

Ulrich Koehler

Praxiskommentar zum Europäischen Asylzuständigkeitssystem

Dublin III-Verordnung | Durchführungsverordnung
zur Dublin III-Verordnung | Eurodac-Verordnung |
Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)

VERLAG
ÖSTERREICH



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhalt

Vorwort	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Literaturverzeichnis	17
A. Einführung – Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylzuständigkeitssystems (GEAS)	23
II. Dublin Übereinkommen (DÜ)	26
III. Dublin II-Verordnung	32
IV. Dublin III-Verordnung	42
V. Ausblick	45
B. Dublin III-Verordnung	53
C. Dublin III-Verordnung – Kommentar	97
Präambel	99
Erwägungsgründe	111
KAPITEL I	
GEGENSTAND UND DEFINITIONEN	219
Artikel 1 Gegenstand	219
Artikel 2 Definitionen	222
KAPITEL II	
ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE UND SCHUTZGARANTIE	238
Artikel 3 Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz	238
Artikel 4 Recht auf Information	293
Artikel 5 Persönliches Gespräch	303
Artikel 6 Garantien für Minderjährige	311
KAPITEL III	
KRITERIEN ZUR BESTIMMUNG DES ZUSTÄNDIGEN MITGLIEDSTAATS	319
Artikel 7 Rangfolge der Kriterien	319
Artikel 8 Minderjährige	322
Artikel 9 Familienangehörige, die Begünstigte internationalen Schutzes sind	333
Artikel 10 Familienangehörige, die internationalen Schutz beantragt haben	337
Artikel 11 Familienverfahren	340
Artikel 12 Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa	343
Artikel 13 Einreise und/oder Aufenthalt	352
Artikel 14 Visafreie Einreise	361
Artikel 15 Antrag im internationalen Transitbereich eines Flughafens	364

KAPITEL IV	
ABHÄNGIGE PERSONEN UND ERMESSENSKLAUSELN	365
Artikel 16 Abhängige Personen	365
Artikel 17 Ermessensklauseln	373
KAPITEL V	
PFLICHTEN DES ZUSTÄNDIGEN MITGLIEDSTAATS	383
Artikel 18 Pflichten des zuständigen Mitgliedstaats	383
Artikel 19 Übertragung der Zuständigkeit	392
KAPITEL VI	
AUFNAHME- UND WIEDERAUFNAHMEVERFAHREN	399
ABSCHNITT I	
Einleitung des Verfahrens	400
Artikel 20 Einleitung des Verfahrens	400
ABSCHNITT I	
Einleitung des Verfahrens	401
Artikel 20 Einleitung des Verfahrens	401
ABSCHNITT II	
Aufnahmeverfahren	408
Artikel 21 Aufnahmegesuch	408
ABSCHNITT II	
Aufnahmeverfahren	409
Artikel 22 Antwort auf ein Aufnahmegesuch	415
ABSCHNITT III	
Wiederaufnahmeverfahren	423
Artikel 23 Wiederaufnahmegesuch bei erneuter Antragstellung im ersuchenden Mitgliedstaat	423
ABSCHNITT III	
Wiederaufnahmeverfahren	424
Artikel 24 Wiederaufnahmegesuch, wenn im ersuchenden Mitgliedstaat kein neuer Antrag gestellt wurde	428
Artikel 25 Antwort auf ein Wiederaufnahmegesuch	435
ABSCHNITT IV	
Verfahrensgarantien	437
Artikel 26 Zustellung der Überstellungsentscheidung	437
Artikel 27 Rechtsmittel	444
ABSCHNITT V	
Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung	460
Artikel 28 Haft	460
ABSCHNITT VI	
Überstellung	468

Artikel 29	Modalitäten und Fristen	468
Artikel 30	Kosten der Überstellung	484
Artikel 31	Austausch relevanter Informationen vor Durchführung einer Überstellung	486
Artikel 32	Austausch von Gesundheitsdaten vor Durchführung einer Überstellung	491
Artikel 33	Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung	497
KAPITEL VII		
VERWALTUNGSKOOPERATION		508
Artikel 34	Informationsaustausch	508
Artikel 35	Zuständige Behörden und Mittelausstattung	519
Artikel 36	Verwaltungsvereinbarungen	522
KAPITEL VIII		
SCHLICHTUNG		526
Artikel 37	Schlichtung	526
KAPITEL IX		
ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN		530
Artikel 38	Datensicherheit und Datenschutz	530
Artikel 39	Vertraulichkeit	532
Artikel 40	Sanktionen	533
Artikel 41	Übergangsmaßnahmen	534
Artikel 42	Berechnung der Fristen	535
Artikel 43	Geltungsbereich	537
Artikel 44	Ausschuss	538
Artikel 45	Ausübung der Befugnisübertragung	541
Artikel 46	Begleitung und Bewertung	546
Artikel 47	Statistiken	549
Artikel 48	Aufhebung	551
Artikel 49	Inkrafttreten und Anwendbarkeit	553
ANHANG I		557
D. Durchführungsverordnung zur Dublin III-VERORDNUNGEN – Text		559
E. Durchführungsverordnung zur Dublin III-VO – Kommentar		579
Erwägungsgründe zur Durchführungsverordnung zur DVO Dublin III-Verordnung		581
Erwägungsgründe zur Durchführungsverordnung zur Dublin II-Verordnung		586
TITEL I		
VERFAHREN		589
KAPITEL I		
STELLEN VON GESUCHEN		589
Artikel 1	Stellen eines Aufnahme gesuchs	589
Artikel 2	Stellen eines Wiederaufnahme gesuchs	592

