

Dublin II-Verordnung: Anwendungspraxis in Deutschland¹

Niemand darf aus Deutschland in ein Land abgeschoben werden, in welchem ihm Menschenrechtsverletzungen drohen.² Zuständig für die Prüfung dieser Frage ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt). Die Abschiebung von Asylsuchenden ohne vorheriges Asylverfahren ist somit grundsätzlich unzulässig.

Nach der Dublin II-Verordnung³ werden Asylsuchende hingegen in andere EU-Staaten abgeschoben (sog. Dublin-Überstellungen), ohne dass zuvor ein Asylverfahren durchgeführt wurde. Denn in dieser EU-Verordnung wird geregelt, dass Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union zwar einen Anspruch auf Durchführung eines Asylverfahrens haben. Diesen Anspruch haben sie jedoch nur in *einem* EU-Staat, und zwar in aller Regel in dem Staat, in welchem sie die EU erstmals betreten haben. Die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz kann durch die Dublin II-Verordnung also von einem Mitgliedstaat auf einen anderen verlagert werden. Anders als bei „normalen“ Abschiebungen soll bei Dublin-Überstellungen grundsätzlich auch nicht geprüft werden, ob diese zu einer Rechtsverletzung⁴ von Flüchtlingen führen, es wird vielmehr unterstellt, dass alle EU-Staaten für Flüchtlinge „sicher“ sind.⁵ Hintergrund hierfür ist die Annahme, dass innerhalb der Europäischen Union vergleichbare Mindeststandards für Flüchtlinge bei der Aufnahme, der Anerkennung und im Asylverfahren vorliegen, es also für Flüchtlinge unerheblich sei, in welchem EU-Staat ihr Asylverfahren durchgeführt wird. Für eine entsprechende Harmonisierung der Mindeststandards im Asylrecht sind seit Inkrafttreten der Dublin II-Verordnung verschiedene EU-Richtlinien⁶ erlassen worden, die jedoch sehr unterschiedlich angewendet werden. Die Anerkennungsquoten von Flüchtlingen unterscheiden sich z.B. in den einzelnen Mitgliedstaaten bis heute erheblich.⁷ Der schwedische Migrationsminister Tobias Billström bewertete die Frage der einheitlichen Schutzstandards und Aufnahmebedingungen 2009 im Rahmen der schwedischen Ratspräsidentschaft wie folgt: In welchem EU-Land der Asylantrag gestellt wer-

1 Die hier geäußerten Ansichten sind die der Verfasserinnen und werden nicht unbedingt vom Informationsverbund Asyl und Migration bzw. dessen Trägerorganisationen geteilt.

2 Art. 33 Abs. 1 GFK, Art. 3 EMRK, Art. 21 QRL, § 60 AufenthG.

3 Verordnung (EG) 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. Die Dublin II-Verordnung gilt in allen EU-Staaten sowie in Norwegen, Island und der Schweiz.

4 Sogenannte zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote stellt das Bundesamt fest, wenn im „Zielstaat“ einer Abschiebung den Betroffenen unabhängig von begründeter Furcht vor politischer Verfolgung bestimmte Gefahren drohen, siehe § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG.

5 Siehe Erwägungsgrund 2 der Dublin II-Verordnung.

6 Qualifikationsrichtlinie (RL 2004/83/EG vom 29.4.2004), Verfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG vom 1.12.2005), Aufnahme richtlinie (RL 2003/9/EG vom 27.1.2003).

7 Siehe hierzu etwa UNHCR, Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive, November 2007, S. 13: Im ersten Quartal 2007 wurden in Deutschland z. B. 16,3 % der irakischen Asylantragsteller anerkannt, in Schweden 73,2 % und in Griechenland und der Slowakei 0 %.

de, sei (für Flüchtlinge) mittlerweile wichtiger als die Frage, warum er überhaupt Asyl beantrage.⁸

Nicht erst seit dem Bekanntwerden der Flüchtlingssituation in Griechenland und Italien ist die Dublin II-Verordnung auf europäischer Ebene in die öffentliche Kritik geraten, und es wird diskutiert, ob und ggf. in welcher Form an dieser Art der Zuständigkeitsbestimmung bzw. -verlagerung festgehalten werden kann.⁹

Aber auch an der Anwendungspraxis der Dublin II-Verordnung in Deutschland gibt es bereits seit Jahren erhebliche Kritik.¹⁰ In diesem Beitrag sollen ausgewählte Problemfelder aus der deutschen Verwaltungs- und Rechtspraxis vor allem im Bereich der Information und Transparenz gegenüber Flüchtlingen dargestellt und der Frage nachgegangen werden, inwieweit Flüchtlinge daran gehindert werden, in sog. Dublin-Verfahren (d. h. Verfahren nach der Dublin II-Verordnung) überhaupt rechtliches Gehör zu finden, wenn es gilt, drohende Rechtsverletzungen zu verhindern. Grundlage des Beitrags sind unsere Erfahrungen aus der alltäglichen juristischen Bearbeitung von Sachverhalten in sog. Dublin-Verfahren sowie intensive Beschäftigung mit Rechtsprechung im Bereich der Dublin II-Verordnung.

