BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 1 C 37.16
VGH 3 A 1292/16.A

In der Verwaltungsstreitsache

ECLI:DE:BVerwG:2017:020817B1C37.16.0

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 2. August 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Dörig und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Fricke, Dr. Rudolph
und Dr. Wittkopp

beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird gemäß Art. 267 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu folgenden Fragen eingeholt:

1. Ist ein Mitgliedstaat (hier: Deutschland) unionsrechtlich gehindert, einen Antrag auf internationalen Schutz wegen der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in einem anderen Mitgliedstaat (hier: Bulgarien) in Umsetzung der Ermächtigung in Art. 33 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2013/32/EU bzw. der Vorgängerregelung in Art. 25 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2005/85/EG als unzulässig abzulehnen, wenn die Ausgestaltung des internationalen Schutzes, namentlich die Lebensbedingungen für anerkannte Flüchtlinge, in dem anderen Mitgliedstaat, der dem Antragsteller bereits internationalen Schutz gewährt hat (hier: Bulgarien),

a) nicht den Anforderungen der Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU entspricht und/oder

b) gegen Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK verstößt?

2. Falls Frage 1 a oder b zu bejahen ist: Gilt dies auch dann, wenn

a) anerkannten Flüchtlingen im Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung (hier: Bulgarien) keine oder im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten nur in deutlich eingeschränktem Umfang existenzsichernde Leistungen gewährt werden, sie insoweit aber nicht anders behandelt werden als die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates,

b) anerkannte Flüchtlinge eigenen Staatsangehörigen in den Existenzbedingungen zwar formalrechtlich gleichgestellt sind, sie aber faktisch erschwerten Zugang zu den damit verbundenen Leistungen haben und es an einem entsprechend dimensionierten und den besonderen Bedürfnissen des betroffenen Personenkreises gerecht wer-

denden Integrationsprogramm fehlt zur Sicherstellung einer faktischen Inländergleichbehandlung?

G r ü n d e :

I

1 Der Kläger, ein syrischer Staatangehöriger, wendet sich gegen die Ablehnung seines Asylantrags als unzulässig.

2 Der Kläger reiste Ende 2014 nach Deutschland ein, nachdem er zuvor in Bulgarien mit Entscheidung vom 11. November 2014 als Flüchtling anerkannt worden war. Im Februar 2015 stellte er im Bundesgebiet einen weiteren Asylantrag. Dabei gab er in einem persönlichen Gespräch an, er sei über Bulgarien in die EU eingereist, habe in keinem anderen Staat Asyl beantragt oder zuerkannt bekommen und wolle in Deutschland bleiben, weil dies sein Ziel gewesen sei.

3 Nachdem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Bundesamt - anlässlich eines erfolglosen Wiederaufnahmegesuchs Kenntnis von der bulgarischen Flüchtlingsanerkennung erhalten hatte, lehnte es den Asylantrag des Klägers mit Bescheid vom 6. Mai 2015 als unzulässig ab (Ziffer 1) und drohte dem Kläger die Abschiebung nach Bulgarien an (Ziffer 2).

4 Das Verwaltungsgericht wies die Klage gegen diesen Bescheid mit Urteil vom 9. Februar 2016 ab. Im Berufungsverfahren nahm das Bundesamt die Abschiebungsanordnung zurück. Nach teilweiser Einstellung des Verfahrens hob der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 4. November 2016 die Unzulässigkeitsentscheidung in Ziffer 1 des Bescheids auf und verpflichtete die Beklagte zur Durchführung eines Asylverfahrens. Zur Begründung wurde ausgeführt, bei unions- und menschenrechtskonformer Auslegung stünden § 60 Abs. 1 AufenthG und § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG der Durchführung eines Asylverfahrens im Bundesgebiet nicht entgegen, da das Asylsystem in Bulgarien hinsichtlich anerkannter Flüchtlinge unter systemischen Mängeln leide. Zwar verspreche