KAPITEL II	
REAKTION AUF EIN GESUCH	594
Artikel 3 Bearbeitung eines Aufnahmegesuchs	594
Artikel 4 Behandlung eines Wiederaufnahmegesuchs	596
Artikel 5 Ablehnende Antwort	598
Artikel 6 Zustimmungende Antwort	601
KAPITEL III	
DURCHFÜHRUNG DER ÜBERSTELLUNG	602
Artikel 7 Modalitäten der Überstellung	602
Artikel 8 Zusammenarbeit zum Zwecke der Überstellung	608
Artikel 9 Verschieben der Überstellung und nicht fristgerechte Überstellungen	611
Artikel 10 Überstellung nach stillschweigender Annahme	614
KAPITEL IV	
HUMANITÄRE KLAUSEL	616
Artikel 11 Hilfsbedürftigkeit von Familienangehörigen	616
Artikel 12 Unbegleitete Minderjährige	621
Artikel 13 III-VO Verfahren	628
Artikel 14 Schlichtung	630
KAPITEL V	
GEMEINSAME BESTIMMUNGEN	632
Artikel 15 Übermittlung der Gesuche	632
Artikel 15a Einheitliche Bedingungen und praktische Vorkehrungen für den Austausch von Gesundheitsdaten vor der Durchführung einer Überstellung	634
Artikel 16 Verfahrenssprache(n)	636
Artikel 16a Informationsmerkbblätter für Personen, die internationalen Schutz beantragen	637
Artikel 17 Zustimmung der betreffenden Personen	639
TITEL II	
AUFBAU DES NETZES „DUBLINET“	640
KAPITEL I	
TECHNISCHE NORMEN	640
Artikel 18 Aufbau von DubliNet	640
Artikel 19 Nationale Systemzugangsstellen	641
KAPITEL II	
NUTZUNGSVORSCHRIFTEN	643
Artikel 20 Referenznummer	643
Artikel 21 Störungsfreier Betrieb	646
TITEL III	
ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN	648
Artikel 22 Zur Anwendung des Dubliner Übereinkommens ausgestellte Laissez-passer	648
Artikel 23 Inkrafttreten	649

F. Eurodac-Verordnung – Text mit Erläuterungen	651
G. Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) – Text	699
H. Dublin II-VO – Text	731
Stichwortverzeichnis	751

Vorwort

Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, das unter dem Begriff „Dublin III-VO“ vor allem während der Flüchtlingskrise im Jahre 2015 bekannt geworden ist, ist eine europäische Verordnung, Art. 288 Abs. 2 AEUV, die von dem Grundsatz ausgeht, dass ein Mitgliedstaat für einen Asylbewerber und für ein Asylverfahren zuständig ist, unter den Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des New Yorker Zusatzprotokolls, die von allen Staaten, die dieser Verordnung unterliegen oder sie anwenden, ratifiziert worden ist.

Die kommentierte Dublin III-Verordnung geht zurück auf das Dublin Übereinkommen und die Dublin II-Verordnung und zeigt, dass schon seit geraumer Zeit in Europa versucht wird, die Asylpolitik gemeinsam zu regeln, da der Schutz vor Verfolgung eines Asylsuchenden in einem Mitgliedstaat eigentlich ausreichend ist, um seinem Ziel gerecht zu werden. Dieses Prinzip ist daher geprägt von dem europäischen Geist der Menschenrechte und der Humanität, auf den sich die 28 Staaten der Europäischen Union und die vier assoziierten Staaten, Island, Norwegen, Liechtenstein und Schweiz, festgelegt haben. Dies ist Teil unseres gemeinsamen Wertekanons in Europa, der uns Europäer unterscheidet von anderen Regionen in der Welt, trotz aller Globalisierung.

Während der Flüchtlingskrise im Jahre 2015 wurden das Europäische Asylzuständigkeitssystem, das neben der Dublin III-Verordnung auch eine Durchführungsverordnung beinhaltet und die Eurodac-Verordnung zur Registrierung der Schutzsuchenden sowie die Vorschriften für das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), schon von vielen Akteuren für überholt erklärt. Die Europäische Kommission hat mittlerweile mit dem Entwurf der Dublin IV-Verordnung reagiert, um die Schwachstellen, die das System während der Flüchtlingskrise zeigte, abzubauen und um die Effizienz dieses Verteilungssystems zu gewährleisten. Der Vorschlag der Europäischen Kommission ist die Antwort auf den Versuch, die Asylpolitik wieder zu nationalisieren. Es wird eine längere Zeit dauern, bis sich die europäischen Gremien auf eine Weiterentwicklung des europäischen Asylzuständigkeitssystems geeinigt haben. Zwischen der Dublin II-VO und der Dublin III-VO lagen zehn Jahre.