1. Intransparenz und Informationspflichten gegenüber den Betroffenen

In der Dublin II-Verordnung heißt es, dass Asylsuchende schriftlich und in einer ihnen hinreichend bekannten Sprache über die Anwendung der Verordnung, insbesondere auch ihrer Fristen und ihrer Wirkung zu unterrichten sind.¹¹ Sinn und Zweck dieser Informationspflicht ist es, die Betroffenen in den Stand zu setzen, ihre Rechte wahren zu können, z.B. sich gegen eine drohende Überstellung oder Trennung der Familie zu wehren. Sie ist insoweit Ausdruck des „fair trial“ Grundsatzes.¹² So ist auch geregelt, dass die Betroffenen schriftlich vom Zuständigkeitsübergang auf einen anderen Staat und dem Zeitpunkt, zu dem dieser erfolgt ist, zu unterrichten seien.¹³

Die deutsche Verwaltungspraxis sah demgegenüber bis vor kurzem so aus, dass die Betroffenen weder von der Einleitung noch vom Ergebnis des Prüfverfahrens nach der Dublin II-Verordnung vom Bundesamt informiert wurden. Es nützte ihnen auch nichts, Rechtsanwälte zu beauftragen. Diese wurden vom Bundesamt nämlich auch nicht über die Einleitung und den Verlauf eines Dublin-Verfahrens informiert und sie erhielten zudem vom Bundesamt nicht alle wesentlichen Informationen. Im Falle beantragter Akteneinsicht wurde ihnen nur die Verfahrensakte zugesandt, in der sich nicht die eigentlich relevanten Informationen bezüglich des ablehnenden Bescheids und des Zeitpunkts der geplanten Überstellung befanden. Diese Informationen sind nämlich in einer gesonderten Überstellungsakte enthalten, die erst angelegt wird, wenn die konkrete Überstellung unmittelbar bevorsteht. Diese Zweitakte wurde seitens des Bundesamtes gegenüber Bevollmächtigten nicht erwähnt und oft auch den Gerichten mangels ausdrücklicher Aufforderung nicht mit der „normalen“ Akte zugesandt. Mittlerweile wurde diese Überstellungsakte identifiziert und das Verfahren damit etwas

8 Siehe „Asyl-Lotterie gehört abgeschafft“, Interview von Hannes Gamillscheg mit Schwedens Migrationsminister, Tobias Billström, erschienen am 15.6.2009, in der Frankfurter Rundschau, <http://www.fr-online.de/politik/-asyl-lotterie-gehoert-abgeschafft-/-/1472596/3369216/-/index.html>.

9 Siehe hierzu den Beitrag von Pelzer in diesem Heft.

10 Siehe Dolk, Das Dublin-Verfahren in Deutschland, Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 16 ff.

11 Art. 3 Abs. 4, 19 Abs. 1 Dublin II-Verordnung.

12 Vgl.: Filzwieser/Sprung, Dublin II-Verordnung, 3. Auflage, K24, S. 78, Berlin/Wien/Graz 2010.

13 Art. 4 Abs. 4 Satz 3 Dublin II-Verordnung.

weniger geheim, allerdings muss nach wie vor regelmäßige Akteneinsicht beantragt werden, da eine aktive Information des Bundesamts weiterhin nicht erfolgt. Hinsichtlich der Einleitungsinformation hat sich die Praxis des Bundesamts mittlerweile geändert. Die Betroffenen erhalten seit einigen Monaten einen Einzeiler, in dem sie auf deutsch wie folgt informiert werden: „(...) bezüglich des o.g. Asylantrags erfolgt die weitere Bearbeitung nunmehr im Referat 431 – Dublin Referat – in Dortmund.¹⁴“ Dieser „Hinweis“ erfolgt jedoch erst, wenn ein Übernahmeersuchen an einen anderen Mitgliedstaat gestellt wird, zu diesem Zeitpunkt befindet sich die Akte schon lange, teilweise seit Monaten in dem genannten Referat 431. Hierüber wird der Flüchtling aber nicht informiert.