die (Anerkennungs-)Richtlinie 2011/95/EU hinsichtlich der Existenzbedingungen für Schutzberechtigte in der Regel nur eine Inländergleichbehandlung. Hierzu bedürfe es unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aber eines entsprechend dimensionierten und den besonderen Bedürfnissen des betroffenen Personenkreises gerecht werdenden Integrationsprogramms, das die Inländergleichbehandlung faktisch und nicht nur formalrechtlich sicherstelle. Andernfalls könnten Schutzberechtigte in einem anderen Mitgliedstaat ein neues Schutzgesuch stellen. Es wäre systemwidrig, die Rückführung eines Asylsuchenden in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat wegen systemischer Mängel für unzulässig zu erklären, einem dort anerkannten Flüchtling jedoch die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat zu verweigern und ihn damit von den mit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verbundenen Aufenthalts- und Teilhaberechten dauerhaft auszuschließen. Bulgarien verletze in fundamentaler Weise seine Verpflichtungen aus Art. 20 ff. der Richtlinie 2011/95/EU. Es fehle nach wie vor an einem funktionierenden und ausreichend finanzierten Integrationsprogramm für anerkannte Schutzberechtigte. Da der Kläger weder nach Syrien noch nach Bulgarien abgeschoben werden könne, sei ihm die Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland zu ermöglichen. Nur so könne er in den Genuss der ihm als Flüchtling zustehenden Aufenthalts- und Teilhaberechte gelangen.

5 Hiergegen richtet sich die Revision der Beklagten. Sie macht geltend, die zur Nichterfüllung der Mindeststandards im Hinblick auf die Lebensverhältnisse anerkannter Schutzberechtigter in Bulgarien vorgebrachten Argumente rechtfertigten nicht die Durchführung eines (weiteren) Asylverfahrens, sondern seien bei der Prüfung nationaler Abschiebungsverbote und bei einer Abschiebungsverfügung, die hier zurückgenommen worden sei, zu berücksichtigen.

II

6 Der Rechtsstreit ist auszusetzen. Gemäß Art. 267 AEUV ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union - Gerichtshof - zu den im Beschlusstenor formulierten Fragen einzuholen. Diese Fragen, die der vorle-

gende Senat dem Gerichtshof mit Beschluss vom heutigen Tag in einem weiteren Verfahren - 1 C 2.17 - unterbreitet hat, betreffen die Auslegung der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung, ABl. L 180 S. 60 - Richtlinie 2013/32/EU) bzw. der ihr vorausgegangenen Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326 S. 13 - Richtlinie 2005/85/EG) sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC). Die Vorlage steht in engem Zusammenhang mit einem weiteren Vorabentscheidungsersuchen des vorlegenden Senats mit Beschluss vom 27. Juni 2017 - 1 C 26.16 - zur Klärung unionsrechtlicher Zweifelsfragen bei der Sekundärmigration anerkannter Flüchtlinge. Sie unterscheidet sich von diesem aber vor allem dadurch, dass die Ausgestaltung des internationalen Schutzes für anerkannte Flüchtlinge im Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung (hier: Bulgarien) möglicherweise noch größere Defizite aufweist. Das vorlegende Gericht regt eine Verbindung der Rechtssache mit diesem Vorabentscheidungsersuchen an und ersucht den Gerichtshof um eine einheitliche Verfahrensbehandlung.

7 1. Die rechtliche Beurteilung des Klagebegehrens richtet sich im nationalen Recht nach dem Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798) und dem Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), beide zuletzt geändert mit Wirkung vom 29. Juli 2017 durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780). Da es sich vorliegend um eine asylrechtliche Streitigkeit handelt, ist nach § 77 Abs. 1 Satz 1 AsylG regelmäßig auf die aktuelle Rechtslage abzustellen, soweit nicht hiervon eine Abweichung aus Gründen des materiellen Rechts geboten ist. Dazu gehört auch die während des gerichtlichen Verfahrens durch das Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939) mit Wirkung vom 6. August 2016 geschaffene Neufassung des § 29 Abs. 1 AsylG.

8 Den hiernach maßgeblichen rechtlichen Rahmen des Rechtsstreits bilden die folgenden Vorschriften des nationalen Rechts:

9 **§ 29 AsylG**

(1) Ein Asylantrag ist unzulässig, wenn

(…)

2. ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union dem Ausländer bereits internationalen Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 gewährt hat,

(…)

10 **§ 35 AsylG**

In den Fällen des § 29 Absatz 1 Nummer 2 und 4 droht das Bundesamt dem Ausländer die Abschiebung in den Staat an, in dem er vor Verfolgung sicher war.

