



Informationsverbund

ASYL & MIGRATION

Haus der Demokratie und Menschenrechte · Greifswalder Straße 4 · 10405 Berlin · kontakt@asyl.net · www.asyl.net

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN

Ausgabe 4/2012, S. 102–108:

Marei Pelzer

Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur »Dublin-II-Verordnung«: Keine Überstellungen bei Grundrechtsverletzungen aufgrund systemischer Mängel

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert aktuelle Hintergrundinformationen zu rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Es dokumentiert **Länderinformationen** sowie zahlreiche **Gerichtsentscheidungen** zu den Themengebieten Flüchtlingsrecht, Asylverfahren, Aufenthaltsrecht, Staatsangehörigkeit, Abschiebungshaft, Arbeitserlaubnisrecht und Sozialrecht.
- In den **Beiträgen** informieren fachkundige Autorinnen und Autoren über aktuelle rechtliche Entwicklungen und stellen Themen aus der Beratungspraxis vor.

- Die **Nachrichten** fassen die neuesten flüchtlings- und migrationspolitischen Entwicklungen in Deutschland und Europa zusammen.

Mit seinen aktuellen und verlässlich aufbereiteten Informationen bietet das ASYLMAGAZIN die unverzichtbare Grundlage für eine kompetente Entscheidungs- und Beratungspraxis in flüchtlings- und aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten.

Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr zusammen mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72 € jährlich. Ein kostenloses Probeexemplar können Sie unverbindlich bei asyl@amnesty.de anfordern.

© Informationsverbund Asyl und Migration e. V. 2011. Vervielfältigung und Abdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.



In Kooperation mit



Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur »Dublin-II-Verordnung«

Keine Überstellungen bei Grundrechtsverletzungen aufgrund systemischer Mängel

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Bindung an die Unionsgrundrechte beim Selbsteintritt
- III. Unzulässigkeit von Überstellungen in andere Mitgliedstaaten
 1. Maßstab: Systemische Mängel
 2. Tatsächliche Feststellung der Grundrechtsgefährdungen
 3. Zwischenergebnis: Unzulässigkeit der Überstellung und Selbsteintritt
- IV. Unwiderlegliche Sicherheitsvermutung unionsrechtswidrig
- V. Wirksamer Rechtsbehelf gegen drohende Dublin-Überstellungen
- VI. Fazit

I. Einleitung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg hat am 21. Dezember 2011 ein Grundsatzurteil¹ zur grundrechtskonformen Auslegung der Dublin-II-Verordnung² gefällt. Es ging – wie schon bei der M. S. S.-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)³ – um Fälle, in denen sich Asylsuchende gegen ihre Überstellungen nach Griechenland zur Wehr setzten. Solche Überstellungen drohten vielen Asylsuchenden, weil Griechenland oftmals das Ersteinreiseland in die EU und deswegen nach der Dublin-II-Verordnung zuständig für die Asylanträge war. Gegen die Zuständigkeitsentscheidungen regte sich EU-weit Widerspruch, weil das griechische Asylsystem und die dortigen Aufnahmebedingungen derartig mangelhaft waren, dass Schutzsuchende schwierigsten Verhältnissen ausgesetzt waren.⁴ Schließlich wurde der EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens sowohl vom Court of Appeal of England and Wales (Vereinigtes Königreich) als auch vom High Court (Irland) angerufen, um die zentralen Fragen zur Auslegung der Dublin-II-Verordnung und den in diesem

Zusammenhang relevanten Grundrechten der Grundrechtscharta (GRC) zu klären.⁵

In dem Fall des englischen Gerichtes ging es um einen afghanischen Asylsuchenden (N. S.), der im Jahr 2008 in Griechenland inhaftiert worden war. Nach vier Tagen entließen ihn die griechischen Behörden aus der Haft mit der Aufforderung, das griechische Staatsgebiet innerhalb von 30 Tagen zu verlassen. Nach seinen Angaben wurde er bei dem Versuch, Griechenland zu verlassen, von der Polizei verhaftet und in die Türkei abgeschoben, wo er zwei Monate lang unter schrecklichen Bedingungen inhaftiert gewesen sei. Er sei aus der Haft in der Türkei entkommen und in das Vereinigte Königreich gereist. Dort kam er im Januar 2009 an und stellte einen Asylantrag. Im Juli 2009 wurde ihm angekündigt, dass er im August jenes Jahres gemäß der Dublin-II-Verordnung an Griechenland überstellt werde. Hiergegen klagte er.

Das Verfahren aus Irland betraf Asylsuchende aus Afghanistan, dem Iran und Algerien, die in Griechenland wegen illegaler Einreise festgenommen worden waren. Nach ihrer Entlassung begaben sie sich nach Irland, wo sie Asyl beantragten. Auch sie legten gegen ihre drohende Überstellung nach Griechenland Rechtsmittel ein.

Die beiden vorlegenden Gerichte fragten den EuGH, ob angesichts der Überlastung des griechischen Asylsystems die anderen Mitgliedstaaten⁶ verpflichtet seien, die tatsächliche Einhaltung der Grundrechte in dem anderen – eigentlich zuständigen – Mitgliedstaat zu überprüfen oder ob sie sich – gleichsam »blind« – auf die Vermutung, dass dies schon der Fall sein werde, verlassen dürften. Weiterhin sollte geklärt werden, ob für den Fall, dass der andere Staat die Grundrechte nicht beachtet, eine Pflicht zum Selbsteintritt bestehe.