Ist das Übernahmeersuchen an den Mitgliedstaat aber erst einmal gestellt, kann das Überstellungsverfahren sehr schnell zu seinem Abschluss kommen. Für den Betroffenen heißt dies, auch nach einem Jahr Aufenthalt in Deutschland kann das konkrete Überstellungsverfahren beginnen und dann sehr schnell binnen weniger Tage zu einer Überstellung führen. Zu einem Zeitpunkt also, zu dem die Flüchtlinge subjektiv damit gar nicht mehr rechnen. Nach zum Teil langer Odyssee durch mehrere europäische Länder droht ihnen so von heute auf morgen wieder eine Abschiebung. Nicht nur, dass das genannte Schreiben keine ausreichende Information des Betroffenen im Sinne der Dublin II-Verordnung ist, versendet das Bundesamt dieses auch noch zum nach der Dublin II-Verordnung spätesten möglichen Zeitpunkt.¹⁵

Über den Ablauf der Überstellungsfrist entsprechend Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 2 der Dublin II-Verordnung, also den Zuständigkeitsübergang auf Deutschland, informiert das Bundesamt – wenn überhaupt – nur in dem die Überstellung anordnenden Bescheid. Erst hier erfährt der Flüchtling auch, in welches Land er kommen soll.

Es drängt sich die Frage auf, welchen Zweck das Bundesamt mit dieser möglichst späten und möglichst verklausulierten Umsetzung der Informationspflicht verfolgt, wenn nicht den, die Betroffenen möglichst wenig zu informieren. Wie soll sich ein Flüchtling auf den Zuständigkeitsübergang auf Deutschland als Folge des Ablaufes der Überstellungsfrist berufen, wenn er gar nicht weiß, dass er stattgefunden hat?

2. Informationspflichten der Mitgliedstaaten untereinander

In den Verfahren ist immer wieder zu beobachten, dass nicht alle Angaben, die ein Flüchtling macht, vom Bundesamt auch tatsächlich an den ersuchten Mitgliedstaat weitergegeben werden. Dies wird relevant, wenn z.B. ein Flüchtling bei der Reisewegbefragung im Asylverfahren angibt, dass er über Griechenland nach Italien gereist und von dort nach Deutschland gekommen sei; in Italien wurde er als Asylsuchender registriert, in Griechenland nicht. Das Bundesamt stellt in diesen Fällen regelmäßig unter ausschließlicher Berufung auf diese Registrierung ein Übernahmeersuchen an Italien, obwohl es sich nach den Kriterien der Dublin II-Verordnung an den ersten Staat des Gebietskontakts in der EU, also an Griechenland, wenden müsste. Überstellungen nach Griechenland finden aber gegenwärtig nicht statt,¹⁶ so dass der Betroffene bei korrektem Verwaltungshandeln sein Asylverfahren in Deutschland betreiben könnte. Stattdessen

14 Das Referat 431 des Bundesamts ist mit einem weiteren Referat in Nürnberg bundesweit für Dublin-Verfahren zuständig.

15 Hinzu kommt, dass nicht alle von der Dublin II-Verordnung Betroffenen das genannte Schreiben erhalten, sondern nur diejenigen, die einen Asylantrag gestellt haben.

16 Mitteilung des BMI, Aktuelles und Presse, „Deutschland übt Selbsteintritt aus“, 19.1.2011, http://www.bmi.bund.de/cln_156/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2011/01/selbsteintrittsrecht.html.

wird Griechenland vom Bundesamt gar nicht angefragt, sondern Italien. Dieses wiederum kann aber nicht wissen, dass es nicht zuständig ist, denn die Angaben des Flüchtlings zur Ersteinreise über Griechenland wurden von Deutschland nicht mitgeteilt. Dies könnte auch als unterlassene Weitergabe von Informationen angesehen werden. Der Flüchtling erfährt von alledem nichts.

Dieses in der Praxis häufige Vorgehen verletzt das Recht des Flüchtlings auf ein faires Verfahren.¹⁷ Die Dublin II-Verordnung regelt, welche Mindestinformationen das Bundesamt dem ersuchten Staat mitteilen muss. Hierzu gehören die Angaben des Flüchtlings, wenn sie wesentliche Fakten enthalten und sich nicht aus anderen Quellen herleiten lassen, also z.B. die Schilderung des Reisewegs, der für die Zuständigkeitsbestimmung von großer Bedeutung ist.¹⁸ Das Problem mangelnder Weitergabe von Informationen an den ersuchten Mitgliedstaat stellt sich auch, wenn die Betroffenen z. B. angeben krank zu sein und/oder geltend machen, dass die Krankheit einer Überstellung entgegenstehe. Atteste werden in aller Regel weder übersetzt noch wird sich um eine Anschlussbehandlung gekümmert. Durch Krieg und Verfolgung Traumatisierte, die in Deutschland in einer spezifischen Traumabehandlung sind, werden z. B. aus dieser herausgerissen, ohne dass eine Anschlussbehandlung im Zielstaat der Überstellung gewährleistet wird. Dieser Abbruch bedeutet den Verlust einer Vertrauensbeziehung zwischen Therapeut und Patient_innen und verschlechtert das Krankheitsbild erneut erheblich.