11 **§ 77 AsylG**

(1) In Streitigkeiten nach diesem Gesetz stellt das Gesetz auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ab; ergeht die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung, ist der Zeitpunkt maßgebend, in dem die Entscheidung gefällt wird. (…)

12 **§ 25 AufenthG**

(…)

(3) Einem Ausländer soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder 7 vorliegt. Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist oder (…).

(…)

13 **§ 60 AufenthG**

(1) In Anwendung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen

Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Dies gilt auch für Asylberechtigte und Ausländer, denen die Flüchtlingseigenschaft unanfechtbar zuerkannt wurde oder die aus einem anderen Grund im Bundesgebiet die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge genießen oder die außerhalb des Bundesgebiets als ausländische Flüchtlinge nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt sind. Wenn der Ausländer sich auf das Abschiebungsverbot nach diesem Absatz beruft, stellt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge außer in den Fällen des Satzes 2 in einem Asylverfahren fest, ob die Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen und dem Ausländer die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen ist. Die Entscheidung des Bundesamtes kann nur nach den Vorschriften des Asylgesetzes angefochten werden.
(2) Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem ihm der in § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes bezeichnete ernsthafte Schaden droht. Absatz 1 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.
(…)
(5) Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl. 1952 II S. 685) ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.
(…)

14 **Art. 2 des Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vom 16. Oktober 1980 (BGBl. 1994 II S. 2645)**
Die Verantwortung gilt nach Ablauf von zwei Jahren des tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Zweitstaat mit Zustimmung von dessen Behörden oder zu einem früheren Zeitpunkt als übergegangen, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, entweder dauernd oder länger als für die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.

15 Diese Zweijahresfrist beginnt mit der Aufnahme des Flüchtlings im Hoheitsgebiet des Zweitstaats oder, lässt sich dieser Zeitpunkt nicht feststellen, mit dem Tag, an dem er sich bei den Behörden des Zweitstaats meldet.

16 2. Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich und bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof der Europäischen Union.

17 2.1 Nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG ist ein Asylantrag unzulässig, wenn ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union dem Ausländer bereits internationalen Schutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG gewährt hat. Für Asylanträge von Ausländern, denen in einem anderen Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, ergab sich die Unzulässigkeit auch schon vor dem Inkrafttreten des § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG im August 2016 aus § 60 Abs. 1 Satz 2 AufenthG (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2014 - 10 C 7.13 - BVerwGE 150, 29 Rn. 29). Eine Ermächtigung zum Erlass einer solchen nationalen Vorschrift enthielt bereits Art. 25 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2005/85/EG. Diese Möglichkeit hat Art. 33 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2013/32/EU inzwischen auf jede Form der Gewährung internationalen Schutzes durch einen anderen Mitgliedstaat erweitert. Damit kommt es für die Zulässigkeit des Antrags im vorliegenden Verfahren nicht auf die Auslegung der Übergangsregelung in Art. 52 Richtlinie 2013/32/EU an (vgl. hierzu BVerwG, Vorlagebeschluss vom 23. März 2017 - 1 C 17.16 - Vorlagefrage 1).

18 Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG liegen vor. Bulgarien ist ein Mitgliedstaat der EU. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts wurde der Kläger dort als Flüchtling anerkannt. Damit hat ihm Bulgarien internationalen Schutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG gewährt. Dem vorlegenden Gericht stellt sich jedoch die Frage, ob die Anwendung des § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG auf den vorliegenden Fall mit Unionsrecht zu vereinbaren ist. Dies hängt davon ab, ob die Ermächtigung in Art. 33 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2013/32/EU bzw. Art. 25 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2005/85/EG durch andere unionsrechtliche Regelungen (insbesondere Art. 4 GRC und Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU) eingeschränkt wird (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 27. Juni 2017 - 1 C 26.16 - Vorlagefragen 1 und 2). Insoweit möchte das vorlegende Gericht mit seinen Fragen eine grundsätzliche Klärung herbeiführen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein in einem Mitgliedstaat (hier: Bulgarien) anerkannter Flüchtling ausnahmsweise einen Anspruch auf ein

weiteres Anerkennungsverfahren in einem anderen Mitgliedstaat (hier: Deutschland) hat.

