



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Das Dublin-System: Aktuelle Entwicklungen nach richtungsweisenden Gerichtsurteilen

Verfasserin

Katrin Leirich, BA

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Mag. Dr. Stefan Brocza

Danksagung

Für die Unterstützung bei meiner Diplomarbeit möchte ich mich bei folgenden Personen herzlich bedanken:

Zuerst ein herzliches Dankeschön an meinen Betreuer Herrn Mag. Dr. Stefan Brocza, der mir die Freiheit gab mich bei dieser Arbeit frei zu entfalten, aber immer unterstützend zur Seite stand, wenn ich Anregungen brauchte. Danke, dass ich mit jeglichen Fragen zu Ihnen kommen konnte und Sie mir stets Zuspruch leisteten.

Meinen Eltern Ernestine und Johann, sowie meinem Bruder Stefan danke ich für ihre jahrelange Unterstützung während des Studiums. Liebe Mama, lieber Papa, ich bin euch von Herzen dankbar, dass ihr mich nicht nur finanziell unterstützt, sondern mir auch die Möglichkeit gegeben habt, meinen eigenen Weg zu finden und meine eigenen Entscheidungen zu treffen. Danke für euren bedingungslosen Rückhalt.

Diese Arbeit würde von Fehlern nur so strotzen, wären da nicht Andrea, Anita, Katharina und Marielen, die ihre Zeit und wahrscheinlich auch einige Nerven geopfert haben, um Inputs, Verbesserungsvorschläge und Motivation zu geben. Vielen Dank für eure Unterstützung in allen Lebenslagen!

Last but not least, geht mein Dankeschön an Mathias und an alle FreundInnen und Bekannte, die mich jahrelang auf meinem Lebens- und Studienweg begleitet haben und mich immer wieder durch zusprechende, aber auch manchmal (notwendige) kritische Worte motiviert haben, weiter zu machen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Fragestellung und Zielsetzung.....	2
1.2	Aufbau der Arbeit	3
1.3	Erklärung wichtiger Begriffe	5
2	Ausführungen zu Rechtstheorien.....	12
2.1	Entwicklung von Recht	12
2.2	Recht als autopoietisches System	13
2.2.1	Gerichtshöfe	16
2.2.2	Weltgesellschaft	18
2.3	Critical Legal Studies	20
2.4	Partizipationsmöglichkeiten	21
2.4.1	Flüchtlinge und Recht	23
3	Methode	25
3.1	Qualitative Inhaltsanalyse	25
4	Das Dublin-System	27
4.1	Einleitung	27
4.1.1	Geschichtliche Entwicklung des Dublin-Systems.....	27
4.1.2	Entstehung einer EU-Verordnung.....	28
4.2	Die Dublin-II-Verordnung (EG) Nr. 343/2003	30
4.3	Anwendungsfolgen der Dublin-II-Verordnung	32
4.3.1	Anwendungsprobleme der Dublin-II-Verordnung.....	32
4.3.2	Überlastete Asylsysteme	37
4.4	Der Neugestaltungsprozess des Dublin-Systems: Vom Vorschlag der Europäischen Kommission 2008 bis zur Dublin-III-Verordnung 2013	42
4.4.1	Bewertungen und Anregungen im Vorfeld zum Vorschlag.....	43
4.4.2	Vorschlag der Europäischen Kommission KOM(2008) 820 endg.	45
4.4.3	Stellungnahmen zum Vorschlag.....	46

4.4.4 Erste Lesung durch LIBE und das Europäische Parlament.....	52
4.4.5 Erste Lesung im Rat der Europäischen Union	55
4.4.6 Zweite Lesung im Europäischen Parlament und endgültige Verabschiedung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013	60
4.4.7 Dublin-II vs. Dublin-III: inhaltliche Entwicklung der Verordnung	63
4.4.8 Stellungnahmen zur neuen Verordnung	74
4.4.9 Zwischenresümee	75
4.5 Auf der Theorie basierende Schlussfolgerungen	77
5 Gerichtsurteile auf europäischer Ebene zur Dublin-II-Verordnung	80
5.1 Situation vor den Urteilen.....	80
5.2 M.S.S. v. Belgien und Griechenland	85
5.2.1 Stellungnahmen nach dem Urteil	94
5.3 EuGH Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10.....	96
5.3.1 Stellungnahmen nach dem Urteil	101
5.4 weitere Urteile des EGMR und des EuGH zu Dublin-Fällen.....	103
5.5 Praktische Auswirkungen aufgrund der Urteile	106
5.6 Auf der Theorie basierende Schlussfolgerungen	111
6 Conclusio	115
7 Literaturverzeichnis	119
8 Anhang.....	129
8.1 Zusammenfassung	129
8.2 Summary	131
8.3 Abbildungsverzeichnis	133
8.4 Abkürzungsverzeichnis	133
8.5 Curriculum Vitae.....	134

*„Wir verlangen,
dass Europa uns eine starke Hand reicht,
um Menschenleben zu retten“*

*(Angelino Alfano, italienischer Innenminister,
Treffen der EU-Innenminister in Luxemburg, 8.10.2013)*

1 Einleitung

Dieses Zitat von Angelino Alfano entstand nach der Flüchtlingstragödie in Lampedusa im Herbst 2013, bei der hunderte von Bootsflüchtlingen auf offenem Meer starben. Die Forderung nach einer echten solidarischen Lastenverteilung von Asylsuchenden wurde durch die Geschehnisse wieder in die Öffentlichkeit gerückt.

In Lampedusa kommen täglich hunderte Flüchtlinge mit Booten aus Afrika an. Für diese Flüchtlinge ist laut der Asylzuständigkeitsverordnung Dublin-II (2003) beziehungsweise Dublin-III (2013), jener Staat verantwortlich, der den Flüchtlingen die Einreise in die Europäische Union ermöglichte. In diesem Fall betrifft dies Italien, in vielen anderen Fällen Griechenland. Doch nicht nur diese beiden Staaten können der großen Anzahl an Schutzsuchenden nicht die entsprechende Versorgung bieten, da ihre Asylsysteme stark überlastet sind. Grenzstaaten sind stärker von dieser Problematik betroffen, daher werden die anderen Mitgliedstaaten zu Solidarität aufgefordert.

Die Frage nach der Zuständigkeit für Asylanträge ist jedoch schon seit den 1990er Jahren ein stetiges Thema zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. 2003 sollte die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 diesem Problem Abhilfe schaffen und die Zuständigkeit anhand von bestimmten Kriterien regeln. Diese Kriterien wurden von den Mitgliedstaaten jedoch unterschiedlich angewandt, wodurch es häufig zu Überstellungen in die EU-Grenzstaaten kam, da diese für die Einreise der Asylsuchenden verantwortlich gemacht wurden. Es herrschte weder Solidarität noch faire Lastenverteilung, wodurch die EU-Außenstaaten nicht mehr mit der großen Anzahl von schutzsuchenden Flüchtlingen zurechtkamen. Vor allem Griechenland war von diesem Problem betroffen und es herrschten menschenrechtswidrige Zustände, auf die schon jahrelang vom United Nations High Commissioner for Refugees und von Nichtregierungsorganisationen hingewiesen wurde. Die Mitgliedstaaten sahen die Verantwortung jedoch noch immer bei der griechischen Republik und überstellten Asylsuchende, die über Griechenland in die EU eingereist waren, noch

immer dahin zurück. Erst 2011 entschieden der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof, dass diese Überstellungen in Zukunft nicht mehr zulässig seien. Die Gerichte hielten fest, dass sich EU-Staaten ebenfalls einer Menschenrechtsverletzung schuldig machen, wenn sie Flüchtlinge nach Griechenland überstellen. Diese Urteile wurden als richtungsweisend gesehen, wobei es vor allem die Asylsuchenden betraf, die nach Griechenland zurückgeschickt werden sollten. Doch auch Überstellungen in andere Staaten wurden in Frage gestellt, da die zuständigen Mitgliedsländer keine systemischen Mängel bei ihrem Asylsystem aufweisen durften.

Die Überstellungen nach Griechenland wurden ausgesetzt, wodurch tausende Asylsuchende vor unmenschlichen Zuständen bewahrt wurden. Das Problem besteht jedoch in anderen Ländern, wie eingangs beschrieben zum Beispiel in Italien, weiter. Hier ergibt sich die Frage, ob die Urteile nur für Griechenland-Überstellungen richtungsweisend waren oder ob sie auch auf Überstellungen in andere Länder anwendbar sind? Zudem wurden beide Urteile 2011, inmitten des Ausverhandlungsprozesses der Neufassung zur Dublin-III-Verordnung, gesprochen. Diese beiden Aspekte führten mich zur Forschungsfrage für diese Diplomarbeit, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird.