Vom Prinzip her bürdet die Dublin II-Verordnung die Beweislast für eine Nichtzuständigkeit dem sich hierauf berufenden Mitgliedstaat auf. Dies setzt aber zwingend voraus, dass alle diese erwähnten Tatsachen von dem ersuchenden Mitgliedstaat an den von ihm angefragten Mitgliedstaat mitgeteilt werden. Wie kann dieser seine Zuständigkeit prüfen, wenn er nicht weiß, welche Angaben der Flüchtling gemacht hat?

3. Zuständigkeiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der Ausländerbehörden

Die Anwendung der Dublin II-Verordnung verkompliziert sich in der deutschen Praxis dadurch, dass an dem Verfahren neben dem Bundesamt auch die Ausländerbehörden als Vollstreckungsbehörden für die Abschiebung an sich beteiligt sind. Umstritten ist hierbei, welche der beiden Behörden für die Prüfung zuständig ist, ob ein inlandsbezogenes Abschiebehindernis vorliegt, z.B. wegen Schwangerschaft oder Krankheit.¹⁹ Derzeit geht diese existenzielle Frage im Verantwortungsverschiebepark unter.

Die Fallkonstellationen von z.B. erkrankten Flüchtlingen könnten zum einen dazu führen, dass das Bundesamt in eigener Zuständigkeit vom Selbsteintrittsrecht gemäß Art. 3 Abs. 2 der Dublin II-Verordnung Gebrauch macht, nach wel-

¹⁷ Vgl. Filzwieser/Sprung (Fn. 12), K23, S. 134.

¹⁸ Art. 17 Abs. 3 der Dublin II-Verordnung sieht vor, dass in dem Gesuch, dass ein Mitgliedstaat an einen anderen Mitgliedstaat zwecks geplanter Aufnahme eines Asylsuchenden richtet, ein Musterformblatt zu verwenden ist, das Beweismittel oder Indizien und sachdienliche Angaben aus der Erklärung des Betroffenen enthält, auf die sich der ersuchende Mitgliedstaat zur Begründung der Zuständigkeit des ersuchten Mitgliedstaats stützt. Art. 20 Abs. 1 Buchstabe a) sieht vor, dass auch das Wiederaufnahmegesuch Hinweise enthalten muss, aus denen der ersuchte Mitgliedstaat ersehen kann, dass er zuständig ist. Art. 2 der DVO ergänzt dies dahingehend, dass die Gründe des Ersuchens anzuführen sind.

¹⁹ Zuständigkeit des Bundesamtes bejahend VG Aachen, Beschluss vom 26.10.2010, 7 L 419/10.A; OVG Greifswald, Beschluss vom 29.11.2004 - 2 M 299/04; Zuständigkeit der Ausländerbehörde bejahend VG Berlin, Beschluss vom 28.9.2010 - VG 35 L 279.10.

chem jeder Mitgliedstaat trotz eigentlicher Unzuständigkeit sich für zuständig erklären kann und den Betroffenen nicht mehr überstellt.²⁰

Zum anderen wäre anzunehmen, dass das Bundesamt prüft, ob eine Person auch tatsächlich überstellt werden kann. Es erklärt sich aber regelmäßig schon dann von vornherein für nicht zuständig, wenn es davon ausgeht, es handele sich um ein inlandsbezogenes Abschiebehindernis. Für die Betroffenen heißt dies, dass sie vorsorglich zur Wahrnehmung ihrer Interessen sowohl dem Bundesamt als auch der Ausländerbehörde gegenüber darlegen müssten, wie z.B. ihre gesundheitliche Situation ist, und dies, obwohl sie oft gar nicht wissen, dass ein Dublin-Verfahren anhängig ist. Darüber hinaus ist der Umgang des Bundesamtes mit eingereichten Attesten uneinheitlich. Teilweise werden diese an die Ausländerbehörden zur Kenntnis, teilweise mit der Bitte um Prüfung, teilweise auch an die Betroffenen zurückgesandt mit dem Hinweis, diese seien bei der Ausländerbehörde vorzulegen. Die Ausländerbehörden gehen ebenfalls unterschiedlich mit den Attesten um. Teilweise veranlassen sie, dass die Reisefähigkeit der Betroffenen zu überprüfen ist, teilweise ignorieren sie die Atteste.

