



Sachstand

Möglichkeiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Einhaltung der Dublin III-Verordnung durch andere Mitgliedstaaten einzufordern

Möglichkeiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Einhaltung der Dublin III-Verordnung durch andere Mitgliedstaaten einzufordern

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 207/14
Abschluss der Arbeit: 21.11.2014
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Die zu begutachtende Fragestellung	4
2.	Das Europäische Recht der Migration von Drittstaatsangehörigen im Überblick	4
2.1.	Regelung des Asylrechts im Europäischen Primärrecht	4
2.2.	Zur Entwicklung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems	5
3.	Die für Mitgliedstaaten bestehenden Möglichkeiten, die Einhaltung der Dublin III-Verordnung anderer Mitgliedstaaten einzufordern und durchzusetzen	9
4.	Zusammenfassung	12

1. Die zu begutachtende Fragestellung

Dieser Sachstand geht der Frage nach, welche Möglichkeiten das Europäische Recht Mitgliedstaaten der Europäischen Union eröffnet, der Dublin III-Verordnung Geltung zu verschaffen.

Dazu wird zunächst ein Überblick über die wesentlichen Regelungen im europäischen Primär- und Sekundärrecht zum europäischen Asylrecht gegeben (2.) und auf dieser Grundlage untersucht, welche Möglichkeiten das Recht der Europäischen Union (EU-Recht) zur Durchsetzung des EU-rechtlich verbindlichen Standards des Asylrechts vorsieht (3).

2. Das Europäische Recht der Migration von Drittstaatsangehörigen im Überblick

2.1. Regelung des Asylrechts im Europäischen Primärrecht

Mit Art. 78 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besteht in den Unionsverträgen eine Rechtsgrundlage für die Errichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Art. 78 Abs. 1 AEUV umschreibt dies wie folgt:

(1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen.

Art. 80 AEUV erweitert das europäische Asylrecht um den Grundsatz der Solidarität unter den Mitgliedstaaten.

„Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“

Der durch vorstehende Regelung betonte Grundsatz der solidarischen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten wird im Schrifttum als Querschnittsklausel zur Auslegung der in anderen Vorschriften geregelten Sachkompetenzen im Bereich des europäischen Asylrechts gedeutet.¹ Wegen dieser Querschnittsfunktion lassen sich aus Art. 80 AEUV keine vertragsunmittelbaren Rechte und Pflichten der Unionsorgane oder der EU-Mitgliedstaaten ableiten.² Weder aus dieser primärrechtlichen Vorschrift noch aus europäischem Sekundärrecht ließe sich etwa ein rechtlich verbindlicher Maßstab für die Verteilung von Asylbewerbern innerhalb der EU entnehmen. Auch

¹ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, [Stand: September 2010] Art. 80 AEUV, Rn. 4

² Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, [Stand: September 2010] Art. 80 AEUV, Rn. 4

die Dublin III-Verordnung, auf die unten noch einzugehen ist, sieht ein Verteilsystem für Asylbewerber vor, das sich nicht auf Art. 80 AEUV stützt. Vielmehr normiert die Dublin III-Verordnung im Grundsatz eine vorrangige Zuständigkeit der Grenz- und Transitstaaten zur Bearbeitung von Asylanträgen.³

Das Asylrecht hat im Europäischen Recht Grundrechtsstatus. Dieses ist nach Artikel 18 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention gewährleistet.

„Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „die Verträge“) gewährleistet.“

Das am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichnete Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) trat am 22. April 1954 in Kraft.⁴ Diese Konvention wurde ergänzt durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967.⁵

Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention normiert in Abs. 1 das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung.

„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

2.2. Zur Entwicklung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems

*Harmonisierung der Asylpolitiken durch das **Dubliner Abkommen** bzw. durch die **Dublin-Verordnung***

Zur Harmonisierung ihrer Asylpolitiken hatten die EU-Mitgliedstaaten am 15. Juni 1990 in Dublin das Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dubliner Übereinkommen)⁶ unterzeichnet. Dieses Übereinkommen trat für die zwölf ursprünglichen

³ Dazu auch Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, [Stand: September 2010], Art. 80 AEUV, Rn. 6; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, S. 546 Rn. 71

⁴ United Nations Treaty Series, Band 189, S. 150, Nr. 2545 [1954]

⁵ in Kraft getreten am 4. Oktober 1967; Alle Mitgliedstaaten sowie die Republik Island, das Königreich Norwegen, die Schweizerische Eidgenossenschaft und das Fürstentum Liechtenstein sind Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967. Die Union ist weder Vertragspartei der Genfer Flüchtlingskonvention noch des Protokolls von 1967, aber Art. 78 AEUV und Art. 18 der Charta sehen vor, dass das Recht auf Asyl u.a. nach Maßgabe dieser Konvention und dieses Protokolls gewährleistet wird.