* Marei Pelzer ist rechtspolitische Referentin der bundesweiten Flüchtlingsorganisation PRO ASYL.

¹ EuGH, Urteil vom 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10, NVwZ 2012.

² Verordnung (EG) Nr. 343/2003 vom 18. Februar 2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABL Nr. L 50 S. 1 (im Folgenden als Dublin-II-Verordnung bezeichnet).

³ EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – Nr. 30696/09, Rn. 254 ff., NVwZ 2011, 413 (415 ff.) – M. S. S.

⁴ Kopp/Pelzer, ASYLMAGAZIN 12/2009, 3 ff.

⁵ Ob eine weitere noch anhängige Vorlage des Hessischen VGH vom EuGH aufrechterhalten wird, war bei Redaktionsschluss noch nicht bekannt. Hessischer VGH, Beschluss vom 22.12.2010 – 6 A 2717/09 –, Vorlagefrage Nr. 4.

⁶ Wenn von Mitgliedstaaten die Rede ist, sollen hier gleichzeitig die Nicht-EU-Staaten gemeint sein, die an dem Dublin-System teilnehmen: Island, Norwegen und die Schweiz. Für diese drei Staaten ist die Rechtsprechung des EuGH zwar nicht bindend. Sie haben sich aber verpflichtet, die Rechtsprechung des EuGH ständig zu »verfolgen« (siehe z. B. Art. 8 des Assoziierungsabkommens Schweiz EU/EG zur Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26.10.2004).

Als Unionsrecht unterliegt die Dublin-II-Verordnung der Rechtsprechung des EuGH, der über Auslegung und Gültigkeit der Verordnung letztverbindlich entscheidet. Das Urteil ist direkt bindend für deutsche Behörden und Gerichte, die in Dublin-Verfahren zu entscheiden haben.

II. Bindung an die Unionsgrundrechte beim Selbsteintritt

Sehen Mitgliedstaaten von einer Überstellung in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat ab und ziehen die Zuständigkeit an sich, so wenden sie in der Regel Art. 3 Abs. 2 der Dublin-II-Verordnung an. Diese Norm sieht das Selbsteintrittsrecht vor, wonach jeder Mitgliedstaat die Prüfung eines Asylantrags übernehmen kann, auch wenn er nach den in der Dublin-II-Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist. Der EuGH wurde gefragt, ob die Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Ermessensklausel an das Unionsrecht, insbesondere an die GRC, gebunden sind. Denn die Anwendung von Unionsgrundrechten ist strittig, wenn den Mitgliedstaaten beim Vollzug von Unionsrecht ein Spielraum eingeräumt wird. Das staatliche Handeln im Rahmen dieses Spielraums könnte auch allein nach nationalem Verfassungsrecht beurteilt werden. Grundsätzlich gelten die Unionsgrundrechte für die Mitgliedstaaten gemäß Art. 51 Abs. 1 GRC »ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union«. Allerdings geht der EuGH in seiner Rechtsprechung von einem weiten Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte aus. Auch der Ermessensspielraum, den eine Verordnung eröffnet, muss nach der Rechtsprechung des EuGH unionsgrundrechtskonform ausgeübt werden.⁷

Bezogen auf die Ermessensklausel in Dublin-Verfahren war es unter den Regierungen der Mitgliedstaaten, die sich im Verlauf des EuGH-Verfahrens positionierten, umstritten, ob Unionsgrundrechte anwendbar sind. Die Regierungen Irlands, Großbritanniens, Italiens und Belgiens vertraten die Ansicht, dass die Entscheidung über die Ausübung des Selbsteintritts nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts falle.⁸ Die Kommission und die Regierungen Finnlands, Frankreichs, der Niederlande und Österreichs sprachen sich jedoch für die Geltung der Unionsgrundrechte aus. Deutschland hatte sich explizit nicht positioniert.⁹

Der EuGH kommt zu dem Ergebnis, dass die Ermessensentscheidung eines Mitgliedstaates nach Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung in den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte nach Art. 51 Abs. 1 GRC fällt. Die Ausübung des Selbsteintritts gehöre zum Verfahren der

Zuständigkeitsbestimmung und sei daher »nur ein Element des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems«.¹⁰

Wie noch zu zeigen sein wird, führt die Bindung an die Unionsgrundrechte dazu, dass unter bestimmten Umständen eine Pflicht zum Selbsteintritt besteht. In welchen Fällen dies so ist, ist EU-weit einheitlich zu beantworten.¹¹ Abgesehen von den Fällen, in denen eine Pflicht zum Selbsteintritt besteht, bleibt es den Mitgliedstaaten selbstverständlich unbenommen, darüber hinaus freiwillig vom Selbsteintritt Gebrauch zu machen.