Die Zuständigkeitsaufteilung zwischen Bundesamt und Ausländerbehörde in Dublin-Verfahren wird für die Betroffenen auch in einem anderen Bereich problematisch. So teilt die Ausländerbehörde dem Bundesamt regelmäßig mit, wenn eine Person zur Überstellung nicht erschienen ist, melderechtlich abgemeldet wurde oder im Wohnheim im Rahmen der geplanten Überstellung nicht angetroffen wurde. Folge dieser Information ist, dass das Bundesamt diese Person als untergetaucht wertet und dies dem ersuchten Mitgliedstaat auch mitteilt. Die Überstellungsfrist verlängert sich bei Untertauchen nach der Dublin II-VO von 6 auf 18 Monate entsprechend Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 2 der Dublin II-VO.²¹ Liegt aber in diesen Fällen tatsächlich ein Untertauchen vor? Die Dublin II-Verordnung verwendet nur den Begriff „flüchtig“ in Art. 20 Abs. 1. Es ist wiederholt vorgekommen, dass sich eine Person zum Zeitpunkt der geplanten Überstellung im Krankenhaus befindet und die Ausländerbehörde dem Bundesamt lediglich mitteilt, der Betroffene sei nicht zum Überstellungstermin erschienen. Das Bundesamt verlängert die Überstellungsfrist dann automatisch um weitere 12 Monate. Die Ausländerbehörde stellt sich dann auf den Standpunkt, es sei nicht ihre Aufgabe, das Nichterscheinen rechtlich zu bewerten, sie teile dies nur mit. Das Bundesamt wiederum vertritt die Auffassung, die Mitteilung der Ausländerbehörde könne nicht vom Bundesamt selbst überprüft werden. Es bleibt dann in der Regel nur der Gang zum Verwaltungsgericht.

Dieser Umgang mit Kranken verletzt ebenfalls den Grundsatz des fairen Verfahrens. Viele Flüchtlinge sind krank und traumatisiert, wofür nicht zuletzt auch die Erfahrungen während der Flucht selbst eine erhebliche Rolle spielen. Die erneute Angst vor einer Abschiebung in einen subjektiv oder objektiv nicht sicheren Staat führt zu einer permanenten Reaktualisierung dieses Leidens mit oftmals suizidalen Phasen. Flüchtlinge sind als Asylsuchende nach der Rechtsprechung des EGMR im Verfahren M.S.S.²² aber per se als besonders verletzlich und schutzbedürftig anzusehen. Was und wem nützt es, wenn das Bundesamt einerseits Schulung über Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen durchführt, andererseits aber bei ca. einem Drittel der hier ankommenden

20 Siehe zur Selbsteintrittspraxis des Bundesamtes unter 5.

21 In der Dublin II-Verordnung ist allerdings geregelt, dass im Falle des Untertauchens die Überstellungsfrist auf höchstens 18 Monate verlängert werden *kann*, insoweit wäre also vom Bundesamt Ermessen auszuüben, was in der Praxis nicht geschieht. Kritisch zur automatischen Verlängerung auf 18 Monate etwa VG Braunschweig, Beschluss vom 5.10.2010 – 1 B 172/10.

22 EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09, M.S.S. v. Belgium and Greece.

Flüchtlinge die Frage der Traumatisierung und Krankheit nicht berücksichtigt, sondern sie ohne Ansehen der Person in einen anderen Staat zu überstellen versucht?²³

4. Zustellungspraxis und Ausschluss von Eilrechtsschutz

Wie oben dargestellt wurde, werden Flüchtlinge und auch ihre Bevollmächtigten in Deutschland regelmäßig von den Behörden nicht informiert, ob und wann ihnen eine Überstellung in einen anderen EU-Staat droht. Es ist zudem vom Bundesamt ausdrücklich erwünscht, dass den betroffenen Flüchtlingen grundsätzlich erst unmittelbar vor einer Überstellung in einen anderen EU-Staat der sog. Dublin-Bescheid von den Vollziehungsbehörden der Länder²⁴ zugestellt wird.²⁵

Nach der für Dublin-Verfahren geltenden Sonderregelung des § 31 Abs. 1 Satz 4 bis 6 AsylVfG hat eine Zustellung des Bescheids durch persönliche Übergabe an den Flüchtling selbst zu erfolgen. Bevollmächtigte sollen nur zur Kenntnis eine Abschrift erhalten. Es kommt vor, dass ein Flüchtling unangekündigt zum Zwecke der Abschiebung nachts aus dem Bett geholt und ihm bei dieser Gelegenheit der Bescheid mit der Anordnung der Abschiebung übergeben wird. Sein Rechtsanwalt erhält nach dieser Zustellungspraxis erst nach erfolgter Dublin-Überstellung mit einfacher Post den Dublin-Bescheid.

Flüchtlingen und ihren Rechtsanwälten wird somit bereits faktisch die Möglichkeit genommen, gegen den Bescheid Klage zu erheben, auch wenn eine solche Klagemöglichkeit gesetzlich vorgesehen ist, allerdings ohne aufschiebende Wirkung. Aufgrund der Kürze der Zeit zwischen Bekanntgabe und tatsächlicher Überstellung ist es außerdem faktisch kaum möglich, einen gerichtlichen Eilantrag zur vorläufigen Verhinderung einer Dublin-Überstellung zu stellen.

