

Hello & Goodbye
... immer wieder Dublin II



Abschiebe-Bescheid beim Boarding

Foto: Archiv

Seit 2003 gilt die Dublin II-Verordnung für die EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und Island, seit 2008 auch für die Schweiz. Sie legt fest, welcher Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist und unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls eine Abschiebung in einen anderen Staat erfolgen kann. Durch diese Regelung werden Menschen wie Apfelsinenkisten hin- und hergeschoben. Im Jahr 2011 haben zwei höchste europäische Gerichtshöfe wichtige Urteile zur Anwendung der Dublin II-Verordnung gefällt. Was sind die Konsequenzen dieser Entscheidungen? Von Stefan Keßler

Europa ist bekanntlich nicht gleich Europa. Der *Europarat* umfasst 47 Mitgliedstaaten, einschließlich Russland und Türkei. Zu seinen Organen zählt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, der die Europäische Menschenrechtskonvention verbindlich auslegt. Hiervon zu unterscheiden ist die *Europäische Union* (EU) mit ihren 27 Mitgliedstaaten. Deren oberstes Gericht, der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in Luxemburg, interpretiert verbindlich Unionsrecht, einschließlich der Grundrechtecharta.

Der EGMR hat am 21. Januar 2011 ein viel beachtetes Urteil gefällt, bei dem es um die Abschiebung nach der Dublin II-Verordnung von Belgien nach Griechenland ging.¹ Zufälligerweise genau elf Monate später, am 21. Dezember 2011, fällte der EuGH ebenfalls ein Urteil, das Fragen der Vereinbarkeit von Dublin-Abschiebungen nach Griechenland mit dem Unionsrecht behandelte.² In beiden Fällen spielte also die Situation in Griechenland eine besondere Rolle.³

Menschenrechtliche Mindeststandards

Beide Gerichtshöfe nehmen die europäische Politik beim Wort: Seit Jahren ist vereinbart, dass spätestens 2012 in der EU ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ bestehen soll. Dessen Grundlagen sind neben der Dublin II-Verordnung vor allem Richtlinien, die einen gemeinsamen Flüchtlingsbegriff herbeiführen und die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und Einzelheiten der Asylverfahren regeln sollen. Zusammen bilden diese Rechtsakte ein System von Mindeststandards, die zumindest nicht systematisch und dauerhaft unterschritten werden dürfen.

Vor dem Hintergrund, dass, wie der EGMR feststellt, Asylsuchende aufgrund ihrer spezifischen Situation im Aufnahmeland eine besonders verletzbare Gruppe darstellen, ziehen die Gerichtshöfe die folgende Konsequenz: Werden einer/einem Asylsuchenden dauerhaft Rechte aus diesem System der Mindeststandards vorenthalten, kann dies eine schwerwiegende Verletz-

¹ *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer, Urteil vom 21.1.2011, 30696/09, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland. Deutscher Wortlaut unter anderem auf www.asyl.net.*

² *Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10 u. C-493/10, N.S. gegen Vereinigtes Königreich sowie M.E. u.a. gegen Irland. Deutscher Wortlaut ebenfalls auf www.asyl.net.*

³ *Beide Gerichtsentcheidungen nehmen vor allem Bezug auf die folgenden drei europarechtlichen Bestimmungen: a) Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK): „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“ b) Artikel 13 EMRK: „Sind die in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten verletzt worden, so hat der Verletzte das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“ c)*

ung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 3) und der Europäischen Grundrechtecharta (Artikel 4) bedeuten. Diese beiden – gleichlautenden – Bestimmungen bilden somit die menschenrechtliche „Messlatte“. Es darf demnach niemand „der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden“.

Die Regelvermutung: Eine neue Hürde

Für den Staat, der eine/n Asylsuchende/n im Dublin-Verfahren in einen anderen Staat abschieben möchte, ergibt sich daraus, dass das „Blinde-Kuh-Spiel“ vorbei ist: Er darf nicht einfach darauf vertrauen, dass im Zielstaat der Abschiebung schon alles in Ordnung ist. Stattdessen muss er einem möglichen Vorbringen des/der Asylsuchenden und/oder Berichten über die Lage im Zielstaat nachgehen. Gegebenenfalls muss er die Abschiebung aussetzen, wenn sie bedeuten würde, die/den Asylsuchende/n der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen auszusetzen. In der Terminologie des EuGH: Es gilt die *Regelvermutung*, dass alle Mitgliedstaaten Asylsuchende „ordentlich“ behandeln. Diese Regelvermutung ist allerdings im und für den Einzelfall *widerlegbar*.