III. Unzulässigkeit von Überstellungen in andere Mitgliedstaaten

Im Zentrum des EuGH-Urteils steht die Frage, unter welchen Voraussetzungen Mitgliedstaaten verpflichtet sind, von Überstellungen in andere Mitgliedstaaten abzusehen. Im Fall Griechenlands konnten die betroffenen Asylantragsteller eine ganze Reihe von Rechtsverletzungen geltend machen. Wie vom EGMR in seiner M. S. S.-Entscheidung bestätigt, droht Asylsuchenden in Griechenland eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung im Falle ihrer Rückkehr (Verletzung von Art. 3 EMRK). Sowohl das Haftsystem als auch das fehlende Aufnahmesystem, das in Griechenland zur Obdachlosigkeit und anderen unmenschlichen Lebensbedingungen führt, stellen eine derartige Menschenrechtsverletzung dar. Der fehlende Zugang zum Rechtsschutz in Griechenland führt zu einer weiteren Verurteilung nach Art. 13 EMRK.

Aber nicht nur am Maßstab der EMRK sind Griechenland Rechtsbrüche vorzuwerfen. So hat die Kommission wiederholt Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland eingeleitet. Nichtregierungsorganisationen hatten im Vorfeld der EGMR-Entscheidung detailliert analysiert, dass Griechenland vielfach die Vorgaben der EU-Asylrichtlinien – insbesondere der Qualifikationsrichtlinie¹², der Aufnahme¹³- und der Asylverfahrensrichtlinie¹⁴ – nicht umsetzt.¹⁵ So ist das Recht auf Asylantragstellung gemäß Art. 6 Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie

¹⁰ EuGH, Urteil vom 21.12.2011 - C-411/10, C-493/10, Rn. 68.

¹¹ Die Bezeichnung von Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung als »Souveränitätsklausel« ist folglich missverständlich, da die Mitgliedstaaten hier keine souveränen Entscheidungen treffen, sondern unionsrechtlich gebunden sind.

¹² Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.4.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. Nr. L 304/12.

¹³ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 31/18.

¹⁴ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. Nr. L 326/13.

¹⁵ Kopp/Pelzer, ASYLMAGAZIN 12/2009, 3 ff.

⁷ Fuchs, Der Fall N. S., in: DeLuxe, Europarecht aktuell, 01/2012, S. 2.

⁸ Schlussanträge der Generalanwältin Verica Trstenjak vom 22. September 2011 in der Rechtssache C-411/10, Rn. 58.

⁹ Ebd., Rn. 60.

nicht gewährleistet, da Registrierungen von Asylsuchenden nur für einen Bruchteil der Schutzsuchenden möglich sind. Weiterhin werden Art. 12 und 13 der Asylverfahrensrichtlinie verletzt, die das Recht auf eine persönliche Anhörung garantieren.

Indem in Griechenland Asylentscheidungen getroffen werden, ohne dass die individuellen Umstände geprüft werden und ohne dass die Situation im Herkunftsland berücksichtigt wird, werden außerdem Art. 4 der Qualifikationsrichtlinie (Garantie einer individuellen Prüfung) und Art. 8 der Asylverfahrensrichtlinie (Recht auf Aufenthalt während des Verfahrens) verletzt. Dadurch, dass der Asylantragsteller über die Gründe, warum der Asylantrag abgelehnt wurde, im Unklaren gelassen wird, werden Art. 9 (Recht auf Begründung der ablehnenden Entscheidung) und Art. 10 (Recht auf Übersetzung) der Asylverfahrensrichtlinie verletzt. Das Fehlen einer unabhängigen Überprüfung der Asylentscheidungen, sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht, stellt eine Verletzung von Art. 39 der Asylverfahrensrichtlinie (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf) dar.

Der EuGH hat sich in seiner Entscheidung jedoch nicht im Detail mit der mangelhaften Umsetzung von EU-Asylrichtlinien befasst. Er siedelt die Frage, wann ein Asylsuchender nicht überstellt werden darf, vielmehr auf der Primärrechtsebene – der Verletzung von Unionsgrundrechten – an. Er orientiert sich dabei stark an der Rechtsprechung des EGMR.

1. Maßstab: systemische Mängel

Der EuGH steigt zunächst mit der Feststellung ein, dass nicht nur das nationale Recht unionsrechtskonform anzuwenden ist, sondern auch die Vorschriften des abgeleiteten Unionsrechts (Sekundärrecht).¹⁶ Zu einer solchen sekundärrechtlichen Regelung gehört die Dublin-II-Verordnung. Der EuGH geht sodann auf die Entstehungsgeschichte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ein. Vom damaligen Kontext aus gesehen habe man darauf vertrauen dürfen, dass alle beteiligten Mitgliedstaaten die Grundrechte beachten würden, einschließlich der Rechte aus der GFK und der EMRK.¹⁷ Als Hauptzweck der Dublin-II-Verordnung benennt der EuGH die Beschleunigung der Asylverfahren, die im Interesse sowohl der Asylbewerber als auch der Staaten liegen würde.¹⁸

Auf Grundlage dieser Prämissen formuliert der EuGH ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Grundsätzlich gelte eine Vermutung, dass die Mitgliedstaaten die Grundrechte der Asylsuchenden beachten. Jedoch sind Ausnahmen von einer solchen Vermutung möglich:

»Unter diesen Bedingungen muss die Vermutung gelten, dass die Behandlung der Asylbewerber in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Charta sowie mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK steht.

Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses System in der Praxis auf größere Funktionsstörungen in einem bestimmten Mitgliedstaat stößt, so dass eine ernstzunehmende Gefahr besteht, dass Asylbewerber bei einer Überstellung in diesen Mitgliedstaat in einer Weise behandelt werden, die mit ihren Grundrechten unvereinbar ist.«¹⁹

Sodann versucht der EuGH näher einzukreisen, wann eine drohende Grundrechtsverletzung dazu führt, dass die Überstellung des Asylsuchenden unzulässig ist. Er entwickelt zu diesem Zweck das Kriterium der »systemischen Mängel« (in der englischen Urteilsfassung »systemic deficiency«, in der französischen Fassung »défaillances systémiques«), welche zu einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRC – die sich beide entsprechen – führen könnten. Falls ernsthaft zu befürchten wäre,

»... dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber im zuständigen Mitgliedstaat systemische Mängel aufweisen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinne von Art. 4 der Charta implizieren, so wäre die Überstellung mit dieser Bestimmung unvereinbar.«²⁰

Dagegen soll laut EuGH nicht »jeder Verstoß« oder der »geringste Verstoß« gegen Vorschriften der Asylrichtlinien dazu führen, dass eine Überstellung unzulässig ist.²¹ Mit diesen beiden Polen – die Grundrechtsverletzung nach Art. 4 GRC auf der einen Seite und der Formulierung »geringster Verstoß« auf der anderen Seite – lässt der EuGH viel Raum für Auslegungsspielräume.

An anderer Stelle hebt der Gerichtshof hervor, dass nicht »jede Verletzung eines Grundrechts« dazu führe, dass die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat zu unterbleiben habe. Zwar ist die Formulierung »Grundrechtsverletzung« eine andere als »Verstoß gegen Richtlinien«. Es ist aber zu bezweifeln, dass der EuGH hier etwas wesentlich anderes sagen wollte. Offenbar soll nicht die gesamte Bandbreite des Grundrechtsschutzes der GRC gleichberechtigt bei der Frage zur Anwendung kommen, ob eine Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat unzulässig ist. Dies heißt jedoch nicht zwangsläufig, dass allein eine Art. 4 GRC-Verletzung den Schutz vor Überstellungen auslöst. Wenn nicht »jede Verlet-

¹⁶ EuGH, Urteil vom 21.12.2011 - C-411/10, C-493/10, Rn. 77.

¹⁷ Ebd., Rn. 78.

¹⁸ Ebd., Rn. 79.

¹⁹ Ebd., Rn. 80, 81.

²⁰ Ebd., Rn. 86.

²¹ Ebd., Rn. 85.

zung eines Grundrechts« ausschlaggebend sein kann, so wäre dagegen eine kumulative Verletzung verschiedener Grundrechte – z. B. körperliche Unversehrtheit, Asyl oder Menschenwürde – von der Definition des EuGH nicht zwingend ausgeschlossen. Wie die »systemischen Mängel« künftig begründet werden, muss sich in der Weiterentwicklung der EuGH-Rechtsprechung noch klären.

Jenseits der in bestimmten Mitgliedstaaten bestehenden Funktionsstörungen, die zu einem generellen Überstellungsverbot führen, ist die Frage des individuellen Abschiebungsschutzes davon getrennt zu betrachten. Wenn etwa einem einzelnen Asylsuchenden eine Refoulement-Verletzung (also die Weiterschubung in einen unsicheren Drittstaat oder in den Herkunftsstaat) droht, dann ist dies nach Maßstäben der GFK und EMRK sowie des unionsrechtlichen Asylrechts zu beurteilen. Teilweise wird vertreten, dass nach dem EuGH-Urteil die Aussetzung einer Überstellung wegen einer drohenden Verletzung von Art. 4 GRC im Einzelfall nicht zulässig sei.²² Weist ein Asylbewerber konkret nach, dass ihm im Falle seiner Rücküberstellung eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung in einem anderen Staat droht, wäre dies nach dieser Ansicht irrelevant. Es spricht aber nichts dafür, dass sich der EuGH von der Rechtsprechung des EGMR lösen wollte: Demnach können sich die Vertragsstaaten der EMRK von ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht befreien, indem sie internationale Institutionen und Übereinkommen schaffen, um die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Bereich Asyl- und Flüchtlingsrecht zu fördern.²³ Eine anderslautende Auffassung lässt sich der hier diskutierten N. S.-Entscheidung des EuGH nicht entnehmen. Der absolute Abschiebungsschutz nach Art. 3 EMRK ist also auch im Einzelfall weiterhin bindend.

2. Tatsächliche Feststellung der Grundrechtsgefährdungen

Wie ein systemischer Mangel auf der tatsächlichen Seite festzustellen ist, ist ebenfalls Gegenstand des EuGH-Urteils. Mitgliedstaaten hatten sich in der Vergangenheit gegen die Aussetzung von Überstellungen gewandt, weil sie von der Achtung der Grundrechte in den anderen Staaten ausgehen dürften und ihnen auch keine anderen Erkenntnisse vorliegen würden.²⁴

Zur Frage, wie ein Missstand und damit die relevanten Risiken für Asylsuchende in einem Mitgliedstaat festzustellen sind, verweist der EuGH überwiegend auf die Ausführungen des EGMR in seiner M. S. S.-Entscheidung. Dieser habe