In der deutschen Rechtsprechung ist die Zustellungspraxis in Dublin-Verfahren deshalb seit Jahren immer wieder als nicht vereinbar mit dem Gebot der Gewährung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG kritisiert worden.²⁶ Auch in den Bundesländern gibt es vereinzelt Erlasse an die Vollziehungsbehörden mit dem Ziel einer rechtzeitigen Zustellung von Dublin-Bescheiden zur Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes, jedoch nur für Dublin-Überstellungen in bestimmte EU-Länder, z. B. in Rheinland-Pfalz für Italien²⁷ und in Schleswig-Holstein für Griechenland.²⁸

Sofern ein Flüchtling trotz der Intransparenz des deutschen Dublin-Verfahrens und trotz der dargestellten Zustellungspraxis überhaupt rechtzeitig einen gerichtlichen Eilantrag stellen kann, hat er eine weitere Hürde zu überwinden: Den Ausschluss von gerichtlichem Eilrechtsschutz in Dublin-Verfahren nach § 34a Abs. 2 AsylVfG. Dort ist ein genereller Eilrechtsschutzausschluss ohne Ausnahmen geregelt, welcher mit unterschiedlicher rechtlicher Begründung jedoch

23 In der Regel finden nur in Bezug auf Überstellungen nach Malta Krankheiten eine Berücksichtigung durch das Bundesamt.

24 Zuständig für die Bescheidzustellung und die Vollziehung der Dublin-Überstellung sind die Behörden der Länder, die auch ansonsten für Abschiebungen zuständig sind (je nach Landesrecht kann dies die Zentrale Ausländerbehörde, das Regierungspräsidium o.ä. sein).

25 Ausnahmen hiervon gelten jedoch seit kurzer Zeit für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – deren Vormündern ist in Dublin-Verfahren eine Überstellung ca. eine Woche zuvor anzukündigen.

26 Statt vieler siehe zuletzt etwa VG Lüneburg, Beschluss vom 23.5.2011 – 6 B 23/11 –, VG Hannover, Beschluss vom 12.5.2011 – 1 B 1818/11 –.

27 Erlass des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz vom 2.3.2011.

28 Erlass des Justizministeriums Schleswig-Holstein vom 1.2.2010. Der Erlass ist derzeit jedoch obsolet, da bis zum 12.1.2012 ein Überstellungsstopp nach Griechenland gilt, siehe Pressemitteilung des BMI vom 19.1.2011, abrufbar unter www.bmi.bund.de.

überwiegend kritisiert²⁹ und auch von der überwiegenden Rechtsprechung in Einzelfällen überwunden wird.³⁰ Ein Flüchtling kann somit, sofern der zuständige Verwaltungsrichter entgegen dem Gesetzeswortlaut von § 34a Abs. 2 AsylVfG Eilrechtsschutz für zulässig hält, eine Dublin-Überstellung vorläufig verhindern, wenn er dazu kommt, hierfür gute Gründe vorzutragen.³¹

Eine Argumentationshilfe bietet insoweit auch die Rechtsprechung des EGMR. Danach dürfen sich die einzelnen EU-Staaten ihrer Verantwortung durch ein Zuständigkeitsbestimmungssystem nicht generell entziehen.³² Die Möglichkeit einer Verlagerung der Verantwortung durch die Dublin II-Verordnung auf einen anderen EU-Staat wird vom EGMR also eingeschränkt.³³ Es sei – so der EGMR – bei drohenden Verletzungen von Art. 3 EMRK immer eine effektive Beschwerdemöglichkeit gemäß Art. 13 EMRK zu gewähren. Effektiv sei eine Beschwerdemöglichkeit, wenn sie in der Praxis und im Recht zur Verfügung steht, insbesondere dürfe deren Einlegung nicht ungerechtfertigt durch ein Handeln oder Unterlassen der Behörden behindert werden. Mit diesen kumulativen Vorgaben des EGMR ist die Zustellungspraxis und der Eilrechtsschutzausschluss in deutschen Dublin-Verfahren nicht zu vereinbaren: Denn die Zustellungspraxis verhindert effektiven Rechtsschutz in der Praxis, und der Ausschluss des Eilrechtsschutzes verhindert diesen im Recht.³⁴

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Überstellungen nach Griechenland betreffenden Eilbeschlüssen³⁵ darauf hingewiesen, dass die Dublin II-Verordnung die Möglichkeit von Eilrechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen nicht ausschließt, sondern vielmehr selbst vorsieht.³⁶

