO wurde jedoch exkludiert. Eine derartige Diskrepanz muss jedoch zu Gunsten der gerichtlichen Geltendmachung aufgelöst werden. Ansonsten würden Rechte Einzelner *sui generis* ihre Funktion als einklagbare Rechte verlieren. Diese Frage wird jedoch bis zu einer Entscheidung des EuGH nicht abschliessend geklärt werden können. Dennoch lässt sich aufgrund der erstmaligen Aufteilung innerhalb einer Asylverfahrenszuständigkeitsverordnung zwischen organisatorischen und Einzelrechte begründenden Fristennormen von einem Neuaufbruch sprechen.

148 THYM (Fn. 13).

Abstract

Le 14 mai 2024, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement (UE) 2024/1351, remplaçant l'ancien règlement Dublin III et redéfinissant les règles relatives à la responsabilité dans les procédures d'asile. Parmi les changements notables, ce nouveau règlement modifie les règles concernant les délais, restreignant ainsi l'application de la jurisprudence de la CJUE, qui autorisait auparavant à invoquer leur dépassement. L'auteur de la présente contribution souligne la nécessité d'adopter une approche différenciée face aux délais prévus par ce texte. Il convient de distinguer les délais dont le dépassement confère un droit individuel, ceux qui constituent des normes juridiques pouvant être invoquées devant les juridictions, et ceux qui relèvent uniquement de considérations organisationnelles ou interétatiques. Le critère déterminant pour établir cette distinction repose sur la question de savoir si le dépassement du délai entraîne un transfert de responsabilité. En l'état actuel des accords bilatéraux, ces réflexions valent également pour la Suisse.