19 Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich. Der Kläger hat nach nationalem Recht zwar schon deshalb keinen Anspruch auf die vom Berufungsgericht ausgesprochene Verpflichtung der Beklagten zur Durchführung eines Asylverfahrens, weil die Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig nur mit der Anfechtungsklage angegriffen werden kann und das Bundesamt nach der gerichtlichen Aufhebung einer Unzulässigkeitsentscheidung das Asylverfahren automatisch fortführen muss (zur statthaften Klageart bei Unzulässigkeitsentscheidungen nach Inkrafttreten des Integrationsgesetzes vgl. BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2016 - 1 C 4.16 - InfAuslR 2017, 162 Rn. 16 ff. und vom 1. Juni 2017 - 1 C 9.17 - juris Rn. 14 f.). Steht Unionsrecht der Anwendung des § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG - ungeachtet der Ausgestaltung des internationalen Schutzes, namentlich der Lebensbedingungen für anerkannte Flüchtlinge, in dem Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung (hier: Bulgarien) - nicht entgegen, hätte das Berufungsgericht die Berufung des Klägers aber auch hinsichtlich des im Verpflichtungsbegehren als Minus enthaltenen Kassationsbegehrens auf Aufhebung der Unzulässigkeitsentscheidung abweisen müssen. Darf nach Unionsrecht der Asylantrag eines in einem anderen Mitgliedstaat anerkannten Flüchtlings in bestimmten Fallkonstellationen nicht abgelehnt werden, unterliegt die Unzulässigkeitsentscheidung im gerichtlichen Verfahren hingegen der Aufhebung, wenn ein solcher Ausnahmefall vorliegt.

20 a) Abweichend zur Vorlagefrage 1 im Vorlagebeschluss des vorlegenden Gerichts vom 27. Juni 2017 - 1 C 26.16 - bedarf im vorliegenden Verfahren nicht nur der Klärung, ob es für ein neuerliches Anerkennungsverfahren ausreicht, dass die Ausgestaltung des internationalen Schutzes, namentlich die Lebensbedingungen für anerkannte Flüchtlinge, in dem Mitgliedstaat, der dem Antragsteller bereits internationalen Schutz gewährt hat (hier: Bulgarien), nicht den Anforderungen der Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU genügt (Vorlagefrage 1 a). Es stellt sich auch die Frage, wie zu verfahren ist, wenn dort aufgrund der Lebensbedingungen für anerkannte Flüchtlinge eine Verletzung des Art. 4 GRC bzw. des Art. 3 EMRK droht (Vorlagefrage 1 b). In der Rechtsprechung des Ge-

richtshofs ist geklärt, dass eine Abschiebung in einen Staat, in dem die Lebensbedingungen für einen Schutzberechtigten einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK gleichkommen, nicht in Betracht kommt (vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017 - C 578/16 PPU [ECLI:EU:C:2017:127] - Rn. 59 ff.). Damit ist aber noch nicht gesagt, ob der Mitgliedstaat, in dem sich der Antragsteller aufhält, unter diesen Voraussetzungen einen (weiteren) Asylantrag in der Sache prüfen und den Antragsteller ggf. nochmals als Flüchtling anerkennen muss.