5. Selbsteintritt aus politischen Gründen

Jeder EU-Staat kann gemäß Art. 3 Abs. 2 Dublin II-Verordnung jederzeit ohne Angabe von Gründen die Zuständigkeit für ein Asylverfahren übernehmen, für das ein anderer EU-Staat eigentlich zuständig ist. Das Bundesamt wendet dieses sog. Selbsteintrittsrecht generell jedoch sehr restriktiv nur in besonderen Einzelfällen an.³⁷

Als besonders problematisch hat es sich erwiesen, das Bundesamt zum Selbsteintritt zu bewegen, selbst wenn zahlreiche Berichte vorliegen, aus denen sich ergibt, dass in anderen EU-Staaten die europarechtlichen Mindeststandards für Flüchtlinge nicht nur in Einzelfällen, sondern grundsätzlich nicht eingehalten werden. Das Bundesamt erkennt die theoretische Möglichkeit eines Selbsteintritts aus politischen Gründen zur Entlastung eines anderen EU-Staats zwar an.³⁸ Es stritt aber beispielsweise lange das Ausmaß der Flüchtlingsproblematik

29 Hierzu etwa Bender/Hocks, Eilrechtsschutz und Selbsteintrittspflicht im Dublin-Verfahren, Asylmagazin 7-8/2010, S. 223 ff. m.w.N.

30 Rechtsprechung hierzu unter www.asyl.net.

31 Erfolgsaussichten für gerichtliche Aussetzungen von Dublin-Überstellungen bestehen jedoch nach wie vor nur in Ausnahmefällen.

32 EGMR vom 7.3.2000 - Nr. 43844/98 - T.I. v. United Kingdom, vom 2.12.2008 - 32733/008 - K.R.S. v. United Kingdom und Urteil vom 21.1.2011 - M.S.S. - (Fn. 22).

33 Auch beim EuGH sind Vorlagefragen zu der Frage anhängig, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen von Dublin-Überstellungen abzusehen und der Selbsteintritt auszuüben ist, wenn in anderen Ländern die europarechtlichen Mindeststandards für Flüchtlinge nicht gewährleistet sind. Am 28.6.2011 wird hierzu in Luxemburg verhandelt werden, siehe www.curia.europa.eu.

34 EGMR, Urteil vom 21.1.2011 - M.S.S. - (Fn. 22); hierzu Dolk, Bedeutung der Grundsatzentscheidung M.S.S. des EGMR für Deutschland, Asylmagazin 5/2011, S. 148 ff.;

35 Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 8.9.2009 - 2 BvQ 56/09 -, Asylmagazin 10/2009, S. 16.

36 Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Bst. e Satz 4 Dublin II-Verordnung.

37 Fallbeispiele für Selbsteintritte des Bundesamts bei Lang, Dublin II in der Praxis, Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 23 f.

38 Lang (Fn. 37), S. 23.

in Griechenland ab, übte dann das Selbsteintrittsrecht nur für besonders Schutzbedürftige (für Schwangere, Kranke, Alte usw.) im Einzelfall aus, bis im Januar 2011 ein allgemeiner Überstellungsstopp nach Griechenland für ein Jahr vom Bundesministerium des Innern unter dem Eindruck eines entsprechenden Grundsatzverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht verfügt wurde.³⁹ Ferner wird seit einiger Zeit von Überstellungen nach Malta im Einzelfall im Rahmen der Ausübung des Selbsteintrittsrechts abgesehen.⁴⁰

Das Bundesamt hat bisher allein wegen einer Unterschreitung der europarechtlichen Mindeststandards für Flüchtlinge in anderen EU-Ländern ansonsten keinen Selbsteintritt ausgeübt. Hintergrund hierfür sind die Anforderungen des Bundesamtes an den einzelnen Flüchtling, eine menschenrechtswidrige Situation in einem anderen EU-Staat darzulegen. Diese sind unerfüllbar hoch. Selbst in den Griechenland-Fällen konnte das Bundesamt trotz zahlreicher Berichte über die dortige dramatische Lage von Nichtregierungsorganisationen und UNHCR nicht davon überzeugt werden, dass Flüchtlinge in Griechenland einer menschenrechtsverletzenden Situation ausgesetzt sind.⁴¹

Von großer Bedeutung ist daher auch hier die Rechtsprechung des EGMR. In der M.S.S.-Entscheidung⁴² wurde Belgien unter anderem wegen einer Verletzung von Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) und Art. 3 EMRK (unmenschliche und erniedrigende Behandlung) aufgrund der Dublin-Überstellung eines afghanischen Flüchtlings nach Griechenland verurteilt. Unter gleichzeitiger Verurteilung Griechenlands wegen der dortigen Haft- und Aufnahmebedingungen und des mangelhaften Asylverfahrens wurde Belgien unter anderem deshalb verurteilt, weil die belgischen Behörden den afghanischen Flüchtling *in Kenntnis* der menschenrechtswidrigen Bedingungen nach Griechenland überstellt hatten. Der EGMR stellte fest, dass Belgien den Selbsteintritt nach Art. 3 Abs. 2 Dublin II-Verordnung hätte ausüben können, wenn es berücksichtigt hätte, dass Griechenland seine Verpflichtungen aus der EMRK nicht einhielt.⁴³ Das Selbsteintrittsrecht kann sich daher zu einer Selbsteintrittspflicht verdichten.