⁶ ABl. 1997, C 254, S. 1

Unterzeichnerstaaten am 1. September 1997, für die Republik Österreich und das Königreich Schweden am 1. Oktober 1997 und für die Republik Finnland am 1. Januar 1998 in Kraft.

Die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 sahen u.a. die Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vor, das sich auf die uneingeschränkte und umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, wodurch sichergestellt werden sollte, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist, d.h. der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt.

Mit dem Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 wurde in Art. 63 in dem EG-Vertrag eine Regelung aufgenommen, die der Europäischen Gemeinschaft die Zuständigkeit für den Erlass der vom Europäischen Rat in Tampere empfohlenen Maßnahmen zuwies. Mit jenem Vertrag wurde dem EG-Vertrag auch das Protokoll (Nr. 24) über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁷ beigefügt, nach dem diese Staaten füreinander für rechtliche und praktische Zwecke im Zusammenhang mit dem Recht auf Asyl als sichere Herkunftsländer gelten.

Auf Grundlage des Art. 63 EG konnte das zwischen den Mitgliedstaaten (mit Ausnahme des Königreichs Dänemark) abgeschlossene Dubliner Übereinkommen durch die Verordnung Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (**Dublin II-VO**)⁸, ersetzt werden.

Zum 1. Januar 2014 ist eine Novelle der Dublin II-VO in Kraft getreten, die Verordnung (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (**Dublin III-VO**).⁹

Die Dublin-Verordnung - in Gestalt der seit dem 1. Januar 2014 geltenden Verordnung 604/2013 – regelt, welcher Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig ist. Sie gibt die dafür maßgebenden Kriterien und Verfahren vor. Ziel der Verordnung ist die Gleichbehandlung aller Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen.

Die Verordnung Nr. 604/2013 nimmt in ihrem zweiten Erwägungsgrund darauf Bezug, dass eine gemeinsame Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wesentlicher Bestandteil des Ziels der Union ist, schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Gemeinschaft um Schutz nachsuchen. Die Verordnung verweist außerdem in ihrem vierten Erwägungsgrund auf die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates in Tampere.

⁷ ABl. 2010, C 83, S. 305

⁸ ABl. 2003 L 50/1

⁹ ABl. 2013 L 180/31, elektronisch abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2314/V-%28EU%29-Nr.-604-2013-%28Dublin-III%29-de.pdf>

Der Erwägungsgrund 39 der Verordnung Nr. 604/2013 hebt die Zielsetzung dieser Verordnung hervor, die uneingeschränkte Wahrung des in Art. 18 der Charta verankerten Rechts auf Asyl zu gewährleisten.

Art. 1 Verordnung Nr. 604/2013 legt „die Kriterien und Verfahren fest, die bei der Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, zur Anwendung gelangen.“

Mit Art. 3 Verordnung Nr. 604/2013 wird garantiert, dass jeder Antrag auf Schutz in der EU geprüft wird. Diese Garantie ist allerdings auf die Prüfung durch einen Mitgliedstaat beschränkt.¹⁰

Art. 3 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung sieht folgendes vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten prüfen jeden Antrag auf internationalen Schutz, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen stellt.