Mit dieser Kommentierung wird der Versuch unternommen, die Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland zu strukturieren und zu systematisieren, ohne ganz aus dem Blick zu verlieren, dass auch unsere beiden deutschsprachigen Nachbarländer, Österreich und die Schweiz, gerichtliche Entscheidungen getroffen haben, die durchaus Einfluss auf unsere Rechtsprechung haben. Die Einheit der Rechtsprechung wird durch den Europäischen Gerichtshof gewährleistet, wobei es schon aus sprachlichen Gründen schwierig sein wird, die gesamte obergerichtliche Rechtsprechung in Europa im Blick zu haben. Dies erscheint mir ein besonderes Problem bei der Kommentierung von europaweit geltenden Normen. Die Europäische Union sollte nicht nur die Normen und die politischen und administrativen Texte übersetzen, sondern auch obergerichtliche Entscheidungen der nationalen Gerichtshöfe ihrer Verordnungen, um dadurch die europäische Arbeit an einer derartigen Verordnung zu erleichtern und um das Verständnis zu fördern.

Mitkommentiert wurden die Erwägungsgründe der Dublin III-VO, aber auch der Durchführungsverordnung, um den Prozess der Entstehung der Verordnung deutlich zu machen, aber auch, um die materiellen Begründungen darzustellen und einzuordnen. Die Erwägungsgründe machen darüber hinaus deutlich, dass die Einführung eines solches Gesetzes viele Akteure benötigt, so dass dies ein Beitrag dazu ist, die europäische Gesetzgebung transparent darzustellen und die Vorurteile abzubauen, die viele Menschen immer noch oder schon wieder gegen eine europäische Gesetzgebung haben.

Bedanken möchte ich mich zunächst bei meiner Ehefrau, Gisela Gerling-Koehler, die mich immer unterstützt und motiviert hat, den Kommentar zu schreiben. Mein besonderer Dank gilt auch Frau Dagmar Bremer, die den gesamten Kommentar durchgesehen und ihn sprachlich verbessert hat, denn man hat als Rechtsanwalt in der täglichen Praxis schon seine sprachlichen Eigenheiten, die es zu verbessern gilt.

Mein Dank gilt ferner den Richterinnen und Richtern des Verwaltungsgerichtes Magdeburg, die die gedankliche Entstehung des Kommentars durch ihre Urteile zu meinen Klagen gegen die Dublin-Überstellungsentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge stets begleitet haben. Gleiches gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde der Landeshauptstadt Magdeburg und der anderen Ausländerbehörden, mit denen ich seit Jahren versuche, Lösungen zu erarbeiten, nicht nur bei den Dublin-Verfahren, um Menschen, die Schutz suchen, zu helfen.

Bedanken möchte ich mich bei Frau Rechtsanwältin Berenice Böhlo, die mir manche zusätzliche Anregung beim 4. Fachanwaltslehrgang Migrationsrecht 2017 in Berlin gegeben hat.

Bei den Mitarbeitern des Berliner Wissenschafts-Verlages möchte ich mich für das Vertrauen bedanken, dieses Projekt gemeinsam durchzuführen, sowie auch für die stetige Unterstützung bei der Erstellung des Manuskriptes.

Für Anregungen, Kritik oder Bemerkungen bin ich stets dankbar, da dieser Kommentar, wie auch die anderen, die ich bereits geschrieben habe, davon lebt, dass man ins Gespräch kommt, so dass ich unter uk@koehler-magdeburg.de zu erreichen bin.

Rechtsanwalt Sts a. D. Ulrich Koehler
Fachanwalt für Miet- und Wohnungseigentumsrecht
Fachanwalt für Migrationsrecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Magdeburg, im Januar 2018

A.
Einführung –
Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen
Asylzuständigkeitssystems (GEAS)

Übersicht

- I. Einführung
- II. Dublin-Übereinkommen (DÜ)
- III. Dublin II-Verordnung
- IV. Dublin III-Verordnung
- V. Ausblick

I. Einführung

Strukturell gesehen handelt es sich bei dem Europäischen Asylzuständigkeitssystem um ein Verteilungssystem von Asylantragstellern zwischen 32 souveränen Staaten, den 28 Staaten der Europäischen Union und den vier assoziierten Staaten Island, Norwegen, Liechtenstein und Schweiz. Es regelt die Frage, wer für die Prüfung des Antrages auf internationalen Schutz zuständig ist, wie auch die Verfahrensfragen, wie die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat geregelt werden. Kommt es nicht zur Anwendung der Dublin III-VO findet die Rückführungsrichtlinie, Richtlinie 2008/115/EG¹ Anwendung oder die bilateralen Rückführungsabkommen. Die Differenzierung ergibt sich aus der Frage, ob der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose einen Antrag auf Prüfung des internationalen Schutzes gestellt hat und ob dieser bereits entschieden ist. Unproblematisch ist dieses System daher, wenn ein Mitgliedstaat für einen Asylbewerber zuständig ist, denn es gilt der Grundsatz: ein Mitgliedstaat – ein Asylbewerber – ein Asylantrag. Das System muss allerdings eine Antwort geben auf die Frage, wenn mehr als ein Mitgliedstaat für einen Asylbewerber zuständig sein könnte, da der Asylantragsteller minderjährig ist oder Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat hat oder eine andere Zuständigkeitsregelung zur Anwendung kommt. Gleiches gilt bei dem Versuch, wenn der Asylbewerber sich seinen Mitgliedstaat aussuchen will, denn im Kapitel III der Dublin III-VO liegt ein hierarchisch gegliedertes System vor, nachdem die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten für den jeweiligen Asylbewerber geregelt ist, so dass dies eigentlich nicht vorgesehen ist. Die Verteilung der Antragsteller erfolgt durch diese europarechtlich geregelten Normen. Ursprünglich hatte der jeweilige Asylbewerber auch nicht die Möglichkeit, gegen dieses Verteilungssystem Rechtsmittel, Art. 27. Dublin III-VO, einzulegen, was allerdings durch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes Stück für Stück aufgelöst worden ist.