»... die regelmäßigen und übereinstimmenden Berichte von internationalen Nichtregierungsorganisationen, in denen auf die praktischen Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Griechenland hingewiesen wurde, die an den zuständigen belgischen Minister gesandten Schreiben des UN-Flüchtlingskommissariats, aber auch die Berichte der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems und die Vorschläge zur Überarbeitung der Verordnung Nr. 343/2003 zwecks der Steigerung der Wirksamkeit dieses Systems und der Stärkung des tatsächlichen Grundrechtsschutzes (Urteil M. S. S./Belgien und Griechenland, §§ 347 bis 350) berücksichtigt.«²⁵

Derartige Informationen seien geeignet, die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, sich ein Bild über das Funktionieren des Asylsystems im zuständigen Mitgliedstaat zu machen, das die Bewertung solcher Risiken ermöglicht. Fest steht also, dass sich die Mitgliedstaaten mit der Situation von Asylsuchenden in anderen Mitgliedstaaten auseinandersetzen haben. Es gilt kein »blindes Vertrauen« in die Sicherheit anderer Staaten. Länderberichte von Nichtregierungsorganisationen sowie des Europarates oder UN-Organisationen sind in der Dublin-Entscheidung zu berücksichtigen.

3. Zwischenergebnis: Unzulässigkeit der Überstellung und Selbsteintritt

Der EuGH fasst seine bis dahin getroffenen Feststellungen wie folgt zusammen:

»Damit die Union und ihre Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz der Grundrechte der Asylbewerber nachkommen können, obliegt es nach alledem in Situationen wie denen der Ausgangsverfahren den Mitgliedstaaten einschließlich der nationalen Gerichte, einen Asylbewerber nicht an den »zuständigen Mitgliedstaat« im Sinne der Verordnung Nr. 343/2003 zu überstellen, wenn ihnen nicht unbekannt sein kann, dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta ausgesetzt zu werden.«²⁶

Steht fest, dass ein Asylsuchender nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden darf, weil dort aufgrund systemischer Mängel eine Art. 4 GRC-Verletzung droht,

²² Hailbronner/Thym, Vertrauen im europäischen Asylsystem, NVwZ 2012, im Erscheinen.

²³ EGMR, Urteil vom 7.3.2000, in: InfoAuslR 8/2000, S. 321 ff.

²⁴ EuGH, Urteil vom 21.12.2011 - C-411/10, C-493/10, Rn. 91.

²⁵ Ebd., Rn. 90.

²⁶ Ebd., Rn. 94.

dann heißt dies laut EuGH nicht automatisch, dass ein Selbsteintritt zu erfolgen hat.

Der Mitgliedstaat, in dem der Asylantragsteller sich aufhält, ist zunächst gehalten, zu prüfen, ob nicht ein anderer Mitgliedstaat nach den Kriterien des Kapitels III der Dublin-II-Verordnung zuständig ist. Dabei ist die Rangfolge nach Art. 5 Abs. 1 der Dublin-II-Verordnung zu beachten.

Mit dieser Feststellung stellt der EuGH lediglich eine Pflicht zur Prüfung der Zuständigkeitskriterien auf. In der Regel wird sich eine anderweitige Zuständigkeit jedoch nicht ergeben. Denn die Dublin-II-Verordnung sieht ja nach objektiven Kriterien immer nur die Zuständigkeit eines Staates vor. Dass in einem Mitgliedstaat systemische Mängel vorliegen, die zu einer Verletzung von Art. 4 GRC führen, lässt zunächst nicht die Zuständigkeit dieses Staates entfallen. Die Mängel führen vielmehr dazu, dass der Mitgliedstaat, in dem sich der Asylantragsteller aufhält, diesen nicht in den zuständigen Mitgliedstaat überstellen darf. Dadurch wechselt jedoch noch nicht die Zuständigkeit auf einen anderen Mitgliedstaat. So etwas wie eine Ketten-Zuständigkeit oder subsidiäre Zuständigkeit kennt die Dublin-II-Verordnung nicht.

Die Zuständigkeit geht vielmehr dann auf den Staat über, in dem sich der Asylantragsteller aufhält, wenn entweder die Überstellungsfristen gemäß Art. 19 Abs. 4 Dublin-II-Verordnung überschritten worden sind oder der Mitgliedstaat von seinem Selbsteintrittsrecht gemäß Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung Gebrauch gemacht hat.

Fraglich ist, ob der Mitgliedstaat, in dem sich der Asylantragsteller aufhält, eine Pflicht zur Ausübung des Selbsteintrittsrechts (im Sinne einer Ermessensreduktion auf Null) hat. Dies bejaht der EuGH für den Fall, in dem es ansonsten zu einem »unangemessen langen Verfahren« kommen würde und sich dadurch die Situation des Asylbewerbers verschlimmern würde.²⁷

Auch wenn der EuGH hier deutlich hervorhebt, dass die Anwendung des Selbsteintrittsrechts dem Schutz des einzelnen Asylbewerbers dient, äußert er sich nicht explizit dazu, ob der Asylbewerber auch ein subjektives Recht auf Ausübung des Selbsteintrittsrechts hat. Indes erscheint es unionsrechtlich klar, dass der Asylbewerber ein subjektives Recht zunächst auf Nichtüberstellung und sodann – wenn eine anderweitige Zuständigkeit nicht besteht – auf Ausübung des Selbsteintrittsrechts hat. Denn nach Unionsrecht enthält eine Norm bereits dann ein subjektives Recht, wenn sie (reflexartig) Individualinteressen schützt.²⁸ Das Selbsteintrittsrecht schützt, wenn es im Lichte der Unionsgrundrechte wegen der Unzulässigkeit der Überstellung anzuwenden ist, den Asylsuchenden vor einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung

sowie vor der Verschlimmerung seines Zustandes durch eine Ausdehnung des Verfahrens.