1.1 Fragestellung und Zielsetzung

Die Forschungsfrage, die über der gesamten Diplomarbeit steht, lautet daher wie folgt:

„Welche Auswirkungen haben das Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu M.S.S. v. Belgien und Griechenland sowie das Urteil des Europäischen Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 auf das gesamte Dublin-System, aber vor allem auf die – Nachfolgeverordnung der Dublin-II-Verordnung – Verordnung (EU) Nr. 604/2013?“

Diese Frage soll vor allem bestimmte Entwicklungsprozesse, die nach den Urteilen (nicht) stattfanden, beleuchten:

- Auswirkungen auf die Überstellungspraxis nach Griechenland,
- Auswirkungen auf die Überstellungspraxis in andere Mitgliedstaaten mit problematischen Asylsystemen,
- Auswirkungen auf inhaltliche Veränderungen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 und
- Auswirkungen auf weitere Urteile zur Rechtmäßigkeit von Überstellungen in andere Mitgliedstaaten mit problematischen Asylsystemen.

Anhand dieser Prozesse kann festgestellt werden, ob die Urteile wirklich richtungsweisenden Charakter enthielten, oder ob sich diese Feststellung im Lauf der Zeit relativiert werden muss. Ein richtungsweisender Charakter würde den Grundsatz der gesamten Dublin-II-beziehungsweise Dublin-III-Verordnung in Frage stellen. Würden die Urteile zu Überstellungstopps in mehrere EU-(Grenz-)Staaten führen, könnte die ursprüngliche Methode zur Zuständigkeitsermittlung nur mehr stark eingeschränkt angewandt werden, wodurch das Grundprinzip dieser Art von Zuständigkeitsermittlung untergraben würde.

Innerhalb der Europäischen Union gibt es sowohl staatliche wie auch nicht-staatliche Akteure, die generell dieses Prinzip der Zuständigkeitsermittlung anprangern und echte Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, sowie die Selbstbestimmung des Asyllandes durch die Asylsuchenden, fordern. Auf diese Bestrebungen wird in dieser Diplomarbeit nicht eingegangen, wobei der Ansatz für alternative Methoden zur Dublin-Verordnung eine interessante Fragestellung für weitere wissenschaftliche Arbeiten darstellt.

Da aufgrund der 2013 neu verabschiedeten Dublin-III-Verordnung keine weitere Veränderung in naher Zukunft zu erwarten ist, widmet sich diese Diplomarbeit der Dublin-Verordnung in seiner völligen Bandbreite.

1.2 Aufbau der Arbeit

Um die Forschungsfrage zu beantworten, werden die Dublin-Verordnung und die Gerichtsurteile ausführlich beleuchtet. Doch zuvor müssen noch der theoretische und methodische Teil erörtert werden.

Kapitel 2 beschäftigt mich mit Rechtstheorien, wobei zum Großteil auf Luhmanns Ausführungen zu Systemtheorie und Autopoiesis des Rechts eingegangen wird. Besonderer Augenmerk wird auf die Rolle der Gerichtshöfe und der Weltgesellschaft gelegt. Letztere bieten den Übergang zu aktuelleren Entwicklungen, die darauf hindeuten, dass es zu einer verstärkten Einflussnahme von nicht-rechtlichen Akteuren im Rechtssystem kommt. Dies bekräftigen auch die TheoretikerInnen der Critical Legal Studies. Im letzten Abschnitt werden die Partizipationsmöglichkeiten von nicht-staatlichen beziehungsweise nicht-rechtlichen Akteuren auf den Gesetzgebungs- oder Rechtsprechungsprozess erläutert. Hier wird gesondert auf die Stellung von Flüchtlingen eingegangen.

Im Kapitel 3 wird auf die methodische Vorgehensweise, die zur Erarbeitung der Dokumente, Berichte, Zeitschriftenartikel, Gesetzestexte und Gerichtsdokumente verwendet wurde, eingegangen.

Die beiden folgenden Kapitel bilden zusammen den Hauptteil dieser Diplomarbeit. Zuerst beschäftigt sich Kapitel 4 mit dem Dublin-System als Ganzes. Beginnend mit der historischen Entwicklung des Dublin-Übereinkommens bis hin zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003, welche im nächsten Schritt näher betrachtet wird. Kapitel 4.3 behandelt die Anwendungsfolgen und –probleme der Verordnung. Im nächsten Schritt wird der lange Gesetzgebungsprozess der Nachfolgeverordnung von Dublin-II skizziert. Zuerst entstand der Vorschlag der Europäischen Kommission im Jahr 2008, welcher viele Hürden durchlief, bis er schlussendlich zur Verordnung (EU) Nr. 604/2013 im Juni 2013 verabschiedet wurde. Bei diesem Prozess werden nicht nur die Dokumente der EU-Institutionen beleuchtet, sondern auch die Stellungnahmen von UNHCR und NGOs. Abschließend zum Kapitel 4 werden die Entwicklungsprozesse in Verbindung zu den theoretischen Ausführungen gesetzt.

Kapitel 5 stellt die Gerichtsurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs in den Analysemittelpunkt. Doch nicht nur die Urteile an sich, sondern die Auswirkungen auf die Praxis und andere Urteile werden erläutert. Am Ende dieses Kapitels wird der theoretische Hintergrund beleuchtet.

Die Conclusio in Kapitel 6 dient zur Zusammenfassung der dargestellten Entwicklungen und zur Beantwortung der eingangs gestellten Forschungsfrage.

Viele der analysierten Dokumente, vor allem wenn sie von EU-Institutionen veröffentlicht wurden, sind in mehrere Sprachen übersetzt worden. Um hier sämtlichen semantischen Feinheiten der Diskursstränge beachten zu können, werden die offiziellen Übersetzungen in die deutsche Sprache gegenüber englischen Originaldokumenten bevorzugt. Gibt es jedoch keine offizielle Übersetzung werden die Dokumente in englischer Originalsprache verwendet. Ebenso werden Bezeichnungen für Institutionen in den Originalsprachen oder in der englischen Form belassen, da eine korrekte Übersetzung ins Deutsche teilweise nicht möglich beziehungsweise sinnvoll ist, da falsche Konnotationen oder Kompetenzen mit den Institutionen aufgrund der Bezeichnungen verbunden werden könnten.

In dieser Arbeit wurde darauf geachtet, jegliche Personenbezeichnungen sowohl in der weiblichen wie auch männlichen Form anzuführen. Die Verfasserin erachtet eine sprachlich korrekte Formulierung unerlässlich für eine Sensibilisierung der noch immer vorhandenen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern.

1.3 Erklärung wichtiger Begriffe

In diesem Abschnitt werden die relevantesten Begriffe und Bezeichnungen, deren Verständnis in den bearbeiteten Dokumenten oft als Grundwissen vorausgesetzt wird, erklärt. Dies soll zum Grundverständnis dieser Diplomarbeit beitragen. Die Erläuterungen erfolgen in alphabetischer Reihenfolge.

Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention – „Right to life - 1. Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally [...]” (EGMR o.J.: 6).

Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention – „Prohibition of torture - No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.“ (ebd.: 8)

Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention –

„Right to respect for private and family life

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.“ (ebd.: 11)

Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention – „Right to an effective remedy - Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.” (ebd.: 13)

Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention – Non-Refoulement-Grundsatz –

„Prohibition of Expulsion or Return (‘Refoulement’):

1. No Contracting State shall expel or return (‘refouler’) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. [...]” (UNHCR 2010a: 30)

Art. 39 der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte –

„Interim measures

The Chamber or, where appropriate, the President of the Section or a duty judge appointed pursuant to paragraph 4 of this Rule may, at the request of a party or of any other person concerned, or of their own motion, indicate to the parties any interim measure which they consider should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings.

Where it is considered appropriate, immediate notice of the measure adopted in a particular case may be given to the Committee of Ministers.

The Chamber or, where appropriate, the President of the Section or a duty judge appointed pursuant to paragraph 4 of this Rule may request information from the parties on any matter connected with the implementation of any interim measure indicated.

The President of the Court may appoint Vice-Presidents of Sections as duty judges to decide on requests for interim measures.” (EGMR 2013a:21)

Dieser Artikel dient als Eilmaßnahme um staatliche Maßnahmen zu verhindern. Meistens wird der Art. 39 – vorläufige Maßnahmen bei Abschiebungs- und Auslieferungsfälle angewandt. Erlässt der EGMR eine solche zwischenzeitliche Maßnahme, so kann er den entsprechenden Staat auffordern, die vorgesehene Abschiebung auf ungewisse Zeit auszusetzen. Vor allem bei der Aussetzung von Dublin-II-Überstellungen entwickelte sich die Interimsmaßnahme zu einem wichtigen Eilrechtsschutz (Markard 2012: 3).

Diese vorläufige Maßnahme wird anhand der langen Erfahrung des EGMR nur dort angewandt, wo die unmittelbare Gefahr eines nicht wieder gut zumachenden Schadens entsteht (EGMR 2013b:1). Die Fälle beziehen sich zumeist auf die Gefahr einer Verletzung von Artikel 2 (Recht auf Leben), von Artikel 3 (Verbot von Folter) oder in Ausnahmefällen auch die Verletzung von Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) der EMRK (EGMR 2013c: 1). Die Interimsmaßnahme wird vor dem Gericht entschieden, wobei keine Entscheidung über den Fall selbst getroffen wird. Meist wird diese Maßnahme auf Staaten angewandt, jedoch kann es auch vorkommen, dass auch Antragsteller eine Maßnahme auferlegt bekommen. Der EGMR überprüft jeden Antrag einzeln auf Prioritätsbasis in schriftlicher Form. Die Entscheidung wird dem Antragsteller und der Regierung mitgeteilt, wobei gegen eine Ablehnung des Antrags keine Berufung eingelegt werden kann. Die Dauer der vorläufigen Maßnahme hängt mit der Länge der Gerichtsverhandlung zusammen, jedoch kann das Gericht die Maßnahme jederzeit vorzeitig beenden (EGMR 2013b:1).