Das Europäische Asylzuständigkeitssystem ist durch eine Reihe von speziellen Abkommen geregelt, für die der Name der irischen Hauptstadt „Dublin“ steht, die aber ohne das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)² nicht zu verstehen sind. Mit dem SDÜ wurde begonnen, die Idee eines „grenzenlosen“ Europas umzusetzen. Dies führte dazu, dass zusätzliche Abkommen notwendig wurden, um vermutete Sicherheitsdefizite durch die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit im „Schengenland“ erst gar nicht entstehen zu lassen. Am 14.6.1985 unterzeichneten zunächst die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande das Abkommen von Schengen über den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen dieser Staaten. Das Schengener Abkommens wurde am 19.6.1990 unterzeichnet. Vereinheitlicht wurden im Laufe der Jahre die Vorschriften für die Einreise, den kurzfristigen Aufenthalt von Ausländern im Schengen-Raum, die Asylverfahren, die Maßnahmen gegen den grenzüberschreitenden Drogenhandel, die polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Justizwesen. Dieser Prozess wird von den europäischen Gremien ständig weiter fortgesetzt.

1 ABl. L 348 v. 16.12.2008, S. 98.

2 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen v. 14.6.1985 zwischen den Regierung der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau von Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (im Folgenden: SDÜ), unterzeichnet am 19.6.1990 in Schengen (BGBl. II 1993,1010).

- 3 Das SDÜ trat am 1.9.1993 in Kraft, allerdings dauerte es noch einige Jahre bis es zur praktischen Anwendung kam, da eine Reihe von Einzelbestimmungen eingeführt werden mussten. Die endgültige Einführung erfolgte dann am 26.3.1995.
- 4 Die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten, die anfänglich nur einen völkerrechtlichen Charakter hatte, wurde in dem Amsterdamer Vertrag vom 2.10.1997 mit Wirkung vom 1.5.1999 in das Regelwerk der Europäischen Gemeinschaft einbezogen und weitere Staaten haben sich dann diesem System angeschlossen.
- 5 Italien unterzeichnete die Übereinkommen am 27.11.1990, Spanien und Portugal unterzeichneten sie am 25.6.1991, Griechenland am 6.11.1992, Österreich am 28.4.1995, Dänemark, Finnland und Schweden am 19.12.1996 ebenso wie die nicht-EU-Mitglieder Island und Norwegen, die im Rahmen der Nordischen Union bereits die Kontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen aufgehoben hatten. Der Rat der Europäischen Union beschloss am 1.12.2000 die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands in allen fünf Ländern der Nordischen Passunion. Die Schweiz unterzeichnete das Abkommen im Jahre 2004. Die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei traten am 21.12.2007 bei. Zuletzt schloss sich Liechtenstein, Nicht-EU-Mitglied wie auch die Schweiz, im Jahre 2011 dem Schengen-Raum an.
- 6 Die EU-Mitgliedsländer Bulgarien, Zypern und Rumänien sind noch keine Vollmitglieder des Schengen-Raums³; die Grenzkontrollen zwischen diesen Ländern und dem Schengen-Raum werden aufrechterhalten. Sie stellen bisher auch keine „Schengen-Visa“ aus. Kroatien wurde ab dem 22.6.2017 Teil des Schengen-Informationssystems (SIS), so dass die Wartezeit an der Grenze zwischen Kroatien und Slowenien verringert wird, da beide Mitgliedstaaten jetzt Zugang zu diesem System haben.
- 7 Eine Sonderrolle haben Irland und das Vereinigte Königreich, beide sind keine vollwertigen Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens. Sie können den Schengen-Besitzstand mit Billigung des EU-Rates ganz oder teilweise übernehmen und sich an seiner Weiterentwicklung beteiligen, so dass beide Staaten das Schengener Abkommen nur teilweise anwenden. Hintergrund ist, dass zwischen beiden Staaten Sonderregelungen bestehen in Bezug auf Nordirland.