Für das deutsche Recht bedeutet das: Aus der vom Bundesverfassungsgericht 1996 erfundenen „normativen Vergewisserung“, die jede Berücksichtigung eines individuellen Vortrags weitgehend ausschloss, wird die widerlegbare Regelvermutung. Die widerlegbare Regelvermutung bedeutet allerdings eine Hürde, die nicht einfach zu nehmen ist: Die/der Asylsuchende muss detailliert und möglichst mit Berichten von Nichtregierungsorganisationen, des UNHCR oder anderer Stellen gestützt vortragen, dass ihr/ihm – gleichsam ausnahmsweise – im Zielstaat der Dublin-Abschiebung eine Behandlung droht, die einer Menschenrechtsverletzung gleichkommt. Das war (und ist) im Fall Griechenlands relativ einfach, weil dort das Chaos inzwischen gut dokumentiert ist. Bei anderen Ländern, zu denen weniger Informationen vorliegen, wird es schwieriger. Allerdings ist zumindest der EGMR bereit, auch selbst die Situation in einem Land zu prüfen: Der Straßburger Gerichtshof forderte im Januar 2012 Österreich auf, einen somalischen Asylsuchenden vorläufig nicht nach Ungarn abzuschicken. Denn Berichte deuten darauf hin, dass er dort keinen Zugang zu einem fairen Verfahren erhalten würde. Der Gerichtshof will diesen Informationen nachgehen.

„Systemische“ Probleme versus Einzelfälle

Hinzu kommt ein Element aus der Entscheidung des EuGH, das nicht einfach zu interpretieren ist: Nach Ansicht des Luxemburger Gerichts soll nicht jede einzelne Verletzung eines Anspruchs aus einer Richtlinie schon eine Dublin-Abschiebung verhindern. Nur „systemische“ Probleme, etwa im Asylverfahren oder in den Aufnahmebedingungen, würden dies nötig machen. Es reicht danach nicht aus, Einzelfälle zu zitieren, sondern man muss nachweisen, dass ein schwerwiegendes Problem generell besteht.

Dem steht jedoch die Rechtsprechung des EGMR etwas entgegen, die immer den Einzelfall im Blick hat und die Situation in einem Land daraufhin untersucht, welche Auswirkungen sie auf die/den Asylsuchende/n hätte.

Eine mögliche Auslegung, die beide Tendenzen zusammenführt, könnte darin bestehen, dass eine Dublin-Abschiebung dann auszusetzen ist, wenn in den Aufnahmebedingungen oder dem Asylverfahren „systemische“ Mängel herrschen, auf die sich die/der Asylsuchende beruft, ohne dass sie/er schon individuell davon betroffen war. Ein Beispiel: Eine Asylsuchende hielt sich nur kurzzeitig in Italien auf, bevor sie nach Belgien weiterreiste, sodass sie von den in Italien herrschenden Problemen nicht schwerwiegend betroffen war. Gegenüber den belgischen Behörden könnte sie sich nur dann gegen eine Abschiebung nach Italien wehren, wenn sie aufzeigen könnte, dass die Probleme dort „systemisch“ sind. Die Probleme müssten alle (oder zumindest nahezu alle) Asylsuchenden dort treffen und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit auch sie, wenn sie dorthin zurückkehrt. Demgegenüber könnten Asylsuchende, die schon von den Problemen betroffen waren oder deren individuelle Umstände dazu führen, dass eine Dublin-Abschiebung zu einer Menschenrechtsverletzung würde, sich hierauf berufen, ohne den „systemischen“ Charakter der Probleme darlegen zu müssen. Ein Asylsuchender, der belegen könnte, dass seine Krankheit in Bulgarien nicht behandelt würde, könnte sich mit diesem Argument gegen eine Dublin-Abschiebung dorthin wehren, auch wenn der Mangel nur ihn trifft und nicht alle Asylsuchenden.

Deutsche Unsitten

Die wichtigste Konsequenz aus den europäischen Entscheidungen für die deutsche Praxis ist aber, dass der Ausschluss des (Eil-)Rechtsschutzes in Dublin-Verfahren europarechtswidrig ist. Zwar hat sich der

EuGH in seiner Entscheidung zu dieser Frage nicht explizit geäußert; er hat aber zustimmend die Entscheidung des EGMR zitiert. Dort wird klar und deutlich ausgedrückt, dass ein Ausschluss von einem wirksamen Rechtsschutz gegen eine Dublin-Entscheidung den Anspruch auf ein wirksames Rechtsmittel aus Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt. Insbesondere § 34a Abs. 2 des deutschen Asylverfahrensgesetzes ist somit mit europäischem Recht nicht vereinbar und daher nicht anzuwenden. Stattdessen muss zumindest gelten, dass ein/e Asylsuchende/r gegen eine Dublin-Abschiebung Klage erheben und einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz stellen kann und das Gericht befugt ist, den einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren. Daraus folgt aber auch, dass die Praxis bei der Aushändigung von Abschiebe-Bescheiden geändert werden muss: Die Unsitte, einen solchen Bescheid den Betroffenen kurz vor der Gangway zum wartenden Flugzeug in die Hand zu drücken, muss beendet werden. Asylsuchende müssen, damit ihre europarechtlichen Ansprüche verwirklicht werden, ihren Abschiebe-Bescheid so rechtzeitig erhalten, dass sie Anwälte einschalten und ein Gericht anrufen können.