Art. 41 der Europäischen Menschenrechtskonvention – Dieser Artikel besagt, dass dem/der Betroffenen der Konventionsverletzung eine Entschädigung zusteht und falls diese innerstaatlich von dem Staat, der die Konvention verletzt hat, nicht oder nur teilweise gegeben werden kann, dann darf das Gericht eine gerechte Entschädigung anordnen (EGMR o.J.: 23).

Art. 46 der Europäischen Menschenrechtskonvention – „Binding force and execution of judgments - 1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties. [...]“ (ebd.: 25)

(Asyl-)AntragstellerIn – (Asyl-)AntragstellendeR – AsylsuchendeR – AsylwerberIn – Diese Bezeichnungen werden in diesem Text synonym für Personen verwendet, die „einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt [haben], über den noch nicht endgültig entschieden wurde“ (ABl. L 180 2013: 36).

Aufschiebende Wirkung – „rechtlicher Begriff zur Bezeichnung der ggf. einem Rechtsmittel oder Rechtsbehelf innewohnenden Wirkung, den Eintritt der Rechtskraft, i.w.S. auch den Vollzug einer Entscheidung etc., zu hemmen“ (Springer Gabler Verlag o.J.).

Dublin-System – Diese Bezeichnung wurde von der Verfasserin dieser Diplomarbeit für die Gesamtheit aller Übereinkommen, Verordnungen und Dokumente, die die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Asylsuchende regeln, gewählt. Doch nicht nur die Verordnungen an sich, sondern auch die beinhalteten Konnotationen und Inhalte sind in diesem Begriff eingeschlossen. Zur Abkürzung ist in dieser Arbeit auch oft die Rede von *Dublin*, womit in jedem Fall das Dublin-System gemeint ist, nie jedoch die irische Hauptstadt.

ECRE – European Council on Refugees and Exiles – ECRE bildet eine paneuropäische Allianz von NGOs, die in ihrer Tätigkeit Flüchtlingen Unterstützung leisten, daher bezieht sich die Arbeit von ECRE auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen, die in Europa Schutz suchen. Das Ziel von ECRE ist der Schutz und die Integration von Flüchtlingen basierend auf Menschenwürde, Menschenrechte und ethischer Solidarität. Dieses Ziel will man durch Anwaltschaft für ein faires und humanes Asylsystem in Europa, durch verstärkte Netzwerkkontakte zwischen Flüchtlings-NGOs sowie durch die Entwicklung von institutionellen Kapazitäten der NGOs erreichen (ECRE o.J.).

Ermessensklausel – In der Dublin-III-Verordnung stellt der Art. 17 Ermessensklausel die frühere Souveränitätsklausel mit einigen Erweiterungen dar. In der aktuellen Verordnung können Mitgliedstaaten, bevor sie sich zum Selbsteintritt zur Asylprüfung bereit erklären, andere Staaten um die Prüfung des Asylantrages aufgrund von humanitären Gründen bitten (ABl. L 180 2013: 41f, Art. 17).

Flüchtling – Der Begriff wird in der Dublin-II-Verordnung nur für jene Personen verwendet, die anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind. In diesem Text wird der Begriff jedoch weiter gefasst und bezieht sich nicht nur auf Personen mit anerkanntem Flüchtlingsstatus, sondern auf alle Personen, die unter den Art. 1A Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

„As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

In the case of a person who has more than one nationality, the term ‘the country of his nationality’ shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.” (UNHCR 2010a: 14)

Humanitäre Klausel – Diese Klausel wird in der Dublin-II-Verordnung unter Kapitel IV als Art. 17 aufgeführt. Sie besagt, dass Mitgliedstaaten die Prüfung eines Asylantrages, auch wenn sie ursprünglich nicht zuständig sind, aus humanitären Gründen übernehmen können. Humanitäre Gründe können „sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext“, aufgrund von Familienzusammenführungen, ebenso wenn „[...] Person[en] wegen Schwangerschaft, eines neugeborenen Kindes, einer schweren Krankheit, einer ernsthaften Behinderung oder hohen Alter auf die Unterstützung der anderen Person angewiesen [sind], [...]“ oder bei unbegleiteten Minderjährigen ergeben. In diesen Fällen müssen räumliche Annäherungen der Familienmitglieder stattfinden, „sofern die familiäre Bindung bereits im Heimatland bestanden hat.“ (ABl. L 50 2003: 5f, Art. 17 Abs. 1-3). Die Dublin-III-Verordnung führt diesen Artikel mit einigen Erweiterungen unter Kapitel IV als Art. 16 abhängige Personen an (ABl. L 180 2013: 41, Art. 16).

M.S.S. v. Belgien und Griechenland – dieses Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde am 21. Jänner 2011 gefällt und unter der Application No 30696/09 veröffentlicht. Im Text wird oft nur die Bezeichnung M.S.S. für dieses Urteil verwendet. Da dieses Urteil zu M.S.S v. Belgien und Griechenland für diese Arbeit von zentraler Bedeutung ist, wird im Text des Öfteren nur von *dem* EGMR-Urteil gesprochen, wobei immer dieses ausschlaggebende Urteil vom Jahr 2011 gemeint ist.

N.S. (C-411/10) gegen Secretary of State for the Home Department und M.E. (C-493/10), A.S.M., M.T., K.P., E.H. gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform – Dieser Fall wurde im Dezember 2011 vor dem EuGH entschieden und dient als die zweite wichtige Rechtsprechung in dieser Diplomarbeit. Aufgrund der Länge der vollen Bezeichnung ist im Text entweder von *dem* EuGH-Urteil oder von dem Urteil zu den verbundenen Rechtsachen C-411/10 und C-493/10.

sichere Drittstaaten – Laut der Dublin-III-Verordnung gelten „Mitgliedstaaten, die alle den Grundsatz der Nichtzurückweisung achten, als sichere Staaten für Drittstaatsangehörige.“ (ABl. L 180 2013: 31, (3)). Eine weitere Definition dazu findet man in der Richtlinie 2013/32/EU, die festlegt, welche Anforderungen sichere Drittstaaten erfüllen müssen. Die Mitgliedstaaten müssen prüfen, ob die Drittstaaten die Anforderungen erfüllen, legen die Listen über sichere (europäische) Drittstaaten selbst fest und unterrichten die Kommission regelmäßig darüber (ebd.: 80f, Art. 38, 39).

Souveränitätsklausel – Diese Klausel wird in der Dublin-II-Verordnung unter Art. 3 Abs. 2 angeführt und besagt, dass „[...] jeder Mitgliedstaat einen von einem Drittstaatsangehörigen eingereichten Asylantrag prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist. Der betreffende Mitgliedstaat wird dadurch zum zuständigen Mitgliedstaat im Sinne dieser Verordnung und übernimmt die mit dieser Zuständigkeit einhergehenden Verpflichtungen. [...]“ (ABl. L 50 2003: 3, Art. 3 Abs. 2). In der Dublin-III-Verordnung ist diese Klausel unter Art. 17 Abs. 1 aufgelistet (ABl. L 180 2013: 41). Es werden jedoch keinerlei Kriterien genannt, in welchen Fällen eine Anwendung der Souveränitätsklausel empfohlen wird oder angewendet werden müsste.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees – Die UN Flüchtlingsagentur entstand im Zuge des 2. Weltkrieges, um die europäischen Vertriebenen zu unterstützen. Die Agentur wurde 1950 ursprünglich für einen Zeitraum von drei Jahren gegründet mit der

Aussicht auf erfolgreiche Beendigung ihrer Ziele innerhalb dieses Zeitrahmens. Jedoch schon ein Jahr später erkannten die Vereinten Nationen, dass eine Unterstützung der Flüchtlinge weltweit längerfristig unerlässlich ist (UNHCR 2013a).

UNHCR ist in vielen Bereichen tätig und sieht sich als Advokat von Flüchtlingen und als Beschützer ihrer Rechte. Ziele der Arbeit sind das Recht auf Asyl zu gewährleisten, sicheren Schutz in einem anderen Land zu finden oder auch eine freiwillige Rückkehr ins Heimatland zu ermöglichen. Doch nicht nur Flüchtlinge, sondern auch Staatenlose und Binnenflüchtlinge werden unterstützt und geschützt. Um Menschen vor diesem Schicksal zu bewahren, versucht UNHCR in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern Bedingungen für ein menschenrechtskonformes Leben zu schaffen (UNHCR 2013b). UNHCR ist jedoch nicht nur in den Herkunftsstaaten tätig, sondern auch in den Zielländern spielt die Anwaltschaft für Flüchtlinge eine bedeutende Rolle. In diesem Zusammenhang werden Schutzstrategien durch Informationsweitergabe, Überwachung und Verhandlungen entwickelt. Dadurch sollen Politikmaßnahmen verbessert sowie Praktiken und Gesetze in Einklang mit internationalen Standards gebracht werden. (UNHCR 2013c) UNHCR ist noch in vielen anderen Bereichen tätig, doch für diese Diplomarbeit ist vor allem die Tätigkeit als Anwaltschaft für Flüchtlinge von Bedeutung, da hier politische Argumentations- und Überwachungsarbeit geleistet wird.