IV. Unwiderlegliche Sicherheitsvermutung unionsrechtswidrig

Aus der Pflicht der Mitgliedstaaten, die Dublin-II-Verordnung grundrechtskonform auszulegen, schlussfolgert der EuGH, dass es keine unwiderlegliche Sicherheitsvermutung anderer Staaten geben darf. Der Dublin-II-Verordnung liegt also keine unwiderlegliche Vermutung zugrunde, dass in allen Mitgliedstaaten die Grundrechte der Asylbewerber geachtet werden. Nicht im Einklang mit den Unionsgrundrechten würde demnach eine Bestimmung stehen, nach der bestimmte Staaten in Bezug auf die Beachtung der Grundrechte als »sichere Staaten« eingestuft wären. Der EuGH zielt hier auf Regelungen ab, bei denen jeder Gegenbeweis ausgeschlossen ist.²⁹

Als unterstützendes Argument verweist der EuGH auf die Drittstaatenregelung gemäß Art. 36 Asylverfahrensrichtlinie. Diese setzt voraus, dass ein Drittstaat nur dann als »sicherer Drittstaat« betrachtet werden kann, wenn er die Genfer Flüchtlingskonvention und die EMRK nicht nur ratifiziert hat, sondern ihre Bestimmungen auch einhält. Eine solche Formulierung weist darauf hin, dass die bloße Ratifizierung der Konventionen durch einen Staat nicht eine unwiderlegbare Vermutung ihrer Einhaltung durch diesen Staat zur Folge haben könne. Dieser Grundsatz gelte sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für Drittstaaten.³⁰

Damit hat der EuGH nicht nur für das Dublin-Verfahren, sondern auch für die Schaffung von europäischen Drittstaatenregelungen klargestellt, dass eine unwiderlegbare Sicherheitsvermutung mit den Unionsgrundrechten unvereinbar ist. Für die deutsche Drittstaatenregelung nach Art. 16a Abs. 2 GG, wonach Mitgliedstaaten per Verfassung als sicher deklariert sind, stellt sich die Frage, ob sie mit Unionsrecht vereinbar ist. Die Drittstaatenregelung ist so ausgestaltet, dass der über einen Mitgliedstaat einreisende Asylbewerber keine ihm dort drohenden Grundrechtsverletzungen mehr geltend machen kann. So erläutert das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Drittstaatenregelung, dass sich ein Ausländer nicht auf Schutz in Deutschland berufen könne mit der Begründung, für ihn bestehe in dem betreffenden Drittstaat keine Sicherheit, weil dort in seinem Einzelfall – trotz normativer Vergewisserung – die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erfüllt würden.³¹ Nach der deutschen Drittstaatenregelung ist eine Widerlegung im Einzelfall also grundsätzlich nicht vorgesehen, selbst

²⁷ Ebd., Rn. 98.

²⁸ EuGH, Urteil vom 5.2.1963, Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, I, 24; Urteil vom 4.12.1974, Rs. C-41/74 (van Duyn ./ Home Office), Slg. 1994, 1337, 1349.

²⁹ EuGH, Urteil vom 21.12.2011 - C-411/10, C-493/10, Rn. 101.

³⁰ Ebd., Rn. 102, 103.

³¹ BVerfGE 94, 49 (197).

wenn der Asylbewerber vorträgt, ihm drohe eine Verletzung des Refoulementverbotes nach der GFK oder eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung im Durchreisestaat. Allerdings hat das BVerfG fünf Fallgruppen definiert, innerhalb derer als Ausnahme von der normativen Vergewisserung dennoch Schutz zu gewähren sei. Der Schutzbedarf ergebe sich hier aus Umständen,

»... die ihrer Eigenart nach nicht vorweg im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung von Verfassung oder Gesetz berücksichtigt werden können und damit von vornherein außerhalb der Grenzen liegen, die der Durchführung eines solchen Konzepts aus sich selbst heraus gesetzt sind.«³²

Es stellt sich also die Frage, ob eine der Ausnahmefallgruppen die Anforderung des EuGH, nämlich die Widerlegbarkeit der Sicherheitsvermutung, erfüllt. Am ehesten könnte in »Dublin-Fällen« die Ausnahmefallgruppe Anwendung finden, welche besagt, dass bei einer drohenden Art. 3 EMRK-Verletzung Schutz zu gewähren sei. Allerdings spitzt das BVerfG die Konstellation zu auf Ausnahmesituationen,

»... in denen der Drittstaat selbst gegen den Schutzsuchenden zu Maßnahmen politischer Verfolgung oder unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) greift und dadurch zum Verfolgerstaat wird.«³³