Dublin II – kein Ende in Sicht

In der Europäischen Union wird derzeit über einen Vorschlag der Kommission zu einer Neufassung der Dublin II-Verordnung diskutiert. Momentan liegt das Papier im Rat der EU, der Vertretung der Mitgliedstaaten. Die Meinungsbildung dort ist alles andere als erfreulich. Auf Druck vieler Regierungen, auch der deutschen Bundesregierung, ist inzwischen die Idee vom Tisch, in die Verordnung einen Mechanismus einzubauen, der bei Überlastung eines Mitgliedstaates mit Asylantragszahlen ein Aussetzen von Dublin-Abschiebungen dorthin bewirkt hätte. Stattdessen wird man sich wohl eher auf ein Monitoring-System verständigen, das die Situation in jedem Mitgliedstaat in den Blick nehmen und auf Überlastungserscheinungen mit finanziellen und personellen Hilfen reagieren soll. Das Dublin-System als Ganzes soll aber auf keinen Fall in Frage gestellt werden. Auch hofft man – zumindest offiziell –, dass die Hilfestellungen durch das neu eingerichtete Europäische Asylunterstützungsbüro (European Asylum Support Office –EASO) mangelnde nationale Kapazitäten ausgleichen werden. Entgegen den Forderungen von Nichtregierungsorganisationen wird die Perspektive der betroffenen Asylsuchenden vollkommen ignoriert. Menschen werden weiterhin wie Apfelsinenkisten hin- und hergeschoben werden.

Was tun?

Wer Asylsuchende im Dublin-Verfahren betreut, sollte sich ermutigt fühlen, gegen drohende Abschiebungen in ein Land, in dem der/dem Betroffenen unzumutbare Umstände drohen, gerichtlich vorzugehen. Spätestens seit der EuGH-Entscheidung vom vergangenen Dezember dürften die meisten Verwaltungsgerichte bereit sein, Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz inhaltlich zu prüfen. Wann ein solcher Eilantrag genau bei Gericht gestellt werden sollte, ist allerdings weiterhin schwierig zu bestimmen, da das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge seine Praxis, Abschiebe-Bescheide beim Boarding auszuhändigen, bislang nicht geändert hat.

Zur Begründung von Eilanträgen braucht man allerdings Informationen über die Lage im Zielstaat der Dublin-Abschiebung, die auf den konkreten Einzelfall passen. Solche Materialien zu beschaffen, erweist sich jedoch immer wieder als schwierig. Der Informationsverbund Asyl mit seinen beiden Webseiten www.asyl.net und www.ecoi.net ist ein hilfreicher Partner. Aber auch dort kann man nicht zaubern. Es sind also noch alternative Wege zur Informationsbeschaffung zu entwickeln.

Zugleich gilt es, das Thema „Dublin II“ in der politischen Debatte zu halten. Vor allem mit konkreten Einzelfällen, an denen die vielen Mängel des Systems deutlich werden, lässt sich gut argumentieren. Die Flüchtlingsräte und -organisationen könnten auch überlegen, ob sie nicht gerade jetzt verstärkt „ihre“ lokalen oder regionalen Mitglieder des Europäischen Parlaments ansprechen und darauf drängen, dass die Dublin II-Verordnung zumindest geändert werden muss. Auch die lokalen Bundestagsabgeordneten sollten darauf hingewiesen werden, dass Änderungen des nationalen Rechts dringend erforderlich sind. Vor allem müssen § 34a Abs. 2 des deutschen Asylverfahrensgesetzes und verwandte Vorschriften, die einen wirksamen (Eil-)Rechtsschutz gegen Dublin-Entscheidungen verunmöglichen, gestrichen werden. Ein erster Antrag von den Grünen dazu liegt bereits dem Bundestag vor.⁴

Stefan Keßler
ist Referent beim
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Europa
in Brüssel.

Artikel 4 der Europäischen Grundrechtecharta: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“

⁴ *Bundestagsdrucksache 17/8460, 25.01.2012*