21 Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts leidet das Asylsystem in Bulgarien an systemischen Mängeln, weil Bulgarien in fundamentaler Weise seine Verpflichtungen aus Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU verletze und nach wie vor kein funktionierendes und ausreichend finanziertes Integrationsprogramm für anerkannte Schutzberechtigte aufgestellt habe und praktiziere (UA S. 17). In den Urteilsgründen finden sich außerdem Hinweise, dass die Rückführung von Flüchtlingen nach Bulgarien möglicherweise gegen Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK verstoßen würde. Nach den vom Berufungsgericht beigezogenen Erkenntnisquellen haben Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung in Bulgarien kein Recht auf Unterbringung in einer Unterkunft und keine reelle Chance, sich ein Existenzminimum aufzubauen. Sie erfüllten nicht die Voraussetzungen für eine Unterkunft in einer kommunalen Obdachlosenunterkunft oder Sozialwohnung. Ohne Wohnung erhielten sie keine Meldebestätigung, was die Ausstellung eines bulgarischen Ausweisdokuments erschwere. Praktisch hätten sie keinen Zugang zu staatlichen oder medizinischen Leistungen und könnten ihre Rechte nicht wahrnehmen (vgl. UA S. 13 ff.). Das Berufungsgericht hat allerdings hinsichtlich einer Verletzung des Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK im Falle einer Rückführung des Klägers nach Bulgarien keine abschließende tatrichterliche Würdigung vorgenommen, so dass das vorlegende Gericht, falls es für die Zulässigkeit des Asylantrags auf diese Schwelle ankommen sollte, den Rechtsstreit an das Berufungsgericht zur abschließenden Klärung der Lebensverhältnisse für anerkannte Flüchtlinge in Bulgarien zurückverweisen müsste.

22 aa) Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist Vorlagefrage 1 zu verneinen, jedenfalls solange die Lebensverhältnisse im Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung nicht gegen Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK verstoßen (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 27. Juni 2017 - 1 C 26.16 - Rn. 32 ff.). Droht dem Flüchtling im Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung nicht die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, ist es ihm möglich und zumutbar, dorthin zurückzukehren und die mit der Flüchtlingsanerkennung verbundenen Rechte und Vorteile ggf. unter Zuhilfenahme der Gerichte von dem Mitgliedstaat einzufordern, der mit seiner Flüchtlingsanerkennung die Verantwortung für die Gewährung internationalen Schutzes übernommen hat. Bei dieser Konstellation bedarf es offenkundig weder der nochmaligen Durchführung eines Asylverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat noch einer unionskonformen erweiternden Auslegung der dort für anerkannte Flüchtlinge geltenden aufenthalts- und sozialrechtlichen Vorschriften.

23 Ein Anspruch auf ein weiteres Asylverfahren auch unterhalb der durch Art. 4 GRC und Art. 3 EMRK gezogenen Schwelle würde das Gemeinsame Europäische Asylsystem und das ihm zugrunde liegende gegenseitige Vertrauen unterlaufen. Auch im Dublin-Verfahren sind nach der - in der Dublin III-VO kodifizierten - Rechtsprechung des Gerichtshofs nur systemische Schwachstellen relevant, die die Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Art. 4 GRC mit sich bringen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 2 Dublin III-VO). Eine weitere Absenkung dieser Schwelle würde bei anerkannten Flüchtlingen die schon in erheblichem Umfang stattfindende Sekundärmigration von Schutzberechtigten und das sogenannte "asylum shopping" befördern, deren Verhinderung eines der Ziele des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist. Die Regelungen in der Richtlinie 2011/95/EU über die Ausgestaltung des internationalen Schutzes gewährleisten Flüchtlingen existenzsichernde Leistungen allenfalls in demselben Umfang, wie sie eigene Staatsangehörige erhalten (vgl. Art. 27, 29 Abs. 1 und Art. 30 Richtlinie 2011/95/EU). Auch ist das Niveau staatlicher Leistungen sowie das Angebot an Integrationsmaßnahmen (Art. 34 Richtlinie 2011/95/EU) in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Der Unionsgesetzgeber hat insoweit auf eine Vereinheitlichung - auch für anerkannte Flüchtlinge - verzichtet. Daraus folgt, dass es unions-

rechtlich allenfalls dann geboten sein kann, einen Antrag auf nochmalige Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in einem anderen Mitgliedstaat entgegen der dort im nationalen Recht angeordneten Unzulässigkeit zu prüfen, wenn die Lebensbedingungen in dem Mitgliedstaat, der dem Antragsteller die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK verletzen (zu den vorstehend bezeichneten Problemen s.a. VGH Mannheim, Vorlagebeschluss vom 15. März 2017 - A 11 S 2151/16 - Vorlagefrage 3).