(2) Lässt sich anhand der Kriterien dieser Verordnung der zuständige Mitgliedstaat nicht bestimmen, so ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig.“

Damit der „zuständige Mitgliedstaat“ im Sinne des Art. 3 der Verordnung Nr. 604/2013 bestimmt werden kann, nennt Kapitel III dieser Verordnung eine Liste objektiver Kriterien in einer Rangfolge mit folgenden Anknüpfungspunkten: **unbegleitete Minderjährige, Einheit der Familie, Erteilung eines Aufenthaltstitels oder Visums, illegale Einreise oder illegaler Aufenthalt in einem Mitgliedstaat, legale Einreise in einen Mitgliedstaat und Anträge, die im internationalen Transitbereich eines Flughafens gestellt werden.** Schwerpunkt der Zuständigkeit für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen, insb. von Asylbewerbern, nach Dublin III an den Außengrenzen der EU, sind in Südeuropa Italien und Malta und in Südosteuropa Griechenland, Rumänien und Ungarn.¹¹

Mitgliedstaaten haben nach Art. 21 Abs. 1 Dublin III-VO die Möglichkeit, ein Ersuchen auf Aufnahme an den Mitgliedstaat zu richten, der für die Bearbeitung des Antrags auf internationalen Schutz nach den Zuständigkeitskriterien der Dublin III-Verordnung zuständig ist.

Die Dublin III-Verordnung stellt es den Mitgliedstaaten darüber hinaus frei, schutzsuchende Antragsteller an einen sicheren Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Als Drittstaaten gelten nicht die Mitgliedstaaten der Dublin III-VO.¹² Diese Regelung ist keine Ermächtigungsnorm für die Zurück- oder Ausweisung von Drittstaatsangehörigen. Sie verweist lediglich auf die entsprechenden Regeln-

¹⁰ Pelzer, Die Dublin III-Verordnung, in: Beilage zum Asylmagazin 2013, S. 29 (32)

¹¹ Schott-Mehrings, ZAR 2014, S. 142 (143)

¹² Filzwieser/Sprung, Dublin III-Verordnung, 2014, Artikel 3 K 25; Zimmermann/Römer, Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner, 2013, S. 263 (275)

gen und Schutzgarantien der sog. Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes¹³).

Die neugefasste Dublin-Verordnung gewährt **Rechtsschutz** gegen Überstellungsentscheidungen (Art. 27 Verordnung 604/2013).

Für das Dublin-Verfahren wird ein neuer Haftgrund der „erheblichen Fluchtgefahr“ eingeführt (Art. 28 Verordnung 604/2013). Die Inhaftierung eines Antragstellers führt zu einer Verkürzung der Fristen für die Durchführung des Dublin-Verfahrens (Art. 28). Der ersuchende Staat ist gehalten, in der Frist von einem Monat das Übernahmeersuchen zu stellen. Der ersuchte Staat muss dann innerhalb von zwei Wochen antworten. Die Überstellung oder Abschiebung ist innerhalb einer Frist von sechs Wochen zu vollziehen. Ansonsten sind die Antragsteller zwingend aus der Haft zu entlassen.¹⁴

Weitere sekundärrechtliche Regelungen auf dem Gebiet des Asylrechts

Richtlinie 2003/9 des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten¹⁵

Die Richtlinie 2003/9 legt verpflichtende Mindeststandards fest, die bei der Aufnahme von Asylbewerbern eingehalten werden müssen. Sie normiert die Verpflichtung zur Steuerung des Niveaus der Aufnahmebedingungen und sieht die Möglichkeit von Rechtsmitteln in Bezug auf die von ihr erfassten Bereiche und Entscheidungen vor. Außerdem enthält sie Vorschriften über die Ausbildung der Behörden und die Ressourcen, die im Zusammenhang mit den nationalen Durchführungsvorschriften zu der Richtlinie erforderlich sind.

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2013 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes¹⁶

Nach Art. 1 RL 2011/95/EU ist „Zweck dieser Richtlinie..., Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz,

¹³ ABl L 180/60, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1416299318109&from=DE>

¹⁴ zu weiteren Details der Novelle der Dublin-Verordnung vgl. Pelzer, Die Dublin III-Verordnung, in: Beilage zum Asylmagazin 2013, S. 29 (36 f.)

¹⁵ ABl. L 31, S. 18, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>

¹⁶ ABl. L 337/9, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&rid=1>

für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen, die Anspruch auf subsidiären Schutz haben, sowie für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes festzulegen.“

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

Die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft¹⁷ regelt die Rechte der Asylbewerber und die Verfahren zur Prüfung der Anträge.