II. Dublin Übereinkommen (DÜ)

- 8 Mit dem Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages⁴ – Dublin Übereinkommen – haben die damaligen 12 Mitgliedstaaten – Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Irland und Großbritannien – einen ersten Schritt unternommen, ihre jeweilige nationale Asylpolitik zu harmonisieren. In diesem Zusammenhang muss das Schengener Übereinkommen vom 14.6.1985 mit einbezogen werden, das zwischen den Benelux-Ländern, Frankreich und Deutschland zum schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen geführt hat und das am 19.6.1990 in Schengen unterzeichnet worden ist⁵. Der Abbau der Grenzkontrollen kam den Asylbewerbern ebenfalls zu Gute, denn nun konnten sie sich ohne Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedsländern bewegen und mehrfach Asylanträge stellen, sog. „Asylum-shopping“⁶. Es gab auch Asylbewerber, für die sich kein Land für zuständig erachtete, sog. „refugee in orbit“⁷.
- 9 Ausgangspunkt dieses Übereinkommens war die Tagung des Europäischen Rates in Straßburg am 8./9.12.1989. In den Erwägungsgründen der Dublin III-VO wird darauf hingewiesen, dass den Flüchtlingen ein angemessener Schutz zu bieten ist, wobei dies nicht nur auf die gemeinsame hu-

3 www.schengenvisa.com.

4 ABl. C 254 v. 19.8.1997, S. 1–12.

5 BAnz. Nr. 217a v. 23.11.1990, Ratifizierungsgesetz v. 15.7.1993 (BGBl. 1993 II 1010, 1994 II 631, 1996 II 242, 1997 I 1606).

6 *Hailbronner/Thiery*, ZAR 1997, 55–66 (56).

7 *Gerlach*, ZRP 1993, 164–166 (164).

manitäre Tradition in Europa zurückzuführen ist. Die Erwägungsgründe nehmen ausdrücklich Bezug auf die Bestimmungen der Genfer Konvention vom 28.7.1951⁸, in der Fassung des Zusatzprotokolls von New York vom 31.1.1967⁹ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, allgemein als „Genfer Abkommen“ bzw. als „New Yorker Protokoll“ bezeichnet. Aus der Tatsache, dass alle Mitgliedstaaten des Übereinkommens das Genfer Abkommen und das Protokoll unterzeichnet haben, entsteht das Prinzip des gegenseitigen Vertrauens, so dass dies erst die Möglichkeit eröffnet, ein entsprechendes Übereinkommen zwischen den Staaten abzuschließen. Ausgangspunkt und rechtliche Basis in den meisten Staaten des Abkommens ist nach wie vor das geltende Völkerrecht, dass in Art. 1 Ziff. 2 Genfer Konvention (GFK) bestimmt, dass der Ausdruck „Flüchtling“ auf jede Person Anwendung findet,

„der infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlos infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“

Dieser Artikel der Genfer Konvention wird durch Art. 33 Abs. 1 GFK ergänzt:

„Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner Überzeugung bedroht sein würde.“
(Refoulement-Gebot)

Das Refoulement-Gebot ist als individuelles Recht anerkannt und die meisten europäischen Staaten haben die Genfer Konvention mit dem Zusatzprotokoll in ihr nationales Recht übernommen¹⁰, in Deutschland § 4 Abs. 1 S. 1 AsylG. 10

Das Dublin Übereinkommen (DÜ), das zwischen den zwölf europäischen Staaten abgeschlossen worden ist, sah in Art. 1 Abs. 1 lit b DÜ vor, dass sich der Asylantrag „nur“ auf Art. 1 der Genfer Konvention in der Fassung des New Yorker Zusatzprotokolls bezog und auch die Prüfung des Asylantrages bezog sich ausschließlich auf diese Antragstellung, Art. 1 Abs. 1 lit d DÜ. Aus Art. 3 Abs. 4 UAbs. 1 DÜ ergab sich ferner, dass der Antragsteller der Prüfung des Antrages auf ein Schutzrecht nach der Genfer Konvention zustimmen konnte, auch wenn der Mitgliedstaat auf Grund der Kriterien nicht zuständig war. Aus der Tatsache der Antragstellung wurde dann von der Asylverwaltung geschlossen, dass der Antragsteller seine Zustimmung erteilt hatte, so dass dieses Übereinkommen in der Praxis keine große Wirksamkeit entfaltete, denn die Flüchtlingseigenschaft wurde stets mitgeprüft und nicht die Frage der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates, denn die Zustimmung des Antragstellers wurde mit der Antragstellung unterstellt. 11

Daneben hat sich ein spezielles europäisches Refoulement-Verbot aus Art. 3 EMRK entwickelt¹¹. Art. 3 EMRK ist gleichlautend mit Art. 4 GRCh, das nicht durch Art. 33 Abs. 2 der Genfer Konvention begrenzt ist. Ferner stehen die Rechtsinstitute aus der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Grundgesetz, Art. 16a GG, nebeneinander. Unterschiede gab es anfänglich nur bei dem Grundsatz der innerstaatlichen Schutzalternativen und bei den Kriterien für die Annahme einer Verfolgungsgefahr. Das Grundrecht auf Asyl wurde Anfang der Neunzigerjahre eingeschränkt mit der sicheren Drittstaatenklausel, Art. 16a Abs. 2 GG, der Schutzvermutung als sicherer deklariertes Herkunftsstaat, Art. 16a Abs. 3 GG und der Beschränkung der Vollzugsvoraussetzung bei offen- 12

8 *United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 (1954); BGBl. II 1953, 559, 560.