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 – diese Verordnung, veröffentlicht im ABl. L 50 vom 25.2.2003, ist das Nachfolgedokument des Dublin-Übereinkommens, daher wird die Verordnung in gängigen Diskussionen immer als die Dublin-II-Verordnung bezeichnet. Im Text wird die Bezeichnung des Öfteren mit Dublin-II-VO oder Dublin-II abgekürzt.

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 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 und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung) (ABl. L 180 2013: 1). – Wie diese Bezeichnung schon zeigt, steht diese Verordnung in engem

Zusammenhang mit der Dublin-III-Verordnung. Im Vorfeld gab es die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000, die Verordnung von 2013 ist das Nachfolgedokument. Im Text wird öfter Bezug auf das Eurodac-System genommen, wobei die durch diese Verordnung eingeführte Datenbank für Fingerabdrücke gemeint ist.

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 – diese Verordnung, veröffentlicht im ABl. L 180 vom 29.6.2013, ist das Nachfolgedokument der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 und wird daher auch als Dublin-III-Verordnung bezeichnet. Im Text werden die Abkürzungen Dublin-III-VO oder Dublin-III synonym für die volle Bezeichnung verwendet.

2 Ausführungen zu Rechtstheorien

In diesem Kapitel werden Erläuterungen zu Rechtstheorien dargestellt. Anfangs wird kurz auf die generelle Entwicklung des Rechts eingegangen, danach wird auf Luhmanns Ausführungen zur Systemtheorie übergegangen. Anhand von Luhmann werden die Grundzüge eines autopoietischen Rechtssystems, sowie deren Auswirkungen auf den Rechtsbildungsprozess durch Gerichtshöfe dargelegt. Im nächsten Schritt wird die Verbindung zur Weltgesellschaft verdeutlicht, welche den Übergang zu einem offeneren System der Rechtsbildung ermöglicht. Nicht-staatliche Akteure spielen vermehrt eine Rolle und erhalten zunehmend Partizipationsmöglichkeiten. Abschließend zum Kapitel wird kurz auf die Situation von Flüchtlingen und ihren Zugangsmöglichkeiten zu Recht eingegangen. Diese Ausführungen werden später in Verbindung zu den Darstellungen in den Kapiteln 4 und 5 gesetzt, um die darin beschriebenen Vorgänge theoretisch zu erklären.

2.1 Entwicklung von Recht

Die Herausbildung des Rechtsverständnisses und dessen Verhältnis zum Staat bis zu seiner heutigen Form dauerten Jahrhunderte an (vgl. Buckel 2011). Anfang des 19. Jahrhunderts war es Gang und Gäbe, dass RichterInnen strikt an die Gesetze gebunden waren. Die gesetzgebenden Organe waren in der Politik angesiedelt, wodurch eine Selbstreproduktion der Gesetze unterbunden wurde. Eine anderweitige Auslegung oder Abänderung der Gesetze durch Gerichte war nicht gestattet. Im 20. Jahrhundert kam es zu einer radikalen Veränderung dieser Praxis, welches auf eine komplexere Gesellschaftsstruktur und eine vermehrt demokratische Gesetzgebung zurück zu führen ist (ebd.: 44ff).

„Beim modernen, kapitalistischen Recht handelt es sich inzwischen um ein mit relationaler Autonomie ausgestattetes selbstreferentielles Netzwerk, dessen Operationen, bestehend aus Gesetzesnormen, richterlichen Entscheidungen, Prozessordnungen, Kommentaren, Lehrbuchmeinungen, Klageschriften, Beweisanträgen und ähnlichem mehr, sich weitgehend zirkulär aufeinander beziehen und dessen Prozeduren die Entscheidungen in die eigenlogische Welt des Rechts verlagern. Das Allgemeine wird nun autopoietisch in diesen juristischen Verfahren organisiert.“ (ebd.: 49)

2.2 Recht als autopoietisches System

Die folgenden Erläuterungen zu Recht als selbstreproduzierendes System wurden von Niklas Luhmann ausformuliert. Luhmanns Ausführungen sind in der Systemtheorie verankert, da er versucht aufzuzeigen, wie Recht „seine eigenen Grenzen im Verhältnis zur Umwelt erzeugt“ (Luhmann 1995: 15). Luhmann führt weiter aus, dass

„[d]ie Systemtheorie [...] eine sehr viel reichhaltigere, konkretere Gesellschaftsbeschreibung ausarbeiten [kann], und dies nicht zuletzt in ihrer Anwendung auf *andere* Funktionssysteme der Gesellschaft. Die innergesellschaftliche Umwelt des Rechtssystems erscheint dann als hochkomplex mit der Konsequenz, daß das Rechtssystem dadurch auf sich selber verwiesen wird: auf eigene Autonomie, selbstbestimmte Grenzen, einen eigenen Code und hochselektive Filter, deren Ausweitung das System gefährden oder sogar seiner Strukturdeterminiertheit berauben könnte.“ (ebd.: 23, Hervorh. i. Orig.)

Der Nachteil der Systemtheorie liegt laut Luhmann in der hohen Komplexität und den abstrakten Begriffen (ebd.: 24).

Aufgrund der Selbstabgrenzung des Rechts zu seiner Umwelt, kann Recht als ein autopoietisches System beschrieben werden. Das Recht selbst produziert die Unterscheidungen und Bezeichnungen, die es verwendet und durch welche es sich von der Umwelt abgrenzt. Daher ist für die Luhmann „die Einheit des Rechts nichts anderes [...] als das Faktum der Selbstproduktion, der ‚Autopoiesis‘“ (ebd.: 30). Die Gesellschaft bildet eine außenstehende Umwelt, wobei damit nicht gemeint ist, dass Recht vollkommen aus der Gesellschaft herausgelöst wird. Das Rechtssystem stellt einen Teil des Gesellschaftssystems dar (ebd.: 30, 33f). Jede Systemeinheit wird nur durch das eigene System produziert, Umweltfaktoren beeinflussen das System nicht. Dies trifft sowohl auf das Rechtssystem wie auch auf das Gesellschaftssystem zu. Gesellschaft und Recht haben jedoch eine mehrdeutige Beziehung zueinander, die Luhmann vorweg aufwirft.

„Einerseits ist die Gesellschaft Umwelt ihres Rechtssystems, andererseits sind aber alle Operationen des Rechtssystems immer auch Operationen in der Gesellschaft, also Operationen der Gesellschaft. Das Rechtssystem vollzieht Gesellschaft, indem es sich in der Gesellschaft ausdifferenziert. Es legt, anders gesagt, mit den eigenen Operationen (die zugleich gesellschaftliche Operationen sind) einen eigenen Schnitt in die Gesellschaft, und erst dadurch entsteht in der Gesellschaft eine gesellschaftsinterne Umwelt des Rechts, so daß man daraufhin fragen kann, wie Einflüsse dieser Umwelt auf das Recht ausgeübt werden können, ohne daß dies dazu führte, daß Recht und Gesellschaft nicht mehr zu unterscheiden sind.“ (ebd.: 34)

Aufgrund der Verworrenheit zwischen dem Rechtssystem und seiner Umwelt wird von einem strikten operativen Ansatz ausgegangen, bei dem das System innerhalb seiner Grenzen

reproduziert wird. Luhmann spricht dabei von „operativer Geschlossenheit“ des Systems“ (ebd.: 34). Damit wird aber nicht vollkommene Abschottung von der Umwelt gemeint, denn es wird nicht bestritten, dass es kausale Interdependenzen zwischen dem Rechtssystem und seiner Umwelt gibt. Diese Kausalbeziehungen sind sogar unerlässlich für das System an sich. Operativ geschlossene Systeme sind bei der Operationenproduktion auf bereits bestehende eigene Operationen angewiesen, wodurch Reproduktion innerhalb des Systems entsteht. Das System setzt sich daher selbst voraus (ebd.: 43f). Recht kann nicht ohne Gesellschaft existieren, jedoch stellt Recht die Beziehungen zu seiner Umwelt eigenständig dar. „Offenheit ist nur aufgrund von Geschlossenheit möglich.“ (ebd.: 76).

Kommunikation ist eigentlich Teil des gesellschaftlichen Systems, jedoch gibt es natürlich auch Kommunikation im Rechtssystem, wodurch bewiesen wird, dass Recht ein Teil des Gesellschaftssystems darstellt. System ist hierbei ein Gerüst aus durchgeführten Operationen, welche im Gesellschaftssystem als Kommunikationen bezeichnet werden. Wie und welche Operationen nun die Grenze zwischen dem System und der Umwelt ziehen, sind die Fragen, mit denen sich die Systemtheorie beschäftigt. Die Operationen erfolgen immer innerhalb des Rechtssystems und diese sinnproduzierenden Operationen alleine stellen die Realität des Rechts dar (ebd.: 35, 40f).