Gemessen an der GRC ist dieser Maßstab zu restriktiv. Muss ein anderer Mitgliedstaat erst zum Verfolgerstaat werden, damit Dublin-Überstellungen in diesen nicht mehr erfolgen dürfen, so wäre dies ein sehr enger Anwendungsbereich von Unionsgrundrechten. Selbst auf die Situation in Griechenland scheint diese Zuschreibung nicht zu passen. Deswegen wurde lange über eine neue, sechste Fallgruppe diskutiert. Die Widerlegbarkeit der Sicherheitsvermutung ist aber keine neue, sechste Fallgruppe, sie ist eine immanente Grenze des Konzepts der normativen Vergewisserung. Sie stellt die Außerkraftsetzung des gesamten Konzepts dar und nicht eine äußere Grenze im Einzelfall, wie es die fünf Ausnahmefallgruppen sind. Diese Form der Außerkraftsetzung des Konzepts der normativen Vergewisserung wurde bislang vom Bundesverfassungsgericht nicht bestätigt. Deswegen steht das Konzept der normativen Vergewisserung und damit die deutsche Drittstaatenregelung gemäß Art. 16 a GG nicht im Einklang mit Unionsrecht.

Die Frage, ob aufgrund des EuGH-Urteils Art. 16 a GG korrigiert werden muss, kann jedoch dahinstehen. Denn der Konflikt kann verfassungsimmanent aufgelöst werden, da Art. 16 a Abs. 2 und Abs. 5 GG hinter Art. 23 GG zurücktreten. Denn nach Art. 23 GG ist die Möglichkeit

zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gesetzgebungsorgane der Europäischen Union vorgesehen, wovon bezogen auf das Asylrecht mit dem Amsterdamer Vertrag von 1999 Gebrauch gemacht wurde. Hierdurch wurde der Europäischen Union die Gesetzgebungskompetenz im Bereich Asyl übertragen.³⁴ Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts³⁵ muss das nationale Recht unangewendet bleiben, wenn und soweit es im Einzelnen einer unmittelbar anwendbaren Bestimmung des Unionsrechts entgegensteht.³⁶ Steht die deutsche Drittstaatenregelung einer unionsgrundrechtskonformen Anwendung der Dublin-II-Verordnung entgegen, muss sie unangewendet bleiben. Ein Konflikt zwischen Art. 16 a GG und dem Unionsrecht wird also dadurch vermieden, dass aufgrund der Kompetenzübertragung gemäß Art. 23 GG die Drittstaatenregelung gemäß Art. 16 a Abs. 2 GG durch das Unionsrecht verdrängt wird.³⁷

So wichtig die Feststellung ist, dass eine Sicherheitsvermutung nicht unwiderleglich sein darf, so entscheidend kommt es darauf an, dass die Widerlegungsmöglichkeit auch praktisch wirksam ist. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten ihre Dublin-Verfahren so ausgestalten, dass es Asylbewerbern verfahrensrechtlich ermöglicht wird, die Vermutung zu widerlegen, dass in dem primär zuständigen Mitgliedstaat ihre Grundrechte beachtet werden.³⁸

V. Wirksamer Rechtsbehelf gegen drohende Dublin-Überstellungen

Mangels Entscheidungserheblichkeit geht der EuGH nicht auf die Frage ein, ob die sich aus der GRC ergebenden Rechte auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 47), auf die Menschenwürde (Art. 1) oder das Asylrecht (Art. 18) weitergehender sind als der Schutz nach Art. 3 EMRK. Das vorliegende Gericht habe nicht ausdrücklich begründet, warum die Beantwortung erforderlich ist.³⁹

Allerdings verweist der EuGH auf seine bereits gemachten Ausführungen, wonach es den Mitgliedstaaten einschließlich der nationalen Gerichte obliegt, einen Asylbewerber nicht an den zuständigen Mitgliedstaat zu

³⁴ Art. 63 a EG sah vor, dass innerhalb von fünf Jahren Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des EU-Mitgliedstaats beschlossen werden, welcher für die Prüfung eines Asylantrags eines Drittstaatsangehörigen zuständig ist.

³⁵ EuGH, Rs. 26/62 (van Gend & Loss), Slg. 1963, 1 ff.; Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg. 1978, 629 ff.; Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251 ff.

³⁶ EuGH, Rs. 103/88 (Fratelli Constanzo), Slg. 1989, 1839 ff.

³⁷ Marx: Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung), März 2010, S. 53 ff., abrufbar unter: www.proasyl.de; Bender/Hocks, Eilrechtsschutz und Selbsteintrittspflicht im Dublin-Verfahren, in: ASYLMAGAZIN 2010, 223, 225.

³⁸ Schlussanträge der Generalanwältin Verica Trstenjak vom 22. September 2011 in der Rechtssache C-411/10, Rn. 135.

³⁹ EuGH, Urteil vom 21.12.2011 - C-411/10, C-493/10, Rn. 111.

³² Ebd., 49 (198).

³³ Ebd.

überstellen, wenn – wie ausgeführt – systemische Mängel zu einer Art. 4 GRC-Verletzung führen. Der nochmalige Verweis auf die M.S.S.-Entscheidung des EGMR zeigt, dass dieser menschenrechtliche Schutz hier schon so umfassend ist, dass auch die weiteren benannten Grundrechte – zumindest für die vorliegenden Fälle – keine weitergehenden Schutzansprüche beinhalten. Der EGMR hatte neben Griechenland auch Belgien verurteilt, weil der betreffende Asylbewerber nur mangelhaften Rechtsschutz gegen Überstellungen nach Griechenland vorfand. Mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Art. 13 EMRK sei dies nicht vereinbar. Das Eilverfahren in Belgien sah lediglich ein Schnellverfahren vor, das eine umfassende Prüfung möglicher Menschenrechtsverletzungen nicht zuließ.