9 BGBl. 1969 II 1294–1299.

10 *Hailbronner*; ZAR 2009, 369–376.

11 *Hailbronner*; DÖV 1999, 617–624 (621).

sichtlich unbegründeten Asylbegehren auf den Fall der ernstlichen Zweifel, Art. 16a Abs. 4 GG. Mit Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG, der sicheren Drittstaatenregelung für Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und Drittstaaten, in denen die Genfer Flüchtlingskonvention mit dem New Yorker Zusatzprotokoll angewendet wird, wird sichergestellt, dass der Ausländer sich nicht auf das Asylrecht berufen kann. Diese Regelung wird nicht durch die Dublin III-VO verdrängt. Die Dublin III-VO findet daher keine Anwendung mehr auf Ausländer, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat ein Schutzrecht erhalten haben, wie sich aus Art. 18 Abs. 1 lit a bis d Dublin III-VO ergibt¹² und aus der Tatsache, dass ein Asylsuchender nur einmal einen Antrag in einem Mitgliedstaat beantragen kann, Art. 20 Abs. 1 Dublin III-VO. Der „zweite“ Asylantrag ist unzulässig, § 29 Abs. 1 AsylG. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führt daher eine eingeschränkte Befragung durch, da nur der sichere Drittstaat herausgefunden werden muss, § 29 Abs. 2 AsylG.

- 13 Die Einschränkung des Grundrechts auf Asyl wurde dadurch ausgeglichen, dass der Schutz vor Abschiebung in einen Verfolgerstaat nach Art. 33 der Genfer Konvention sich weiter entwickelte, zum „kleinen Asyl“, das einen humanitären Schutz für den Asylsuchenden gewährt. Durch die Einführung der Qualifikations- oder auch Anerkennungsrichtlinie und des EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes¹³ 2007 wurde die Differenzierung immer mehr aufgehoben, so dass das verfassungsrechtliche gebotene Asylrecht im Laufe der Zeit seine zentrale Bedeutung verlor. Mit § 4 AsylG ist der gesetzliche Rahmen auf ein subsidiäres Schutzrecht vorhanden, dem Asylsuchenden ein Bleiberecht in Deutschland zu gewähren, auch dann, wenn die Verfolgung von nichtstaatlichen Akteuren ausging. Mit der weiteren Harmonisierung des europäischen Asylrechts stellt sich die Frage, ob Deutschland auf Dauer Art. 16a Abs. 1 GG als nationale Sonderregelung aufgeben sollte, wobei der Schutz vor Menschenrechtsverletzungen aus der Würde des Menschen, Art. 1 GG, bzw. der Entfaltung der Persönlichkeit, Art. 2 Abs. 1 GG, dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 GG und dem Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG, gewährleistet sein würden, so dass Verfassungsbeschwerden weiterhin möglich wären. In Art. 18 GRCh wird das Recht auf Asyl gewährleistet, so dass der Dualismus zwischen dem deutschen nationalen Sonderrecht und dem europäischen Recht aufgegeben werden könnte¹⁴.
- 14 In den Erwägungsgründen, die u. a. die Gesetzesbegründung liefern, wird darauf abgestellt, dass Maßnahmen erforderlich sind, damit die Asylbewerber nicht zu lange im Ungewissen über ihr Schicksal sind und wissen, dass ihr Antrag von einem der Mitgliedstaaten dieses Übereinkommens geprüft wird, bevor sie von dem einen Mitgliedstaat in den anderen abgeschoben werden könnten. Verstärkt werden sollte ebenfalls die Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sollte ebenfalls verbessert werden.
- 15 Hintergrund dieses Dublin Übereinkommens war das gemeinsame Ziel der ursprünglich zwölf europäischen Staaten, einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, indem insbesondere der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) geänderten Fassung gewährt werden sollte. Ausgangspunkt für die EEA war der auf dem Europäischen Rat von Madrid 1985 beschlossene Auftrag, die Befugnisse der Institutionen auszubauen und neue Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft zu erschließen. Ziel war es, einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen mittels eines Zusatzvertrages zu den bereits bestehenden Gemeinschaftsverträgen, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, (EGKS) der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom), um eine vertragliche Grundlage für die bestehende Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) in Auftrag zu geben. Die-

12 *VG Düsseldorf*, Beschl. v. 24.10.2014 – 17 L 2243/14.A., Rn. 2 –, juris; *VG Düsseldorf*, Beschl. v. 4.11.2014 – 17. L 2430/14.A –, juris; *BVerwG*, Urt. v. 17.6.2014 – 10 C 7/13, Rn. 29 –, juris = InfAuslR 2014, 400–404 = NVwZ 2014, 1460–1464.

13 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.8.2007, BGBl. I S. 1970.