24 bb) Das vorlegende Gericht ist im Übrigen der Auffassung, dass es selbst bei einer drohenden Verletzung des Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK nicht notwendig der Durchführung eines weiteren Asylverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat bedarf. Eine Alternative hierzu bietet eine aufenthaltsrechtliche Lösung, die einem in einem anderen Mitgliedstaat anerkannten Flüchtling im Ergebnis die Rechte nach Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU oder jedenfalls eine gesicherte Rechtsstellung, welche eine Verletzung des Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK ausschließt, ohne Durchführung eines erneuten Anerkennungsverfahrens im Aufenthaltsmitgliedstaat einräumt, solange ihm eine Rückkehr in den anderen Mitgliedstaat nicht zumutbar ist. In Deutschland hat der Gesetzgeber in § 60 Abs. 1 Satz 2 AufenthG von der nach Völker- und Unionsrecht möglichen, wenn auch nicht gebotenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Anerkennungsentscheidungen anderer Staaten in begrenztem Umfang Rechtswirkungen auch im eigenen Land beizumessen. Danach gilt das gesetzliche Abschiebungsverbot in den Verfolgerstaat nach § 60 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auch für ausländische Flüchtlingsanerkennungen (BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2014 - 10 C 7.13 - BVerwGE 150, 29 Rn. 29). Besteht für den Ausländer im Staat seiner Flüchtlingsanerkennung (ausnahmsweise) die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 GRC/Art. 3 EMRK, darf er auch in diesen Staat nicht abgeschoben werden (§ 60 Abs. 5 AufenthG). Besteht ein nationales Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG "soll" dem Ausländer nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG von der Ausländerbehörde eine (humanitäre) Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ihm auch die Ausreise in einen anderen Staat nicht möglich oder zumutbar ist. Auf diese Weise kann ein in einem anderen Mitgliedstaat anerkannter Flüchtling in Deutschland auch ohne ein weiteres Asylverfahren einen legalen Aufenthalt erlangen und in den Genuss

der damit verbundenen Integrationsrechte kommen. Der Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG hat zwar nicht automatisch zu allen einem anerkannten Flüchtling in Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU gewährten Rechten Zugang. Auf einen in einem anderen Mitgliedstaat anerkannten Flüchtling findet aber Art. 2 des - von Deutschland ratifizierten - Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vom 16. Oktober 1980 Anwendung. Danach geht die Verantwortung für einen Flüchtling spätestens nach Ablauf von zwei Jahren des "tatsächlichen und dauernden Aufenthalts" im Bundesgebiet auf Deutschland über. Damit kann ein in einem anderen Mitgliedstaat anerkannter Flüchtling auch ohne Durchführung eines weiteren Asylverfahrens in Deutschland in den vollen Genuss der mit der Flüchtlingsanerkennung verbundenen Rechte kommen und verbleibt nicht - wie vom Berufungsgericht angenommen - dauerhaft auf dem Status eines nur geduldeten Ausländers unter Ausschluss der einem anerkannten Flüchtling zustehenden Aufenthalts- und Teilhaberechte.

25 Aber selbst wenn von einer unionsrechtlichen Vorgabe auszugehen wäre, dass alle Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass dem in einem Mitgliedstaat anerkannten Flüchtling die mit diesem Status verbundenen Rechte und Vorteile auch nicht vorübergehend vorenthalten werden dürfen, bedarf es in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat der mit der von ihm ausgesprochenen Flüchtlingsanerkennung übernommenen Verantwortung nicht nachkommt, nicht zwingend der Durchführung eines weiteren Asylverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat. Vielmehr könnte diesem Anliegen auch auf anderem Wege wirksam Rechnung getragen werden. So könnte ein Flüchtling, solange ihm eine Rückkehr in den Mitgliedstaat, der ihn als Flüchtling anerkannt hat, nicht zumutbar ist, im Aufenthaltsmitgliedstaat in unionsrechtskonformer Auslegung der nationalen aufenthalts- und sozialrechtlichen Rechtsvorschriften ganz oder teilweise wie ein dort anerkannter Flüchtling zu behandeln sein. Ein vollständiger Eintritt in die Verpflichtungen nach Art. 22 ff. Richtlinie 2011/95/EU kann aber faktisch zu einer Besserstellung führen, wenn das Niveau staatlicher Leistungen sowie das Angebot an Integrationsmaßnahmen (Art. 34 Richtlinie 2011/95/EU) im Aufenthaltsmitgliedstaat höher ist als im Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung. Der Aufenthaltsmitgliedstaat mag daher erwägen, ob er die Voraussetzungen für