6. Fazit

Die Dublin II-Verordnung ist von ihrem Ausgangspunkt her eine reine Zuständigkeitsregelung. Sie ist auch und gerade vor dem Hintergrund der vollkommen uneinheitlichen Schutzstandards in Europa verfehlt. Der UNHCR hat „ernste Bedenken hinsichtlich der Konsequenzen des Dublin-Systems für Personen geäußert, die in der EU und in anderen Teilnehmerstaaten internationalen Schutz suchen“.⁴⁴ Die Beschäftigung mit ausgewählten Problemen der deutschen Gesetzeslage und Verwaltungspraxis macht aber zugleich deutlich, dass die Probleme bei der Anwendung und Auslegung der Dublin II-Verordnung nicht nur aus dem europäischen Normtext folgen. Im Gegenteil ist festzustellen, dass vielmehr auch die deutsche Legislative und Exekutive ein äußerst restriktives Verständnis in Hinblick auf die Rechtsstellung des Flüchtlings haben. Die deutsche Verwaltungspraxis hat das Dublin-Verfahren, flankiert von Bestimmungen im AsylVfG, zu einem Geheimverfahren ausgestaltet, in dem der Flüchtling bloßes Objekt ist und ihm noch nicht einmal faktisch und theoretisch effektiver Rechtsschutz zu stehen soll. Insoweit hat sich eine nationale restriktive Rechtspraxis bei der An-

39 Siehe hierzu den Beitrag von Bender in diesem Heft, a. a. O.

40 Siehe hierzu Bender/Bethke, Situation von Asylsuchenden auf Malta, Asylmagazin 7-8/2010, S. 235 ff.

41 Siehe hierzu den Beitrag von Bender in diesem Heft, a. a. O.

42 EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – M.S.S. – (Fn. 22).

43 EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – M. S. S. – (Fn. 22), Rn. 339.

44 Vgl. UNHCR-Stellungnahme vom 18.3.2009 zu Änderungsvorschlägen der EU-Kommission.

wendung der Dublin II-Verordnung entwickelt, die fundamentale Rechte der Betroffenen verletzt und weder mit dem Grundsatz des fairen Verfahrens noch mit der Rechtsweggarantie der Art. 19 Abs. 4 GG sowie des Art. 13 EMRK vereinbar ist. Obwohl die Rechtsprechung in vielen Fällen die Rechtmäßigkeit dieses Handelns grundsätzlich verneint hat, sieht sich weder das Bundesamt noch der Gesetzgeber zum Handeln veranlasst. Mag es auch Veränderungen gegeben haben, so sind diese auch gerade nicht damit begründet, dass dem Flüchtling eigene Rechte im Rahmen eines fairen Verfahrens in Bezug auf die Dublin II-VO zugesprochen werden sollen.

Zu erklären ist die Haltung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und des Bundesministeriums des Innern nur damit, dass ein unbedingter politischer Wille besteht, am Dublin II-System um jeden Preis festhalten zu wollen.

Zu fordern ist bis zu einer erforderlichen grundlegenden Form der Dublin II-Verordnung ein transparentes Dublin-Verfahren, in welchem das BAMF seinen Informationspflichten gegenüber dem Flüchtling und auch dem ersuchten Mitgliedstaat nachkommt, eine rechtzeitige Zustellung des Bescheids und die Ermöglichung gerichtlichen Eilrechtsschutzes für alle Flüchtlinge, nicht nur für diejenigen, die gut beraten wurden. Das Bundesamt hat ferner die Darlegungsanforderungen beim Unterschreiten von Mindeststandards in anderen EU-Staaten zu reduzieren, insbesondere sind Berichte von anerkannten Menschenrechtsorganisationen und UNHCR ernstzunehmen und nicht pauschal unter Hinweis auf die Geltung der EU-Richtlinien in allen EU-Staaten als unbeachtlich abzulehnen. Die Verwaltungspraxis muss auch dahingehend geändert werden, dass die Interessen von besonders Schutzbedürftigen, wie z.B. im Falle einer begonnenen Traumatherapie, grundsätzlich durch Ausübung des Selbsteintrittsrechts, wonach sich Deutschland für die Durchführung des Asylverfahrens für zuständig erklärt, beachtet werden. Denn es hat sich gezeigt, dass nicht alle EU-Staaten für Flüchtlinge „sicher“ sind.