Um die Selbstreproduktion des Systems besser beschreiben zu können, wurde der Begriff der Autopoiesis eingeführt. Damit geht es nicht mehr alleine um Selbstorganisation oder Autonomie, sondern der Blick wird auf die elementaren Operationen geworfen, die innerhalb des Systems die Systemeinheit darstellen. Der Begriff an sich besagt, dass die Systemstrukturen nur so lange vorhanden sind, solange die Selbstreproduktion besteht. Über die Art der Strukturen wird nichts ausgesagt. Bei der Selbstproduktion geht man von der Gegenwart aus, Vergangenheit und Zukunft sind nur Zeithorizonte, mit denen eine Verknüpfung bei aktuellen Operationen hergestellt werden kann (ebd.: 45). „Die Autopoiesis des Rechts kann nur über soziale Operationen realisiert werden. Autopoietische Systeme sind somit an ihren Operationstypus gebunden, und zwar sowohl für die Erzeugung nächster Operationen als auch für die Bildung von Strukturen“ (ebd.: 49). Normen im Rechtssystem sind dasselbe wie Kommunikationen, wobei diesen eine doppelte Funktion zukommt. Im Rechtssystem dient rechtsbezogene Kommunikation, sowohl zur Erhaltung der Struktur, wie auch als Produktionsfaktor. Kommunikation ist ein Anknüpfungspunkt für die Produktion weiterer Operationen und gestaltet die dafür notwendigen Strukturen. Ein autopoietisches System geht immer von einem Zustand aus, den es zuvor selbst erzeugt hat. Operationen sind historisch, sie geschehen und sind dann auch schon wieder Geschichte. Sie haben keinen

Bestand und können daher auch nicht geändert werden. Die Veränderung, die die Operation erzeugt hat, bleibt bestehen. Operationen produzieren Strukturen, doch es braucht auch zuerst Strukturen, um Operationen zu ermöglichen. Das Recht selbst bestimmt, was Recht ist – das ist Autopoiesis. Doch nicht nur Selbstreferenz spielt eine wichtige Rolle, sondern auch die Beobachtung von außen. Beobachtungen sind ebenfalls Operationen, die einen neuen Systemzustand erzeugen. Selbstreferenz kann nicht ohne Fremdreferenz erfolgen (ebd.: 49ff).

„Von Autopoiesis und operativer Geschlossenheit kann man, all dies vorausgesetzt, nur dann sprechen, wenn die Operationen, die einander - und damit das System - reproduzieren, bestimmte Merkmale aufweisen. Sie bilden *emergente Einheiten*, die es nur dank der operativen Geschlossenheit des Systems geben kann; und sie leisten als solche Einheiten eine *eigenständige Reduktion von Komplexität* — sowohl der Umwelt des Systems als auch des Systems selbst. In der Faktizität des Vollzugs liegt ja schon, daß nicht alles, was es gibt, berücksichtigt werden kann; und an die Stelle dieser Komplettrelationierung tritt die selektive, aber tragfähige Kopplung und das rekursive Netzwerk der autopoietischen Reproduktion.“ (ebd.: 54)

Kommunikation ist jene Operation, die die Grenze zwischen einem sozialen System und seiner Umwelt herstellt. Gesellschaft ist die Einheit aller Kommunikationen, wodurch wiederum alle sozialen Systeme gelebte Gesellschaft sind. Luhmann betont nochmal, dass das Rechtssystem ein Teilsystem der Gesellschaft ist. Das Gesellschaftssystem ist keine abgegrenzte Umwelt, sondern in das Gesellschaftssystem sind auch die Operationen des Rechtssystems eingeschlossen, aber das Rechtssystem muss auch mit der Umwelt des Gesellschaftssystems agieren. Daher ist es umso wichtiger, die spezifischen rechtlichen Operationen zu identifizieren. Um herauszufinden, welche Operationen als rechtlich gelten, müssen die bisherigen Rechtsoperationen analysiert werden. Das aktuelle Recht und Rechtsänderungen mit Bezugnahme auf frühere Rechtsnormen sind leicht identifiziert. Recht wird als historische Gegebenheit verstanden, da bei Rechtsentscheidungen stets davon ausgegangen wird, dass Recht schon vorhanden war. Um die rechtsspezifischen Operationen zu erkennen, müssen zuerst die Strukturen, in der das Recht operiert, definiert werden. Um das Rechtssystem noch operativ zu schließen, muss einerseits die Fokussierung auf ein gesellschaftliches Problem und andererseits die binäre Codierung des Rechts (Recht/Unrecht) erfolgen. Handelt es sich um eine Rechtskommunikation, so muss sie entweder als Recht oder Unrecht codiert werden können. Nur wenn dies der Fall ist und die Operation zusätzlich eine Funktion hat, nur dann ist es eine rechtsspezifische Operation (ebd.: 54-57, 59ff).

„Die funktionale Spezifikation schränkt das ein, was als Operation des Systems in Betracht kommt. Sie bezieht sich auf die Operationen des Systems und ist daran zu erkennen, daß sie die Operationen an Normen orientiert. Die binäre Codierung bezieht sich auf die

Beobachtung der Operationen des Systems und ist daran zu erkennen, daß sie den Operationen die Werte Recht bzw. Unrecht zuordnet.“ (ebd.: 61)

Es wird auf zwei verschiedenen Ebenen operiert. Auf der ersten Ebene sind die handelnden Akteure/innen aktiv, auf der zweiten Ebene stehen die Beobachtung und Zuordnung der Codierung im Mittelpunkt (ebd.: 67).

2.2.1 Gerichtshöfe

In weiterer Folge geht Luhmann auf die Ausdifferenzierung des Rechts durch die Gerichtshöfe ein. Lange bis in die Neuzeit galten Gesetzgebung und Rechtsprechung als zwei Handlungen eines gemeinsamen Aktes, der *iurisdictio* (ebd.: 300). Diese Vermutung wird verworfen und das Entscheidungsrisiko auf zwei Instanzen aufgeteilt. Die entscheidenden RichterInnen versuchen die Intentionen des Gesetzgebers umzusetzen, aber schon während des Gesetzgebungsprozess sollte versucht werden, die möglichen Gerichtsfälle zu antizipieren. Den RichterInnen wird immer mehr Interpretationsfreiraum bei der Gesetzesauslegung zugestanden. Sie stehen einer doppelten Herausforderung gegenüber. Einerseits müssen sie jeden Einzelfall gleich und gerecht entscheiden und andererseits muss die Intentionen des Gesetzgebers gewahrt werden. Dadurch erfolgt eine ständige Entwicklung der Gesetzesauslegung. Die RichterInnen sind zur Entscheidung gezwungen, haben dabei jedoch die Freiheit nach entsprechenden Gründen für diese zu suchen. Es entstehen einerseits immer mehr Gesetze und auf der anderen Seite wird mehr und mehr Richterrecht produziert. Hierarchisch wird die Gesetzgebung noch immer über die Entscheidung der Gerichtshöfe gestellt, da diese ja auch den Gesetzen unterliegen. Jedoch wird häufig nur mehr jenes Recht akzeptiert, welches von den Gerichten anerkannt wird. Die Beziehung zwischen Rechtsprechung und Gesetzgebung ist eine wechselseitige. Aufgrund von Einzelfallentscheidungen können sich Leitsätze, Entscheidungsregeln oder Rechtstheorien entwickeln, dies erfolgt jedoch nur aufgrund des Gesetzes, welches verwendet wurde, um den Einzelfall zu entscheiden. Die Tatsache, dass Gerichte selbst Recht schafft, wird nicht eingestanden. Die Gerichte müssen jedoch entscheiden, um so das Rechtssystem zu schließen (ebd.: 301f, 304-307). Eine Entscheidung wird nicht durch die Vergangenheit bestimmt, hat jedoch (nicht determinierende) Auswirkungen auf die Zukunft. Gerichte versuchen daher auch durch Folgeentscheidungen frühere Entscheidungen zu legitimieren (ebd.: 309). Gerichte müssen eine Entscheidung treffen. Diese basieren sie auf Daten aus der Vergangenheit. Welche Informationen nötig sind, bestimmt unter anderem das geltende Recht. Im Idealfall kann man anhand von Gesetzen den Fall entscheiden. Häufig muss jedoch eine mögliche Zukunft überlegt werden, um den Fall zu entscheiden. Es erfolgt eine zeitliche Schließung des

Systems. Gerichte haben die Aufgabe die Konsistenz der Rechtsentscheidungen zu überprüfen, indem sie diese immer wieder interpretieren (ebd.: 326f).