14 *Hailbronner*; ZAR 2009, 369–376 (376).

ser Änderungsvertrag wurde am 17.2.1986 von insgesamt neun der zwölf Staaten angenommen, während die drei anderen Staaten, Dänemark, Griechenland und Italien, erst am 28.2.1986 folgten, nachdem in Dänemark noch ein Referendum zu dieser Fragestellung stattgefunden hat. Mit dieser EEA wurden die bestehenden Verträge ergänzt, aber es wurde keine Europäische Union geschaffen, was weiterhin das Ziel der europäischen Entwicklung ist. Die EEA trat dann am 1.7.1987 in Kraft, so dass zwei verschiedene Rechtsgebiete miteinander verbunden worden sind, nämlich die Vereinbarung über die Europäische Politische Zusammenarbeit und die Rechtsakte zur Änderung des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

Die Unterzeichnung erfolgte am 15.6.1990 durch den zuständigen deutschen Minister des Innern Dr. Wolfgang Schäuble, MdB. Mit dem Gesetz vom 27.6.1994 hat der Bundestag dieses Übereinkommen als Gesetz beschlossen, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, so dass es im Bundesanzeiger¹⁵ veröffentlicht worden ist. Mit der Umsetzung des Dubliner Übereinkommens in die nationale Gesetzgebung wurde allerdings kein Asylanspruch gewährt, wie sich aus dem Zweck und dem Wortlaut des Abkommens ergibt. Jeder Asylantrag ist deshalb nach den innerstaatlichen Vorschriften unter Beachtung der Definition des Begriffes „Flüchtling“ in Art. 1 Ziff. 2 GFK und des Refoulementgebotes, Art. 33 GFK, zu prüfen, so dass eine Änderung des materiellen Asylrechts in Deutschland, wie auch in den anderen Staaten des Abkommens nicht notwendig wurde. Die Vertragsstaaten hatten sich verpflichtet, die Genfer Konvention unter Beachtung des New Yorker Protokolls zu beachten und damit wurde von allen Staaten ein verfahrensrechtlicher und materieller Mindeststandard garantiert, der zwangsweise dazu führt, über eine Vereinheitlichung nachzudenken. Der einzelne Flüchtling hat daher einen eigenen Anspruch Schutz zu erhalten. In dem Übereinkommen ist keine Bestimmung enthalten, aus der sich ein Anspruch eines Asylbewerbers ableiten lässt, dass sein Antrag von einem bestimmten Staat geprüft werden muss. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 DÜ „verpflichten sich“, und aus dem Zweck dieses Übereinkommens und der Gesamtstruktur des Vertrages¹⁶.

In dem Dubliner Übereinkommen wurden in Art. 1 DÜ insgesamt sieben Definitionen festgelegt. Die Begriffe „Ausländer“, „Asylantrag“, „Asylbewerber“, „Prüfung eines Asylantrages“, „Aufenthaltserlaubnis“, „Einreisevisum“ und „Transitvisum“ gelten in allen Mitgliedstaaten, die dieses Übereinkommen ratifiziert haben. Ferner wurden eine Reihe von Grundsätzen festgelegt, die bis heute gelten, und die sich in der Dublin III-VO wiederfinden, wie die Prüfung eines Antrages auf Asyl von einem einzigen Mitgliedstaat, Art. 3 Abs. 2 S. 1 DÜ. Allerdings hatte der Mitgliedstaat die Möglichkeit, unter der Voraussetzung, dass der Asylbewerber zustimmt, den gestellten Asylantrag auch dann zu prüfen, wenn er aufgrund der definierten Kriterien dieses Übereinkommens nicht zuständig war, so dass die Zuständigkeit eines einzigen Mitgliedstaates für einen Asylbewerber nicht vorlag. Der ursprünglich zuständige Mitgliedstaat wurde von seinen Verpflichtungen nach dem Übereinkommen entbunden, es erfolgte ein Zuständigkeitswechsel. Der Mitgliedstaat hatte dann die Verpflichtung, den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat davon zu unterrichten. Ebenfalls sah das Übereinkommen vor, dass nach Art. 3 Abs. 7 DÜ ein Asylbewerber wieder aufzunehmen ist, falls sich ein Asylbewerber in dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates befindet und bereits einen Asylantrag gestellt hatte. Diese Verpflichtung erlosch, wenn der Asylbewerber unterdessen das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten mindestens drei Monaten verlassen oder in einem Mitgliedstaat eine Aufenthaltserlaubnis für mehr als drei Monate erhalten hatte. Des Weiteren sah das Übereinkommen eine Regelung für Familienangehörige vor und die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für einen Asylbewerber, der ursprünglich ein gültiges Visum für diesen Mitgliedstaat hatte, Art. 5 Abs. 2 DÜ, war geregelt worden. In Art. 6 Abs. 1 DÜ erfolgte eine Regelung für die Tatsache, dass ein Asylbewerber illegal die Grenze eines Mitgliedstaates überschritten hatte, so dass dieser Mitgliedstaat für die Antragsprüfung zuständig war und die Zuständigkeit erlosch nach sechs Monaten, Art. 6 Abs. 2 DÜ, wenn der Asylbewerber sich in einem Mitgliedstaat aufgehalten hatte, bevor er den Asylantrag einreichte. Ebenfalls war eine Regelung für das

