

»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. [...] Falls dagegen 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.« (Ebd., Rn 80, 81, 86)

Überstellungen sollen also bei einfachen Mängeln oder Menschenrechtsverletzungen nicht ausgesetzt werden können, bei *systemischen Mängeln*, die zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung führen würden, aber schon. Eine höhere Hürde für Überstellungen würde den »Daseinsgrund der Union und die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, konkret das Gemeinsame Europäische Asylsystem« (ebd., Rn 83) gefährden.

Auf den Einwand der belgischen, italienischen und polnischen Regierung, dass Staaten nicht über geeignete Instrumente verfügen würden, um die Beachtung der Grundrechte im Zielstaat der Überstellung einzuschätzen, entgegnete das Gericht, dass die Staaten, hierfür auf Berichte internationaler NGOs, des UNHCRs und der Kommission zurückgreifen könnten (vgl. ebd., Rn 90–91). Setzt ein Mitgliedstaat eine Überstellung aus, so solle er entweder den Antrag selbst prüfen oder die Prüfung der Zuständigkeitskriterien fortführen, um festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat für zuständig erklärt werden kann (vgl. ebd., Rn 123).

Auch wenn der EuGH sich im Wesentlichen der Rechtsauffassung des EGMR anschloss, war sein Urteil in der Sache N.S. von großer Bedeutung. Der EGMR bezieht sich in seinen Urteilen auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und seine Entscheidungen sind nur für die konkret am jeweiligen Prozess beteiligten Akteur*innen unmittelbar bindend. Im Unterschied dazu ist der EuGH die höchste Instanz für die Auslegung des Unionsrechts und seine Entscheidungen in diesem Bereich sind bindend für alle Regierungen und Gerichte in der EU. Erst durch das Urteil des EuGH wurde die vom EGMR formulierte Rechtsauffassung damit für alle Staatsapparate der EU unmittelbar bindend.

5.4.1 Einigung auf Dublin III

Die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament um Dublin III waren am strittigen Punkt des Aussetzungsmechanismus festgefahren. Wie schon beschrieben änder-

te das Urteil im Fall M.S.S. im Januar 2011 die Verhandlungskonstellation deutlich. Die Überstellungsstopps durch die europäischen Gerichte führten dazu, dass das Parlament aufhörte, auf einen in der Verordnung selbst festgeschriebenen Aussetzungsmechanismus zu bestehen. Die Parlamentarier*innen vertrauten darauf, dass in Härtefällen die Überstellungen durch die Gerichte gestoppt werden würden. Mit seiner weicheren Verhandlungsposition brachte das Parlament wieder Bewegung in die Verhandlungen.

Um den Aussetzungsmechanismus doch noch zu ermöglichen, schlug die Kommission im April 2011 einen Paket-Deal mit einem anderen sehr umstrittenen Thema vor: Wenn die Mitgliedstaaten im Rat sich auf einen Aussetzungsmechanismus einlassen würden, würde die Kommission den Mitgliedstaaten in Bezug auf den von ihnen geforderten Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Daten entgegenkommen (vgl. Rat der Europäischen Union 2011b, S. 3). Darüber hinaus gab es im gleichen Monat ein Papier der Regierungen von Zypern, Griechenland, Malta, Italien und Spanien, die »die EU« aufforderten, auf die Mitgliedstaaten einzuwirken, dass die anderen Mitgliedstaaten doch noch dem Aussetzungsmechanismus in den Dublin III Verhandlungen zustimmen (vgl. Innenminister*innen von Zypern, Griechenland, Italien, Malta und Spanien 2011). Beide Initiativen konnten sich nicht durchsetzen.

Den Durchbruch brachte schließlich eine Initiative innerhalb des Rates, welche die polnische Ratspräsidentschaft auf einem informellen Innenminister*innentreffen in Sopot am 18. Juli 2011 in die Verhandlungen einbrachte. Sie schlug einen Frühwarnmechanismus¹⁹ vor, der die Entstehung von Asylkrisen früh anzeigen und präventive Maßnahmen gegen die Krisen möglich machen sollte. Als Ultima Ratio, wenn alle anderen Maßnahmen versagten, könnte dann der Aussetzungsmechanismus am Ende eines langen Prozesses stehen. Dieser Vorschlag stieß auf viel Zustimmung unter den Minister*innen (vgl. Rat der Europäischen Union 2011a, S. 2). Diese Zustimmung bezog sich allerdings vor allem auf den Frühwarnmechanismus und weniger auf den Aussetzungsmechanismus: auf dem Rat der Justiz- und Innenminister*innen am 22./23. September 2011 in Brüssel sprachen sich die Mitgliedstaaten mehrheitlich für den Frühwarn- aber gegen den Aussetzungsmechanismus aus (vgl. BMI 2011, S. 4). Am 8. März 2012 hatte der Rat formell die Absicht erklärt, dass in den Verhandlungen mit dem Parlament auf einen »Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung im Dublin System« (vgl. Rat der Europäischen Union 2012c, eigene Übersetzung). Kurz darauf, im April 2012, erteilte der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Coreper) der Ratspräsidentschaft das Mandat, auf dieser Basis die nächste Runde der Verhandlungen mit Parlament und Kommission zu beginnen (vgl. Rat der Europäischen Union 2012a).