eine Rückkehr in den Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung nicht auch dadurch befördern kann, dass er dem Flüchtling im Wege der Vorleistung die finanziellen Mittel zur Verfügung stellt, die dieser im Falle einer Rückkehr bis zur - notfalls gerichtlichen - Durchsetzung der mit seiner Flüchtlingsanerkennung verbundenen Rechte und Vorteile zur vorläufigen Sicherung seines Existenzminimums unter Zugrundelegung der dortigen allgemeinen Lebensverhältnisse benötigt. Beide Varianten hätten gegenüber der Durchführung eines erneuten Anerkennungsverfahrens den Vorzug, dass der in einem Mitgliedstaat anerkannte Flüchtling im Ergebnis möglicherweise besser, aber jedenfalls nicht schlechter gestellt würde, als er stünde, wenn der Mitgliedstaat, der die Flüchtlingsanerkennung ausgesprochen und damit die Verantwortung für die Gewährung internationalen Schutzes übernommen hat, den damit verbundenen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen würde. Außerdem würde berücksichtigt, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Grundsatz beruht, dass die Prüfung eines Asylantrags nur durch einen einzigen Mitgliedstaat erfolgt (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Dublin III-VO). Dies soll nicht nur Mehrfachanerkennungen, sondern auch - bei nochmaliger Durchführung eines Asylverfahrens nicht auszuschließende - divergierende Entscheidungen innerhalb der Union mit allen ihren unionsrechtlich unerwünschten Folgeerscheinungen vermeiden.

26 b) Aus diesem Grund hat der Senat auch Bedenken gegen eine (uneingeschränkte) Bejahung der Vorlagefrage 2: Mit der in zwei Varianten aufgegliederten Frage 2 möchte das vorlegende Gericht eine weitere Klärung für den Fall der Bejahung von Vorlagefrage 1 herbeiführen.

27 Dabei dient Vorlagefrage 2 a der Klärung, ob der Unzulässigkeit eines erneuten Asylverfahrens auch der Umstand entgegengehalten werden kann, dass anerkannten Flüchtlingen im Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung (hier: Bulgarien) keine oder im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten nur in deutlich eingeschränktem Umfang existenzsichernde Leistungen gewährt werden, sie im Grundsatz aber nicht anders behandelt werden als die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates. Hierdurch soll geklärt werden, ob anerkannte Flüchtlinge einen Anspruch auf einen über eine formal-rechtliche Gleichbehandlung mit den

eigenen Staatsangehörigen hinausgehenden Mindeststandard haben (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 27. Juni 2017 - 1 C 26.16 - Rn. 36).

28 Mit Vorlagefrage 2 b soll geklärt werden, ob der Unzulässigkeit eines erneuten Asylverfahrens der Umstand entgegengehalten werden kann, dass anerkannten Flüchtlingen im Mitgliedstaat der Flüchtlingsanerkennung (hier: Bulgarien) zwar möglicherweise formal-rechtlich die Rechte nach Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU gewährt werden, sie aber jedenfalls faktisch erschwerten Zugang zu den damit verbundenen Leistungen haben und es an einem entsprechend dimensionierten und den besonderen Bedürfnissen des betroffenen Personenkreises gerecht werdenden Integrationsprogramms fehlt zur Sicherstellung einer faktischen Inländergleichbehandlung.

29 Das Berufungsgericht hat die ihm vorliegenden Erkenntnisquellen dahingehend gewürdigt, dass das Asylsystem in Bulgarien hinsichtlich bereits anerkannter Flüchtlinge an systemischen Mängeln leidet. Begründet hat es dies damit, dass Bulgarien in fundamentaler Weise seine Verpflichtungen aus Art. 20 ff. Richtlinie 2011/95/EU verletze. Den tatrichterlichen Feststellungen ist aber nicht zu entnehmen, dass Bulgarien anerkannten Flüchtlingen schon formal-rechtlich die ihnen nach der Richtlinie 2011/95/EU zustehenden Rechte verwehrt. Das Berufungsgericht begründet seine Einschätzung vielmehr vor allem mit faktischen Zugangserschwernissen (UA S. 14 ff.) und dem Fehlen eines funktionierenden und ausreichend finanzierten Integrationsprogramms (UA S. 17). Es bedarf daher der Klärung durch den Gerichtshof, ob es hierauf für die Frage der Eröffnung eines erneuten Asylverfahrens ankommt.