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten

Die Richtlinie 2001/55/EG¹⁸ verfolgt u.a. das Ziel, einen Solidaritätsmechanismus zu schaffen, um dazu beizutragen, dass die Belastungen, die sich im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Aufnahme dieser Personen und den damit verbundenen Folgen ergeben, auch ausgewogen auf die Mitgliedstaaten verteilt werden (Erwägungsgrund 20). Dieser Mechanismus soll neben dem Aspekt der Finanzierung auch die tatsächliche Aufnahme der betreffenden Personen in den Mitgliedstaaten umfassen (Erwägungsgrund 20).

3. Die für Mitgliedstaaten bestehenden Möglichkeiten, die Einhaltung der Dublin III-Verordnung anderer Mitgliedstaaten einzufordern und durchzusetzen

Die Dublin III-Verordnung eröffnet die Möglichkeit der Rückführung von einen Antrag auf internationalen Schutz stellenden Drittstaatsangehörigen an den zuständigen Mitgliedstaat.

Mitgliedstaaten haben nach Art. 21 Abs. 1 Dublin III-VO die Möglichkeit, ein Ersuchen auf Aufnahme an den Mitgliedstaat zu richten, der für die Bearbeitung des Antrags auf internationalen Schutz nach den Zuständigkeitskriterien der Dublin III-Verordnung zuständig ist.

„Hält der Mitgliedstaat, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, einen anderen Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags für zuständig, so kann er so bald wie möglich, auf jeden Fall aber innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung im Sinne von Artikel 20 Absatz 2, diesen anderen Mitgliedstaat ersuchen, den Antragsteller aufzunehmen.“

¹⁷ ABl. L 326, S. 13, und Berichtigung, ABl. 2006, L 236, S. 35, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>

¹⁸ ABl. L 212, S. 12, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:DE:PDF>

Der um Aufnahme ersuchte Mitgliedstaat ist nach Art. 22 Abs. 1 Dublin III-VO gehalten, die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen und über die Aufnahme innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt des Aufnahmegesuchs zu entscheiden. Erteilt dieser nicht innerhalb dieser Frist eine Antwort, gilt das Aufnahmegesuch nach Art. 22 Abs. 7 Dublin III-VO als stattgegeben. Mit der Zustimmungsfiktion des Art. 22 Abs. 7 Dublin III-VO ist der Mitgliedstaat, an den sich das Aufnahmegesuch richtet, dann für die Gewährung des internationalen Schutzes zuständig. Die Dublin III-Verordnung sieht allerdings keine Instrumente für den Fall vor, dass ein nach vorstehender Regelung zuständiger Mitgliedstaat sich der Überstellung von Drittstaatsangehörigen widersetzt.¹⁹ In diesem Falle verletzte der um Aufnahme ersuchte Mitgliedstaat Unionsrecht und könnte diesbezüglich im Wege der Staatenklage (Art. 259 AEUV) vom ersuchenden Mitgliedstaat mit Hinweis darauf, der um Aufnahme ersuchte Staat verletzte durch die Weigerung, Drittstaatsangehörigen aufzunehmen, EU-Recht, verklagt werden.²⁰

Die Rückführung an den formell zuständigen Mitgliedstaat ist allerdings abhängig von der Funktionsfähigkeit des Asylsystems im Rückführungsstaat. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) folgert aus Art. 4 GRCh, dass jeweils im Einzelfall überprüft werden müsse, ob eine Überstellung an den formell zuständigen Dublin-Staat zulässig ist.²¹ Eine Überstellung darf nicht in Dublin-Staaten mit „systemischen Mängeln“ erfolgen.²² Sie ist hiernach unzulässig, wenn diese den Betroffenen der tatsächlichen Gefahr aussetze, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung i.S.v. Art. 4 GRCh unterworfen zu sein.²³ Eine Rückführung ist hiernach ausgeschlossen, wenn für Asylbewerber die allgemeinen Lebensbedingungen in dem formell zuständigen Dublin-Staat nicht erträglich sind.²⁴ In diesem Falle macht Deutschland von dem nach Art. 17 Abs. 1 Dublin III-VO zulässigen Selbsteintritt in die Prüfung des Asylantrages des Antragstellers Gebrauch.