19 Im Dokument des Rates wird von einem »early warning, and preparedness process« (Rat der Europäischen Union 2011a) gesprochen.

In dieser Runde ging es dann Schlag auf Schlag: Am 18. Juli entwarf der Coreper einen Kompromissvorschlag für Dublin III (vgl. Coreper 2012a), am 19. September 2012 wurde dieser vom LIBE-Ausschuss des Parlaments angenommen (vgl. Rat der Europäischen Union 2012b).

Damit gab es nach fast vier Jahren Verhandlungen eine Einigung auf die Grundzüge der neuen Dublin III Verordnung. Der Aussetzungsmechanismus wurde nicht aufgenommen und es gab kein neues System für Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Stattdessen wurde dafür der Frühwarnmechanismus geschaffen, der die Entstehung von »Asylkrisen« vorhersehen und präventive Maßnahmen möglich machen sollte. Insofern hat sich der Rat mit seiner Verhandlungsposition weitgehend durchgesetzt. In einem Interview mit der Kommission lässt sich unschwer die fehlende Begeisterung für diese Lösung herauslesen, obwohl der Vorschlag für den Mechanismus wohl auch aus der Feder der Kommission kam:

»This Early Warning, Preparedness and Crises Management mechanism is very much the inheritance of the suspension mechanism, missing the last link which was the suspension of transfers. The questions remain: ›What if, despite efforts, we do not manage to prevent a crisis? What do we do then?‹ And we had something foreseen for that, which member states took out. Otherwise it has more or less the same steps, well, somehow watered down.« (Interview mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, 2012)

Wie lässt sich vor dem Hintergrund der kritischen Einstellung des Parlaments zu Dublin die Zustimmung zu dem Entwurf von Dublin III erklären? Immerhin blieb die Dublin-Verordnung in ihren Grundzügen erhalten, der geforderte grundsätzliche Umbau Dublins fiel aus. Dafür gibt es im Wesentliche zwei Argumentationslinien in den Interviews mit Parlamentarier*innen. Der erste nimmt auf ungeschriebene Verhaltenskodizes in Verhandlungen zwischen EU-Institutionen Bezug:

»Angenommen haben die [das Parlament bzw. der LIBE-Ausschuss – D.L.] zum guten Teil auch um des Kompromiss willen. Es ist nun mal so lange verhandelt worden. [...] Also das ist schon ein bestimmtes Commitment was man da eingeht, eine Verpflichtung. Wenn man da überhaupt an den Verhandlungen teilnimmt, Vorschläge macht, anfängt da rumzufeilschen, dann will man ja ein Ergebnis haben. Und dann steht man wirklich unehrlich da, wenn man dann in letzter Sekunde sagt: ›Nee, aber das ist jetzt alles Mist!‹ und ›Wir gehen!‹.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012)

Neben dieser Handlungserwartung einmal begonnene Verhandlungen nicht am Ende platzen zu lassen, gibt es noch einen in der konkreten Verhandlungssituation liegenden Grund für die Zustimmung des Parlaments zum Entwurf von Dublin III: Die verhandelnden Parlamentarier*innen wählten nicht für oder gegen Dublin, son-

dern zwischen einem schlechten Dublin II und einem, je nach Perspektive, etwas besseren Dublin III:

»And now what do you do? You continue to complain about something that you'll never going to have or at least not having for the moment, or you work on what you have on the table and take the real chance of actually making it better. [...] And of course we wanted to go even further. But it is a compromise, and in the end it is a lot better what we have now than what we had before. And then, when we have the vote, your vote in the Committee is that it's the old Dublin or the new Dublin. You don't vote for Dublin or no Dublin. And in that choice it is, I think, very clear that we have to take our responsibility, and even if we don't like this system per se, we at least want to make it better.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012)

Tatsächlich hatte das Parlament aber in verschiedenen Bereichen wie Rechtsschutz, Haft und für unbegleitete Minderjährigen die Rechtsstellung der Betroffenen in der Dublin-Verordnung verbessern können (vgl. Pelzer 2013; Peers 2012a).

