

5.4 2012–2014: Dublin III, Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten und Dublin-Domino

Bevor wir uns den Fragen nach den Kämpfen um die Aussetzungen der Überstellungen in andere Mitgliedstaaten als Griechenland und der generellen Umsetzung der Verordnung durch die Behörden ab 2012 zuwenden, greife ich zwei offene Erzählstränge aus dem letzten Kapitel auf – die Entwicklung der Rechtsprechung der höchsten europäischen Gerichte und den Fortgang der Verhandlungen um Dublin III.

Ein knappes Jahr nach dem Urteil des EGMR im Fall M.S.S. erreicht ein weiteres Dublin-Verfahren ein europäisches Gericht. Diesmal setzte sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Verfahren, in dem zwei Rechtssachen zusammengefasst wurden, mit Überstellungen nach Griechenland auseinander. In der Rechtssache C-411/10 ging es um einen Afghanen, N.S., der über Griechenland in das Vereinigte Königreich reiste, wo er im Januar 2009 einen Asylantrag stellte (EuGH 2011, Rn 34–35). Nachdem Griechenland im Dublin-Verfahren am 18. Juni 2009 zuständig wurde, klagte sich N.S. durch die Instanzen des britischen Gerichtssystems, bis schließlich der Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) das Verfahren aussetzte und dem EuGH zentrale europarechtliche Fragen zur Vorabentscheidung vorlegte (ebd., Rn 49–50). Es ging um die schon im Fall M.S.S. diskutierte Frage, ob und inwiefern ein überstellender Staat die tatsächlichen Verhältnisse im Zielstaat der Überstellung prüfen müsse, oder ob vorausgesetzt werden kann, dass Mitgliedstaaten der Dublin-Verordnung sichere Staaten mit funktionierenden und gesetzeskonformen Asylverfahren sind.

In der zweiten Rechtssache, C-493/10, waren die Kläger*innen fünf Personen aus Afghanistan, dem Iran und Algerien, die unabhängig voneinander über Griechenland nach Irland reisten, wo sie einen Asylantrag stellten (ebd., Rn 51). Alle fünf klagten gegen die darauf folgenden drohenden Überstellungen nach Griechenland. Auch der irische High Court legte das Verfahren daraufhin dem EuGH zum Vorabentscheid der europarechtlichen Fragen vor. Letzterer verband beide Rechtssachen zu einem Verfahren, mit einer mündlichen Verhandlung und einem Urteil. Die politische Bedeutung dieses Verfahrens lässt sich schon an der Vielzahl der es auf den verschiedenen Seiten begleitenden Akteur*innen erkennen: Beteiligt waren die Kläger*innen, die Equality and Human Rights Commission, Amnesty International, das AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe; UK), der UNHCR, die französische, niederländische, finnische, irische, belgische, tschechische und italienische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Europäische Kommission.

Im Urteil gibt der EuGH eine differenzierte Antwort auf die Frage nach der Anwendbarkeit des Prinzips der normativen Vergewisserung:

»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-