Luhmann zeigt Veränderungsprozesse auf, denen ein relativ autonom operierendes Rechtssystem unterliegen könnte. Diese Veränderungsprozesse sind Antworten auf Veränderungen in der gesellschaftlichen Umwelt. Folgende Veränderungen sollten hierbei besonders beachtet werden:

- (1) „die politische Kontrolle der Eingabe von beschränkenden Entscheidungsprämissen in das Rechtssystem“ (Luhmann 1999: 44): Die Einschränkungen werden von politischen Kräften auferlegt, die selbst im politischen System mit einem Kreislauf von verschiedenen Umwelteinflüssen kämpfen müssen. Das politische System produziert durch parlamentarische Legislative die Grundlage, aber auch ein Dauerproblem für das Rechtssystem. Es werden ständig Rechtsnormen produziert, die bestimmte Wünsche widerspiegeln und dennoch oder gerade deswegen nicht unbedingt passend sind, um Rechtsprobleme zu lösen. Das Rechtssystem hat selbst die Aufgabe übernommen, generelle Probleme abgelöst von Details zu entscheiden, damit diese Entscheidungen als Richtwert gelten. Der politische Gesetzgebungsprozess kümmert sich kaum mehr um solche Themen und bietet auch keine Richtlinien für solche Entscheidungen wodurch die RichterInnen immer mehr freien Entscheidungen regelrecht gezwungen werden (ebd.: 45f).
- (2) „die zunehmende Orientierung der richterlichen Entscheidungspraxis und selbst der dogmatischen Konstruktion von Entscheidungskomplexen an erwarteten Folgen“ (ebd.: 44): RichterInnen orientieren sich nicht mehr primär an der Gesetzgebung, sondern an den zu erwartenden Folgen. Die soziale Relevanz der Entscheidungen ergibt sich aus der zeitlichen Dimension, da die RichterInnen mit möglichen Folgen in der Zukunft argumentieren, bei denen niemand sagen kann, ob sie wirklich eintreten werden. Die Orientierung der Leitsätze an Folgen hindert spezifische juristische Arbeit und zeigt die Grenzen des Möglichen auf. Im Weiteren werden die Einzelentscheidungen anders beurteilt, da man sich auf das leitgebende Richturteil bezieht. Dadurch kann das Vertrauen in das Rechtssystem erschüttert werden bis zu dem Punkt, wo nur mehr Fälle mit außergewöhnlichen Folgen vor Gericht kommen. Mit der Begründung durch Folgen wird das System selbstreferentiell. Dies kann zum Problem werden, wenn die in sich selbst unlimitierte Folgenorientierung keinen Halt mehr gibt (ebd.: 47ff).

- (3) „die Vorselektion der Juridifizierung durch außerrechtliche Variable“ (ebd.: 44): im Rechtssystem wird versucht ungleiche Fälle zu vereinheitlichen, damit sie gerecht entschieden werden können. Es wird nur auf die relevanten, generalisierten Fakten eingegangen, die anderen Komponenten werden als Zufall behandelt. Die Fälle werden dadurch objektiv entscheidbar und es wird Nähe zum Rechtssystem geschaffen, welche die Bezugnahme auf frühere Rechtsentscheidungen erleichtert. Dies wird jedoch von Personen im Rechtssystem beeinflusst, in dem sie entscheiden, welche Fälle publiziert oder als Präzedenzfälle herangezogen werden (ebd.: 49f).
- (4) „Differenzierungen im Bereich der juristischen Profession“ (ebd.: 44): JuristInnen durchlaufen dieselbe Ausbildung und unterliegen gewissen Rolleninterdependenzen. Diese Tatsachen machten die Ausdifferenzierung eines relativ autonomen Rechtssystems erst möglich. Es gibt zwar Veränderungen und Reformen in diesem Bereich, welche wahrscheinlich zu einem Generationenkonflikt, aber nicht zu einem Bruch des Zusammenhalts führen werden (ebd.: 51f).

2.2.2 Weltgesellschaft

In seinen bisherigen Ausführungen hat Luhmann schon verdeutlicht, dass auch das Gesellschaftssystem ein autopoietisches, operativ geschlossenes System ist, welches sich nur durch eigene Operationen reproduziert. Kommunikation dient hier ebenso wenig dazu, um Kontakt zur Umwelt herzustellen. Es wird nicht mit der Umwelt kommuniziert, sondern nur über sie (Luhmann 1995: 552f). In der Gesellschaft dient das Rechtssystem als Immunsystem (ebd.: 565).

„Ein Immunsystem kommt ohne Kenntnis der Umwelt aus. Es registriert nur interne Konflikte und entwickelt für fallweise auftretende Konflikte generalisierbare Lösungen, also mit Überschlußkapazität für künftige Fälle. Statt die Umwelt zu erforschen, generalisiert es Erfahrungen mit sich selbst, die ihm als Anzeichen für unbekannt bleibende Störquellen dienen.“ (ebd.: 566)

Konflikte sind ein wichtiger Teil der Gesellschaft, die unter anderem autopoietische Weiterentwicklung des Systems fördern. Das Immunsystem hilft hier die Risiken abzuschwächen. Recht lebt durch Konflikte, denn ohne Konflikte wäre Recht nicht notwendig und würde sich nicht weiterentwickeln. Die Aufgabe des Rechts besteht in der Suche nach Lösungen für die Konflikte. Durch erfolgreiche Konfliktlösungen entstehen neue Regeln des Rechts. Dies bestätigt das Bestehen beziehungsweise die Notwendigkeit von kausalen Beziehungen zwischen dem Gesellschaftssystem und dem Rechtssystem (ebd.: 567f).

In der heutigen Welt gibt es nur noch eine Weltgesellschaft, denn laut Luhmann können nationale Systeme kein Gesellschaftssystem sein, da es kein passendes Abgrenzungskriterium gibt. Die Vernetzung über Kommunikation (Übersetzbarkeit der Sprachen, internationale Kommunikation über öffentliche und private Medien) dient als Indikator für das Weltgesellschaftssystem. In der Weltgesellschaft herrschen Differenzierungen, wodurch Störungen und Konflikte innerhalb des Systems zu unterschiedlichsten Entwicklungen führen können. Das Rechtssystem der Weltgesellschaft ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, jedoch gibt es viele ähnliche formale Entwicklungen. Trotz der Unterschiede gibt es eine Rechtsordnung der Weltgesellschaft, dies wird vor allem durch das verstärkte Interesse an den Menschenrechtsverletzungen deutlich (ebd.: 571ff). Menschenrechte sieht Luhmann als „Resultat des modernen Individualismus“ (ebd.: 570). Durch die Verankerung der Menschenrechte in nationalen Verfassungen, wird deren Einhaltung als staatliche Verantwortung betrachtet. Nicht die deutliche Ausformulierung, sondern die ständigen Verletzungen der Menschenrechte sind Beweis für deren Existenz. Durch die regionalen Unterschiede, sowie die verschiedensten ideologischen Anforderungen an die Menschenrechte wird die Rechtsdurchsetzung immer schwieriger, da eine Menschenrechtsverletzung in vielen Fällen ohnehin schon als normal empfunden wird. Menschenrechte als subjektive Rechte zu deklarieren, die von der Einzelperson eingefordert werden müssen, reicht nicht mehr aus. Dies muss auf internationaler Ebene geschehen, wobei die Sanktionen ein weiteres Problem darstellen (ebd.: 576ff, 580). Wenn es eine Abwendung vom regionalen und staatlichen Rechtsverständnis gibt, wird durch die international unerträglichen Menschenrechtsverletzungen eine aufbegehrende Weltgesellschaft entstehen. Diese wird ein Rechtsnormengerüst unabhängig von regionalpolitischen Interessen fordern, wobei nicht alle regionalstaatlichen Entwicklungen unterbunden werden können. Hierbei stellt der mangelhafte Zugang von großen Bevölkerungsteilen zur weltweiten Kommunikation ein Grundproblem dar. Für exkludierte Gruppen hat die Frage nach dem Rechtscode nur eine geringe Bedeutung, da sie durch ihre sozioökonomische Situation ohnehin mit genug Problemen zu kämpfen haben. Wird man in einem Bereich ausgeschlossen, kann dies schnell zum Ausschluss aus vielen Lebensbereichen führen. Die Inklusion der einen ist nur aufgrund der Exklusion der anderen möglich, jedoch wird dadurch das Rechtssystem untergraben, da exkludierte Personen kaum etwas zu verlieren haben. Die Frage ist, ob die Weltgesellschaft überhaupt in der Lage wäre, allen Menschen Zugang zum Wohlfahrtssystem zu bieten (ebd.: 581-584).

Seit Luhmann seine Ausführungen vor fast 20 Jahren schriftlich festhielt, hat sich einiges verändert. Die Weltgesellschaft wird durch neue politisch aktive Akteure charakterisiert, welche versuchen mehr und mehr Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu leisten.

Da gesellschaftliche Akteure nicht mehr von der Gesetzgebung ausgeschlossen werden können, muss das positivistische Modell der Rechtsordnung verworfen werden. Recht steht nicht nur mit gesellschaftlichen Akteuren im Austauschverhältnis, sondern ebenso mit anderen Normenkomplexen (z.B. Religion, Bräuche). Das Zusammenspiel dieser Elemente führt weg von einer Rechtsautonomie hin zu einer Norm der Aushandlungen (Günther 2001: 552f).