Vor diesem Hintergrund untersagte das Bundesverfassungsgericht im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes Dublin-Rückführungen nach Griechenland²⁵, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Rückführung von Dublin II-Rückkehrern nach Griechenland

¹⁹ Dazu Filzwieser/Sprung, Dublin III-Verordnung, 2014, Artikel 22 K 14

²⁰ Zulässiger Klagegegenstand der Staatenklage ist die Behauptung des klagenden Mitgliedstaates, der beklagte Mitgliedstaat habe gegen seine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen. Prüfungsmaßstab dafür ist das gesamte EU-Recht, mithin auch sekundärrechtliche Regelungen (Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 9. Aufl. 2014, Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, [Stand Mai 2013] Art. 259 AEUV, Rn. 1), daher auch die Dublin III-Verordnung.

²¹ EuGH, verb. Rs. C-411/2010 und C-493/2010, Urt. v. 21.12.2011

²² EuGH, verb. Rs. C-411/2010 und C-493/2010, Urt. v. 21.12.2011 Rn. 86

²³ EuGH, verb. Rs. C-411/2010 und C-493/2010, Urt. v. 21.12.2011

²⁴ Zimmermann/Römer, Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner, 2013, S. 263 (275) m.w.N.

²⁵ BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 9.10.2009, 2 BvR 72/09, vom 13.11.2009, 2 BvR 2603/09 und vom 9.09.2009, 2 BvQ 56/09

unter Hinweis darauf, dass Asylverfahren in Griechenland zu wenig Schutz böten, als Verstoß gegen die EMRK gewertet hatte.²⁶

Ausweislich des Politikberichts für das Jahr 2013 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) von März 2014²⁷ hat das Bundesministerium des Innern (BMI) im Dezember 2013 beschlossen, die Überstellung von Asylsuchenden an Griechenland auch im Jahr 2014 auszusetzen, und demgemäß das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aufgefordert, bei Asylbewerbern, die über Griechenland nach Deutschland eingereist sind, vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen. Ausweislich dieses Berichts überstellt das BAMF bereits seit dem 13. Januar 2011 keine Asylsuchenden mehr nach Griechenland. Darüber hinaus erfordert jede Dublin-Rückführung einer Prüfung, ob bei Rückführung in einen anderen Dublin-Anwenderstaat keine Rückführung nach Griechenland erfolgt.

Für Italien besteht kein generelles Rückführungsverbot. Rückführungen dorthin wurden allerdings im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände ausgesetzt.²⁸ Kritisiert wird auch, dass in Italien Flüchtlingen Aufenthaltstitel ausgestellt werden, was Flüchtlingen nach Art. 21 Abs. 1 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ)²⁹ die Einreise in einen anderen Schengenstaat ermöglicht.³⁰ Nach Art. 21 Abs. 1 SDÜ setzt dies allerdings voraus, dass Drittstaatsangehörigen die in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a), c) und e) aufgeführten Einreisevoraussetzungen erfüllen und nicht auf der nationalen Ausschreibungsliste der betroffenen Vertragspartei stehen. Schutz suchende Drittstaatsangehörigen dürfen allerdings im Regelfall weder im Besitz gültiger Grenzübertrittspapiere sein noch über die nach Art. 5 Abs. 1 Buchstabe c) geforderten ausreichenden Mitteln zur Bestreitung des Lebensunterhaltes verfügen. Drittstaatsangehörigen dürfte darüber hinaus die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat nicht erlaubt werden, soweit diesen eine nicht nur vorläufige Aufenthaltsberechtigung erteilt wird, weil nach Art. 19 Abs. 1 Dublin III-VO dies zur Wahrnehmung der Pflichten nach Art. 18 Abs. 1 Dublin III-VO verpflichtet, mithin auch die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates begründet, den Antrag eines Drittstaatsangehörigen auf internationalen Schutz zu prüfen.³¹ Unvereinbar hiermit wäre es dann, diese Drittstaatsangehörigen die Weiterreise in einen anderen Mitgliedstaat zu ermöglichen. Unterstellt, dass die gegen Italien erhobenen Vorwürfe zuträfen, wäre all dies als Verstoß gegen EU-Recht zu werten, der vom betroffenen Mitgliedstaat im Wege der Staatenklage (Art. 259 AEUV)