15 BGBl. II 1994, S. 791–796.

16 Hailbronner/Thiery, ZAR, 1997, 55–66 (59).

Verlassen einer Transitzone eines Flughafens vorgesehen, Art. 7 Abs. 2 DÜ. Art. 8 DÜ sah eine Auffanglösung vor, falls kein Mitgliedstaat nach den in Artikeln 4–7 DÜ genannten Kriterien zuständig war, um das Problem der „refugee in orbit“ zu regeln. Art. 9 DÜ sah ferner die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates vor, wenn dieser nach den definierten Kriterien zwar nicht zuständig war, allerdings auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates und unter der Voraussetzung, dass der Asylbewerber dies wünscht, konnte dieser einen Asylantrag prüfen, so dass die Zuständigkeit dann auf den prüfenden Mitgliedstaat überging mit den Rechtsfolgen des Art. 10 DÜ. In Art. 11 Abs. 1 DÜ erfolgte eine Regelung für den Fall, dass ein Mitgliedstaat einen anderen Mitgliedstaat für das Asylverfahren für zuständig hielt. Der sich für unzuständig haltende Mitgliedstaat konnte innerhalb von sechs Monaten nach Antragstellung den zuständigen Mitgliedstaat ersuchen, den Asylbewerber wieder aufzunehmen. Der andere Mitgliedstaat musste dann, Art. 11 Abs. 4 DÜ, innerhalb von drei Monaten entscheiden, ob er den Asylbewerber wieder aufnimmt oder nicht. Schon in dem damaligen Übereinkommen wurde Schweigen eines Mitgliedstaates auf ein Aufnahmegesuch als Zustimmung gewertet, Art. 11 Abs. 4 S. 2 DÜ. Eine Vorschrift, die heute bei der Dublin III-VO vor allem bei Asylbewerbern Anwendung findet, die aus Italien kommen und die dortige Anfrage auf Aufnahme nicht zu einer Rückantwort führt. Art. 12 DÜ stellte noch einmal klar, dass die Bestimmung für die Prüfung des Asylantrages dem Mitgliedstaat obliegt, in dessen Hoheitsgebiet sich der Asylbewerber auffällt. Art. 13 DÜ definierte die Wiederaufnahmemodalitäten des jeweiligen Asylantrages. In Art. 14 DÜ war der gegenseitige Austausch der Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt sowie der Austausch der statistischen Daten. In Art. 15 DÜ erfolgte die Regelung der Übermittlung von personenbezogenen Informationen, um das Übereinkommen mit Leben zu erfüllen. Die weiteren Artikel regelten das Verfahren zwischen den Vertragsparteien. Das Übereinkommen sah einen Ausschuss vor, der den Auftrag hatte, die Anwendung und die Auslegung dieses Übereinkommens zu überprüfen, Art. 18 DÜ. Darüber hinaus galt dieses Übereinkommen nur für die europäischen Gebiete der Mitgliedsstaaten. Den Färöer-Inseln, Grönland, dem Königreich Dänemark, der Französischen Republik für ihre Überseegebiete, den entsprechenden Gebieten des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland wurden Ausnahmen zugebilligt. In Art. 21 Abs. 1 DÜ wurde ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, dass weitere Staaten beitreten können, so dass mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden bei der Regierung von Irland dieses Übereinkommen am 1.9.1997 in Kraft trat.

- 18** In dem ersten Dublin Übereinkommen wurden die zentralen Fragen des europäischen Asylzuständigkeitssystems geregelt, die durch die beiden Nachfolgeregelungen Dublin II- und Dublin III-VO nicht mehr wesentlich verändert worden sind. Kritisch ist anzumerken, dass weder das materielle Asylrecht noch das Asylverfahrensrecht zwischen den Staaten des Abkommens harmonisiert worden sind. Bis heute erkennen die Staaten untereinander die Statusfeststellung als Asylbewerber des jeweiligen anderen Staates nicht an. Der konsequente Schritt zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylrecht (GEAS) wurde nicht in Angriff genommen. Jeder der Mitgliedsstaaten prüft bis heute die Frage der Asylgewährung nach seinen eigenen staatlichen Vorgaben, Art. 3 Abs. 1 DÜ, unter Beachtung der Genfer Konvention und des New Yorker Protokolls. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass eine negative Asylentscheidung eines Vertragsstaates die anderen Mitgliedstaaten bindet. Dies bedeutet, dass die Asylgewährung keine Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten hat, die ablehnende Asylentscheidung aber für alle Mitgliedstaaten gilt. In Deutschland war hierzu die Änderung des Grundgesetzes notwendig, so dass die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen gegeben ist, Art. 16a Abs. 5 GG. Das Antragsverfahren auf die Prüfung internationalen Schutzes muss in den Vertragsstaaten auf rechtstaatlichen Prinzipien beruhen, so dass ein Mindeststandard in jedem Land gegeben ist. Ausgangspunkt dieser Regelung ist die Tatsache, dass jeder der Vertragsstaaten des Dubliner Übereinkommens die beiden Verträge, nämlich die Genfer Flüchtlingskonvention und das New Yorker Protokoll sowie die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ratifiziert hatte.