Im Rechtssystem findet der Hegemoniekampf im selbstreferenziellen System statt. Dies ist eine undurchschaubare Mischung aus Praxen und Institutionen, die jedoch die Durchsetzung der ökonomischen und politischen Machtansprüche erschwert. Laut Gramsci versuchen hier kleine, juristische Intellektuelle rechtssystemintern einen hegemonialen Konsens herzustellen (Buckel/ Fischer-Lescano 2008: 123). Diese Konsensbildung sollte aber nicht in intransparenten Global Governance Apparaten geschehen, sondern globale zivilgesellschaftliche Bewegungen sollten durch Sichtbarmachung der Debatten eine Mitbestimmungsfunktion erhalten (ebd.: 127). Durch diese Verselbstständigung des Rechts schottet es sich vor Zugriffen der mächtigen Akteure, aber ebenso vor Einflüssen der demokratischen GesetzgeberInnen ab. Dies kann jedoch die Möglichkeit für eine gesellschaftliche Fragmentierung bieten und die Subalternen können nicht länger ausgeschlossen werden (Buckel 2011: 51; 53). Doch nicht nur auf zivilgesellschaftlicher Ebene wird die Offenlegung des Rechtsbildungsprozesses angestrebt. VertreterInnen der Critical Legal Studies haben es sich zur Aufgabe gemacht die interne Rechtslogik und den Rechtscode zu entschlüsseln. Man kann nicht einfach von einer Politisierung des Rechts sprechen, sondern man muss auf die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen im Hintergrund achten (ebd.: 127).

2.3 Critical Legal Studies

Bei den Critical Legal Studies (CLS) findet sich weder eine einheitliche Theorie noch eine gemeinsame Methode, die Kritik am Mainstream und dessen Rechtsprodukte ist den VertreterInnen jedoch gemein (Frankenberg 2009: 98f).

Eine Annahme der CLS-TheoretikerInnen lehnt sich an die RealistInnen, die die Idee von objektiven Rechten und Gesetzgebungen ablehnten. Gesetze und andere juristische

Argumente sind nie losgelöst von ihrer Umwelt, sie werden immer von Politik, Ökonomie und sozialer Wirklichkeit mitgeprägt. Hinzukommt die Tatsache, dass die sprachliche Formulierung von juristischen Produkten viele Auslegungs- und Manipulationssmöglichkeiten in sich birgt. Dies wird vor allem bei der richterlichen Entscheidungsfindung deutlich. Die Gesetze bilden nur eine Grundlage für ihre Entscheidung, jedoch wird diese von Vorwissen und politischer Einstellung geprägt (ebd.: 100f). Einen weiteren Kritikpunkt finden die RealistInnen in dem Dogma, dass frühere Urteile automatisch auf spätere Entscheidungsfindungen angewendet werden – dies wird ebenso von den CLS-TheoretikerInnen weiterverfolgt (ebd.: 101).

In den CLS werden verschiedene Methoden angewandt, die jedoch dasselbe Ziel verfolgen: „*der Rechtsdogmatik die Unschuld zu rauben*“ (ebd.: 102). Trashing ist ein Vorreiter für Dekonstruktion von juristischen Texten sowie für Literaturkritik. Das Ziel der Dekonstruktion von Texten liegt im Auffinden von problematischem Vokabular in Rechtstexten. Dieses Arbeiten innerhalb der Tiefen der Rechtsdogmatik unterscheidet die CLS von der marxistischen Rechtskritik, welche sich mit dem, teilweise als System bezeichneten, Überbau des Rechts beschäftigt (ebd.: 102f).

Die VertreterInnen der CLS werden oft kritisiert sich nicht am konstruktiven Rechtsdiskurs zu beteiligen, doch geht es den CLS nicht um die Rechtsart oder deren Anzahl, sondern um die sich daraus ergebenden Deutungen von Interessen und um die Folgeprobleme. Herrschaftsverhältnisse, Benachteiligungen und Diskriminierungen werden immer mitbetrachtet (ebd.: 104f).

Die Gruppe des New Streams untersuchen die Theorien des Völkerrechts und der Rechtsvergleichung und konzentrieren sich dabei auf Differenz, Fragmentierung und Konflikt. Der Fokus liegt bei der Analyse der Gesellschaft, wie wird diese durch den Diskurs über Recht geprägt. Im Mittelpunkt steht die Annahme, dass internationales Recht nicht nur durch Wissen sondern auch durch politisches Handeln geprägt wird, somit wird die Illusion von objektivem Recht zerstört. Hier kann man kritisieren, dass der New Stream zwar den herrschenden Diskurs bemängelt, selbst jedoch keinen Vorschlag dazu liefert (ebd.: 108ff).

2.4 Partizipationsmöglichkeiten

Recht wurde ursprünglich in nationales und internationales (zwischen souveränen Staaten geltendes) Recht unterschieden. Die Gründungsverträge der EU galten als typische völkerrechtliche Verträge, jedoch entstand durch die Einführung von international tätigen

Gemeinschaftsorganen ein supranationales Gebilde. Die Mitgliedstaaten übertrugen den Organen bestimmte Rechte, wodurch Europarecht vor nationales Recht gestellt wurde. Die Gemeinschaftsorgane sind jedoch den Mitgliedstaaten und ihren BürgerInnen verpflichtet, wodurch sich dieses Konstrukt vom herkömmlichen internationalen Recht unterscheidet (Hanschmann 2009: 376f). Durch die Globalisierung wird vor allem auch das Rechtssystem der Nationalstaaten vor neue Herausforderungen gestellt. Es kommt zur Herausbildung von transnationalen Prozessen, welche über die Grenzen von Nationalstaaten hinausgehen. Es entsteht Raum für neue Akteure (u.a. NGOs und private Individuen), die durch öffentliche Kampagnen auf ihre Forderungen aufmerksam machen und primär andere Akteure ebenfalls zum Aufbegehren bringen wollen. Die nicht-staatlichen Akteure handeln informell in institutionalisierten Verfahren, fordern die Verbesserung von herrschenden Standards und weisen auf Missstände hin. Durch medienwirksame Skandalisierungskampagnen können sich Staaten den Druck nicht entziehen und es kommt zu judikativen Entscheidungen (ebd.: 379f, 386f). Diese transnationale Verbreitung von (Menschenrechts-)Gerichtshöfen zeigt deutlich die Kosmopolitisierung von Rechtsprechung. Einerseits werden Konzepte vereinheitlicht, die sich nicht immer auf nationalstaatliche Verfassungen zurückführen lassen und andererseits beziehen sich nationale Gerichte immer öfter auf transnationale Rechtsprechungen, wodurch deren Bedeutung gestärkt wird. National wird die rechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen verstärkt und es wird auch immer öfter Nichtstaatsangehörigen die Möglichkeit zur Klage auf nationalem Level ermöglicht (Hitzel-Cassagnes/ Meisterhans 2009: 166f). Die transnationalisierenden Rechtsprozesse unterstützten die Entstehung von globalen hegemonialen Justizapparaten. Mittlerweile werden schon über 100 internationale Entscheidungskörper verzeichnet (Buckel/ Fischer-Lescano 2008: 125). Auf EU-Ebene wurden der Europäische Gerichtshof (EuGH), sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eingerichtet. Hier können Individuen ihre Rechte laut der Grundrechtecharte der Europäischen Union (EU) und laut der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte einfordern. Politische Partizipation ist jedoch weiterhin meist an nationalstaatliche Zugehörigkeit gebunden (Benhabib 2008: 209f). „Das Recht, Rechte zu haben“ (ebd.: 211) bleibt Mitgliedern einer national-politischen Gemeinschaft vorenthalten (ebd.). In der Theorie wird jedoch davon gesprochen, dass niemand mehr, egal in welchem Land, als völlig rechtloseR FremdeR behandelt werden sollte. Durch die vielen transnationalen Gesetzgebungsprozesse kann man von einer Global Governance ohne Staat sprechen. Es entsteht eine Art Weltverfassungsrecht, die von einer globalen Zivilgesellschaft und einer Menschenrechtskultur getragen wird, welche nicht nur von internationalen

Wirtschaftsinteressen geprägt sind. Dennoch ist noch immer hegemoniales Recht vorherrschend, denn die globale Öffentlichkeit ist nicht stark genug, um mit den Herausforderungen einer differenzierten Gesellschaft und der Zentrum-Peripherie-Spaltung klarzukommen. Im Weltrechtssystem gibt es keine bindende Gesetzeskraft, wodurch anstatt von Autopoiesis von Fremdproduktion (durch Wirtschaftsinteressen) die Rede sein muss (Brunkhorst 2001: 616ff).

Um den vorherrschenden Kräften entgegenzuwirken, schließen sich immer mehr Menschen zu einer politisch aktiven Zivilgesellschaft zusammen, um für ihre Rechte jenseits der Nationalstaatlichkeit zu kämpfen. Während politisch organisierte Gruppen auf internationalem Level nicht juristisch gegen Staaten vorgehen können, sind Individuen mittlerweile befugt Menschenrechtsverletzungen von Staaten vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einzuklagen. Somit können sich unterzeichnende Staaten nicht mehr vor ihrer Verantwortung drücken und werden auch strafrechtlich verfolgt. Die Anklage von Verletzungen gegen die Menschenrechte liegt im Allgemeininteresse der Weltbevölkerung, um Staaten an Folter oder anderen menschenrechtswidrigen Tätigkeiten zu hindern. Durch das Aufzeigen und Bestrafen dieser Verletzungen werden die Menschenrechtsnormen immer wieder auf kosmopolitischer Ebene gestärkt (Benhabib 2008: 231, 235).