Mit dieser Einigung waren die Verhandlungen allerdings noch nicht vorbei. Der verhandelte Gesetzestext brauchte vor seiner Verabschiedung noch redaktionelle Überarbeitung. Für diese Arbeiten wurde die Kommission im Rahmen eines sogenannten Komitologieverfahrens vom Rat und dem Parlament beauftragt. Es folgte eine weitere Runde angespannter Verhandlungen um die Frage, ob diese Überarbeitung in der Form von *delegierten Rechtsakten* (AEUV: Art. 290) oder *Durchführungsrechtsakten*, spezifisch einem *Prüfverfahren*, (AEUV: Art. 291) umgesetzt werden soll. Delegierte Rechtsakte geben der Kommission deutlich mehr Handlungsspielraum und dem Parlament einen größeren Einfluss, während bei einem Prüfverfahren der Rat deutlich mehr Einfluss hat. Entsprechend war die Frage, für welche Artikel der neuen Verordnung welches Verfahren angewendet werden sollte, ein Ringen um Einfluss zwischen Rat, Parlament und Kommission (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012).

Nach etwa zwei weiteren Verhandlungsmonaten akzeptierte der Coreper einen Kompromissvorschlag im Komitologieverfahren. Im Kontext des Artikel 8 (Zuständigkeitsregelung im Fall von Minderjährigen) und Artikel 16 A (Zuständigkeitsregelung im Fall von abhängigen Familienangehörigen) wurde der Kommission die Befugnis für Delegierte Rechtsakte erteilt. In anderen Fällen, beispielsweise für die Bedingungen der Erstellung und Übermittlung von Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuchen wurde sie beauftragt, Durchführungsrechtsakte zu erlassen (vgl. Coreper 2012b). Auf dieser Basis wurde am 6.12.2012 schließlich die politische Übereinkunft auf den Gesamttext der neuen Dublin III-Verordnung erzielt (vgl. Generalse-

ekretariat des Rates der Europäischen Union 2013). Dublin III²⁰ wurde am 26. Juni 2013 ratifiziert, am 29. Juni im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, ist am 19. Juli 2013 in Kraft getreten und wurde auf ab dem 01. Januar 2014 gestellte Asylanträge angewendet.

5.4.2 Rechtskämpfe um Überstellungen nach Italien

Das Kapitel zur Geschichte von Dublin unter Dublin II endete mit der Frage: Wenn es möglich ist, die Überstellungen in einen Mitgliedstaat zu stoppen, lassen sich dann auch die Überstellungen in andere Mitgliedstaaten aussetzen? Und in wie viele Mitgliedstaaten müssten die Überstellungen ausgesetzt werden, damit Dublin zusammenbricht? Vor deutschen Verwaltungsgerichten wurde gegen Überstellungen in verschiedenste Mitgliedstaaten geklagt. Die stärkste Dynamik entwickelten dabei die Klagen gegen Überstellungen in den Staat, in den mit Abstand am meisten überstellt wurde – Italien.

Um die rechtlichen Kämpfe um Überstellungen nach Italien zu verstehen, sollten wir uns die Situation im Mittelmeerraum ab 2010 vergegenwärtigen. In Tunesien ging die Bevölkerung im Dezember 2010, nach der Selbstverbrennung des Straßenhändlers Mohamed Bouazizi, massenhaft gegen das Regime Ben Alis auf die Straße. Diese Proteste führten innerhalb von wenigen Wochen zum Sturz des tunesischen Staatsoberhauptes und andererseits zu zunächst meist unbewaffneten Massenprotesten verteilt über die ganze arabische Welt (vgl. Haas und Lesch 2012, S. 1). Der Arabische Frühling war in vollem Gange. Demonstrant*innen besetzten Plätze, Polizei und Militär gingen gegen sie vor, Regierungen wurden gestürzt, Bürgerkriege brachen aus. Der damit verbundene staatliche Kontrollverlust in verschiedenen nordafrikanischen Staaten ließ eine Lücke im vorgelagerten Grenzregime der EU entstehen – in den verschiedenen nordafrikanischen Ländern, allen voran in Tunesien und Libyen, wurden Migrant*innen nicht mehr systematisch am Aufbruch Richtung Europa gehindert. Dies führte zu einem starken Anstieg der Mittelmeer-Überquerungen vor allem in Richtung Italien. Die Gesamtzahl an dokumentierten illegalisierten Grenzübertritten in die EU stieg in der Folge zwischen 2010 und 2011 um etwa 35 % auf fast 141.000 und die Ankünfte per Boot auf der zentralen Mittelmeerroute, von Nordafrika nach Italien, stieg von etwa 5000 dokumentierten Ankünften in 2010 auf mehr als 64.000 in 2011 (vgl. Frontex 2012, S. 4). Damit löste Italien Griechenland als wichtigsten Einreisestaats für illegalisiert Reisende in die EU

20 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und der 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 (Neufassung).