Der EuGH verweist nicht nur auf diese Rechtsprechung des EGMR, sondern er betont darüber hinaus mehrfach, dass auch die *Gerichte* verpflichtet seien⁴⁰, den Asylbewerber nicht zu überstellen, wenn entsprechende Grundrechtsverletzungen drohen. Daraus ergibt sich, dass im Dublin-Verfahren eine gerichtliche Überprüfung einer drohenden Überstellung – im einstweiligen Rechtsschutz – garantiert sein muss. Zur Möglichkeit und der Reichweite von einstweiligem Rechtsschutz im europäischen Recht hat sich der EuGH in mehreren früheren Entscheidungen geäußert⁴¹ und damit bereits vor der Geltung des Art. 47 GRC zu einer Vergemeinschaftung des vorläufigen Rechtsschutzes beigetragen.⁴² In diesem Zusammenhang nennt der EuGH den »effet-utile«-Grundsatz:⁴³ Die Wirksamkeit des Unionsrechts wäre gefährdet, wenn das nationale Gericht nicht die Möglichkeit hätte, einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren.⁴⁴

VI. Fazit

Für die deutsche Rechtslage und -praxis hat das EuGH-Urteil eine große Bedeutung. Es muss sichergestellt werden, dass Asylsuchende systemische Mängel und andere Gründe, die gegen eine Überstellung sprechen, effektiv geltend machen können. Das Selbsteintrittsrecht muss konsequent angewendet werden, wenn in dem ursprünglich zuständigen Staat systemische Mängel hinsichtlich der Aufnahmebedingungen und Asylverfahren bestehen.

⁴⁰ Ebd., Rn. 106.

⁴¹ Vgl. dazu EuGH, Rs. C-213/89 (Facortame), Slg. 1990, 2433 ff.; Rs. C-217/88 (Tafelwein), Slg. 1990, 2879 ff.; Rs. C-143/88 (Süderdithmarschen), Slg. 1991, 415 ff.; Rs. C-465/93 (Atlanta), Slg. 1996, I-3761 ff.; Rs. 68/95 (T. Port), Slg. 1996, I-6065 ff.

⁴² Gellermann, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl. (2003), § 36, Rn. 64.

⁴³ EuGH, Rs. C-143/88 (Süderdithmarschen), Slg. 1991, 415, 534.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-213/89 (Facortame), Slg. 1990, 2433, 2466.

Voraussetzung hierfür ist, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Asylsuchende spezifisch zu möglichen Überstellungshindernissen anhört, dass über die Einleitung eines Dublin-Verfahrens frühzeitig und umfassend informiert wird und dass der Bescheid über die vorgesehene Dublin-Überstellung rechtzeitig zugestellt wird.

Zuständigkeitsentscheidungen müssen gerichtlich überprüfbar sein, bevor eine Überstellung in einen Mitgliedstaat erfolgt. Hierfür ist der nach § 34 a Abs. 2 AsylVfG vorgesehene Eilrechtsausschluss, der mit dem Grundrechtsschutz nach der EMRK und der GRC nicht vereinbar ist,⁴⁵ zu streichen. Die Abschiebungsanordnung nach § 34 a Abs. 1 AsylVfG wie auch die Zustellungsnorm des § 31 Abs. 1 Satz 4 AsylVfG sind ebenfalls mit Unionsrecht nicht vereinbar. Auch diese Normen sind aufzuheben.⁴⁶ Solange der Gesetzgeber dies noch nicht umgesetzt hat, müssen Verwaltung und Gerichte diese Normen unangewendet lassen.

Ob es angesichts der desaströsen menschenrechtlichen Bilanz des Dublin-Systems zu einem grundlegenden Wechsel bei der Verantwortungsteilung für den Flüchtlingsschutz in der EU kommt, ist indes eine politische Entscheidung. Bislang werden von der Kommission angestrebte Reformen der Dublin-II-Verordnung besonders von der deutschen Bundesregierung abgeblockt. Wie dringlich ein Systemwechsel wäre, zeigen die nicht nur in Griechenland bestehenden äußerst prekären Verhältnisse für Flüchtlinge. Auch in Ländern wie Malta, Ungarn oder Italien sind Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen in Gefahr.

⁴⁵ VG Frankfurt, Beschluss vom 6.2.2009 - 7 L 4072/08 -, Hruschka, in: Das Dublin-Verfahren, Beilage zum ASYLMAGAZIN 1-2/2008, 12.

⁴⁶ Ausführlich zum Änderungsbedarf in Deutschland: Marx, Juristische Bewertung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Dezember 2011 in den Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 – N.S. und M.E. – Zum grundrechtskonformen Vollzug von Überstellungen nach der Verordnung (EG) NR. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung), Februar 2012, abrufbar unter: www.proasyl.de.

Der Beitrag wurde gefördert durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus Mitteln der Europäischen Union – Europäischer Flüchtlingsfonds. Er gibt die Meinung der Verfasserin wieder. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Europäische Kommission zeichnen für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.