²⁶ EGMR, Urt. v. 21.1.2011, Az. 30696/09, (M.S.S. ./ . Belgien)

²⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Politikbericht 2013 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), online abrufbar unter:
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Berichte/emn-policy-report-2013-germany.pdf?__blob=publicationFile

²⁸ Vgl. dazu die Nachweise bei Tilmann Schott-Mehring, ZAR 2014, S. 142 (148 Fußn. 43); vgl. auch Thym, Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien, ZAR 2013, S. 331

²⁹ BGBl. 1993 II 1010

³⁰ Tilmann Schott-Mehring, ZAR 2014, S. 142 (147); nach Art. 21 Abs. 1 SDÜ können sich Drittausländer, die Inhaber eines gültigen, von einer der Vertragsparteien ausgestellten Aufenthaltstitels sind, sich aufgrund dieses Dokuments und eines gültigen Reisedokuments höchstens bis zu drei Monaten frei im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien bewegen.

³¹ Filzwieser/Sprung, Dublin III-Verordnung, 2014, Artikel 19 K 1, 2

und von der Kommission im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) gerügt werden könnte. Mit dem Amsterdamer Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in die EU und Titel IV EGV wurde die Schengen-Regelung in das frühere EG-Recht einbezogen³², gilt mithin als EU-Recht und unterliegt daher auch der Rechtsprechungszuständigkeit der europäischen Gerichtsbarkeit.

Zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Anwendung der Dublin III-Verordnung sieht Art. 37 Dublin III-VO ein Schlichtungsverfahren vor. Dies erfordert allerdings die Bereitschaft der betroffenen Mitgliedstaaten, sich diesem Verfahren zu unterwerfen. Die Weigerung eines Mitgliedstaates, einer Schlichtung zuzustimmen, gilt nicht als Verletzung von Unionsrecht.³³

4. Zusammenfassung

Mitgliedstaaten haben nach Art. 21 Abs. 1 Dublin III-VO die Möglichkeit, ein Ersuchen auf Aufnahme an den Mitgliedstaat zu richten, der für die Bearbeitung des Antrags auf internationalen Schutz nach den Zuständigkeitskriterien der Dublin III-Verordnung zuständig ist. Der um Aufnahme ersuchte Mitgliedstaat ist verpflichtet, die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen und über die Aufnahme innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt des Aufnahmegesuchs zu entscheiden. Erteilt dieser nicht innerhalb dieser Frist eine Antwort, gilt das Aufnahmegesuch nach Art. 22 Abs. 7 Dublin III-VO als stattgegeben. Mit der Zustimmungsfiktion des Art. 22 Abs. 7 Dublin III-VO ist der Mitgliedstaat, an den sich das Aufnahmegesuch richtet, dann für die Gewährung des internationalen Schutzes zuständig. Wenn sich ein zuständiger Mitgliedstaat der Überstellung von Drittstaatsangehörigen widersetzt, hat der um Überstellung ersuchende Staat die Möglichkeit, den um Aufnahme ersuchten Mitgliedstaat im Wege der Staatenklage (Art. 259 AEUV) zu verklagen. Das in Art. 37 Dublin III-VO vorgesehene Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zur Anwendung der Dublin III-Verordnung setzt die Bereitschaft der beteiligten Mitgliedstaaten voraus, sich diesem Schlichtungsverfahren zu unterwerfen. Weitergehende Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, andere Mitgliedstaaten zur Einhaltung des Dublin III-Regimes anzuhalten, sehen – soweit ersichtlich – weder die Dublin III-VO noch das europäische Primärrecht vor.

Die Rückführung an den formell zuständigen Mitgliedstaat steht zudem unter dem Vorbehalt der Funktionsfähigkeit des Asylsystems im Rückführungsstaat. Der EuGH folgert aus Art. 4 GRCh, dass jeweils im Einzelfall überprüft werden müsse, ob eine Überstellung an den formell zuständigen Dublin-Staat zulässig ist. Eine Überstellung darf nicht in Dublin-Staaten mit „systemischen Mängeln“ erfolgen.

- Fachbereich Europa -

³² Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 1083; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, S. 514 Rn. 21

³³ Filzwieser/Sprung, Dublin III-Verordnung, 2014, Artikel 37 K 3