30 Die Regelungen in der Richtlinie 2011/95/EU über die Ausgestaltung des internationalen Schutzes geben hinsichtlich der Existenzbedingungen für international Schutzberechtigte keine bestimmten (Mindest-)Standards vor, sondern versprechen hinsichtlich der anerkannten Flüchtlingen zu gewährenden existenzsichernden Leistungen allenfalls eine Inländergleichbehandlung (vgl. Art. 27, 29 Abs. 1, Art. 30 und Art. 32 Richtlinie 2011/95/EU). Nach Art. 34 Richtlinie 2011/95/EU haben die Mitgliedstaaten international Schutzberechtigten zwar den Zugang zu den von ihnen aufgelegten Integrationsprogrammen zu gewähr-

leisten. Hinsichtlich der Schaffung derartiger Integrationsprogramme belässt aber auch Art. 34 den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum ("Integrationsprogramme, die die Mitgliedstaaten als den besonderen Bedürfnissen von Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutzstatus angemessen erachten"; engl.: "which they consider to be appropriate"; franz: "qu'ils jugent appropriés"). Daraus folgt nach Auffassung des vorlegenden Gerichts, dass allein das Fehlen eines entsprechend dimensionierten und den Defiziten des hier zu betrachtenden Personenkreises gerecht werdenden Integrationsprogramms einen anderen Mitgliedstaat unionsrechtlich nicht - entgegen der im nationalen Recht angeordneten Unzulässigkeit, derartige Anträge zu prüfen - zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens verpflichtet (zu den vorstehend bezeichneten Problemen s.a. VGH Mannheim, Vorlagebeschluss vom 15. März 2017 - A 11 S 2151/16 - Vorlagefrage 3).

31 2.2 Die im Vorlagebeschluss des vorlegenden Gerichts vom 27. Juni 2017 - 1 C 26.16 - weiter aufgeworfene Frage zu den Folgen einer fehlenden Anhörung des Ausländers zur beabsichtigten Unzulässigkeitsentscheidung des Bundesamts stellt sich im vorliegenden Verfahren hingegen nicht. Denn der Kläger wurde bei Stellung seines Asylantrags am 19. Februar 2015 im Rahmen einer persönlichen Anhörung vom Bundesamt ausdrücklich zu seinem Reiseweg, der Stellung oder Zuerkennung von Asyl in einem anderen Staat und möglichen Gründen, die einer Rückführung in einen anderen Staat entgegenstehen könnten, befragt, außerdem wurde ihm ein Fragebogen ausgehändigt, in dem ihm Gelegenheit gegeben wurde, in einem beschleunigten, schriftlichen Verfahren die Gründe für sein Schutzersuchen in Deutschland darzulegen. Dies genügt nach Auffassung des vorlegenden Gerichts sowohl den Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Buchst. b Richtlinie 2005/85/EG als auch denjenigen des Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU. Insbesondere hatte der Kläger - bezogen auf die für die spätere Unzulässigkeitsentscheidung maßgeblichen Umstände - hinreichend Gelegenheit zur Stellungnahme. Dass er dabei zwar seine Einreise über Bulgarien eingeräumt, wahrheitswidrig aber seine bulgarische Flüchtlingsanerkennung verschwiegen und keine Gründe geltend gemacht hat, die einer Rückführung dorthin entgegenstehen könnten, führt nicht dazu, dass das Bundesamt, nachdem es von der bulgarischen

Flüchtlingsanerkennung auf anderem Wege Kenntnis erlangt hat, den Kläger nochmals hätte anhören müssen. Sollte der Gerichtshof diese Einschätzung nicht teilen, würde sich auch im vorliegenden Verfahren die im Vorlagebeschluss vom 27. Juni 2017 - 1 C 26.16 - aufgeworfene Vorlagefrage 3 stellen.

Prof. Dr. Berlit Prof. Dr. Dörig Fricke

Dr. Rudolph Dr. Wittkopp