Non-governmental organizations (NGO) haben eine besondere Rolle bei der Rechtsbildung. Die Rollenzuweisung als kritische Öffentlichkeit entwickelte sich über einen langen Zeitraum hinweg. Mittlerweile besitzen sie bei bestimmten Themengebieten Mitwirkungsrechte im Verhandlungsprozess. NGOs vertreten als nicht staatliche Akteure die BürgerInnen einer Gesellschaft und versuchen deren Interessen bei Rechtsbildungsprozessen einzubringen. Diese Prozesse wurden ursprünglich nur von Rechts- oder RegierungsvertreterInnen geführt. Ein Problem dieser Interessensvertretung ist die Legitimation der NGOs. Wer gibt ihnen die Befugnis die Interessen Dritter zu vertreten beziehungsweise welche Gruppen werden (nicht) vertreten? Die Euphorie über die Vertretung der Zivilgesellschaft sollte daher in Grenzen gehalten werden, jedoch bieten NGOs eine gute Ergänzung im Rechtsbildungsprozess (Kadelbach/ Günther 2011: 28f).

2.4.1 Flüchtlinge und Recht

Flüchtlinge stellen das Prinzip der Menschenrechte in Frage. Menschenrechte sollten eigentlich nur an Menschen gebunden sein, unabhängig von ihrer Nationalität. Flüchtlinge müssen ihre ursprüngliche Nationalität aufgeben und unterliegen somit keinen bestimmten

nationalen Gesetzen mehr, aber auch keinem nationalstaatlichen Schutz (Buckel/ Wissel 2009: 385f).

Durch die Herausbildung von internationalen Gerichtshöfen kam es zur Verabschiedung von mehreren völkerrechtlichen Abkommen, die die Grund- und Menschenrechte von AusländerInnen und MigrantInnen international schützen sollen. Während somit viele Menschen im Ausland zumindest in ihren Grundrechten geschützt sind, ist es ihnen meist noch immer untersagt politisch in anderen Ländern zu partizipieren. Jedoch gibt es eine große Gruppe von Menschen, die nicht von dieser Entwicklung profitiert hat. Asylsuchende werden trotz ihrer Rechte laut Genfer Flüchtlingskonvention schon an den Grenzen Europas in Auffanglager abgefangen (Benhabib 2008: 209ff). Die EU schuf durch die Einführung einer gemeinsamen Migrationskontrolle und der Schengenaußengrenzen ein gemeinsames Territorium und ein künstlich erzeugtes EU-Volk. Die EU-Außengrenzen ermöglichen eine Unterteilung in EU-BürgerInnen und Nicht-EU-BürgerInnen. Generell lassen sich drei Abstufungen von Rechten, je nach Bevölkerungsgruppe, identifizieren: Die größtmögliche Anzahl an Rechten besitzen StaatsbürgerInnen der Mitgliedsstaaten, die zusätzlich die UnionsbürgerInnenschaft besitzen. Drittstaatsangehörige, die entweder als legale MigrantInnen oder als anerkannte Flüchtlinge einreisen können, erhalten eine begrenzte Anzahl an Rechten. Irreguläre MigrantInnen und Asylsuchende sind faktisch von fast allen Rechten ausgeschlossen. Flüchtlinge können in der EU keine Staatsbürgerschaftsrechte oder andere Grundrechte in Anspruch nehmen (Buckel/ Wissel 2009: 390f).

3 Methode

Im folgenden Kapitel wird die sozialwissenschaftliche Methode, die zur Analyse der verwendeten Dokumente diente, näher vorgestellt.

3.1 Qualitative Inhaltsanalyse

Die Inhaltsanalyse ist ein Mittel der Sozialwissenschaft um Kommunikationsinhalte von verschiedensten Quellen zu untersuchen, wobei es sich hauptsächlich um Textanalysen handelt. Diese Methode konzentriert sich auf Inhalte von Kommunikationen jeglicher Form. Kommunikation findet immer in einer sozialen Umwelt statt, deren Beachtung ebenfalls wichtig für die Inhaltsanalyse ist. Nicht nur die Beschreibung und Auswertung des Textes, sondern auch Merkmale für Textzusammenhänge und Entstehungshintergrund sind von großer Bedeutung (Atteslander 2010: 195f).

Die Inhaltsanalyse als sozialwissenschaftliche Methode unterliegt gewissen Spezifika, die Mayring (2008: 12) zusammengefasst hat. Kommunikation ist der Gegenstand der Inhaltsanalyse, welche mit symbolischem Material nach systematischer Vorgehensweise arbeitet. Die Inhaltsanalyse geht einerseits regelgeleitet und andererseits theoriegeleitet vor und ist eine Methode die Schlussfolgerungen aus ihrer Analyse zieht.

Lamnek (2010: 441) sieht ähnliche Merkmale, die wesentlich für die Inhaltsanalyse sind, unter anderem in folgenden Aspekten:

- Interpretierende Auswertung von Datenmaterial
- Analysematerial muss in reproduzierter Form (z.B. Text, Bild, Video) vorliegen
- Auswertung von latenten oder manifesten Kommunikationsinhalten.

Die Inhaltsanalyse kann in zwei unterschiedlichen Formen erfolgen. Bei der ersten Form werden im Vorfeld Analyseeinheiten definiert, anhand deren die spätere Inhaltsanalyse stattfindet. Bei der zweiten Form erfolgt die Auswertung ohne im Vorhinein Analysekategorien erstellt zu haben (ebd.: 460).

Für beide Formen der Inhaltsanalyse sind jedoch die von Danner (1979) erstellten Handlungsanweisungen von Bedeutung, welche hier in verkürzter Form dargestellt werden:

1. Prüfung eines historischen Textes auf Authentizität, bei neueren Texten sollte die aktuellste Version verwendet werden.
2. Der/die InterpretIn muss sich seiner eigenen Meinung und Voreingenommenheit bezüglich der Textinhalte, sowie der Fragestellung bewusst sein.

3. Die Kernaussage und den allgemeinen Sinn des Textes feststellen.
4. Detaillierte Untersuchungen des Textes auf semantische Feinheiten.
5. Zerstückelung des Textes zum Sinnverständnis.
6. Bei Widersprüchlichkeiten sollte der/die InterpretIn zuerst versuchen, den Fehler bei sich selbst suchen und dann darstellen, wie er/sie den Text versteht.
7. Falls notwendig können Informationen zum/zur AutorIn bei Verständnisfragen helfen.
8. Zu diesen Informationen können z.B. politische oder religiöse Einstellungen zählen.
9. Betrifft Pädagogik: der Textsinn wird auf eine bestimmte Erziehungssituation angewandt.
10. Die Sinnzusammenhänge sollen zu Hypothesen formuliert werden (Danner 1979: 89f, zit. n. Lamnek 2010: 469f).

Mayring (2008) beschreibt in seinem Werk verschiedenste Techniken, die zur Inhaltsanalyse angewandt werden können. Für die Ausarbeitung dieser Diplomarbeit scheint hierbei die Technik der Strukturierung am geeignetsten.

Anhand eines Kategoriensystems wird eine gewisse Struktur aus dem Text abstrahiert und nur die passenden Textstellen werden verwendet. Das Kategoriensystem wird von der Fragestellung abgeleitet. Im Generellen kann eine strukturierende Inhaltsanalyse verschiedene Ziele verfolgen, wobei hier die inhaltliche Strukturierung angewandt wird, um zu bestimmten Themen die dazugehörigen Inhalte aus Texten zu extrahieren (Mayring 2008: 82f, 85, 89).

4 Das Dublin-System

4.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird das Dublin-System unter verschiedenen Aspekten beleuchtet. Zu Beginn wird die geschichtliche Entwicklung seit dem ersten Dublin-Übereinkommen bis hin zur neuesten Dublin-III-Verordnung dargestellt. Um die Entstehung dieser Verordnung besser nachvollziehen zu können, wird der ordentliche Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union (EU) kurz skizziert. Danach werden die Inhalte und Ziele der Dublin-II-Verordnung von 2003 prägnant dargestellt. Diese Verordnung sorgte durch ihre praktischen Auswirkungen für viel Kritik, weshalb nicht nur Asylsuchende, sondern auch bestimmte Mitgliedstaaten mit vielen Problemen (z.B. überlastete Asylsysteme) zu kämpfen haben. Auf die praktischen Probleme, die sich aufgrund der Anwendung von Dublin-II ergaben, wird in Kapitel 4.3 eingegangen. Danach folgt eine ausführliche Analyse des Entstehungsweges der Dublin-III-Verordnung: beginnend mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission von 2008 zu einer Neufassung von Dublin, über Berichte von Ausschüssen, Kritik durch den United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Parlamentsdebatten bis hin zur endgültigen Verabschiedung der neuen Verordnung. Kapitel 4.4.7 befasst sich mit den inhaltlichen Veränderungen und Verbesserungen in einer systemischen Gegenüberstellung der Dublin-II-Verordnung von 2003 und der Dublin-III-Verordnung von 2013, wobei im nächsten Kapitel die (kritischen) Stellungnahmen von non-governmental organizations (NGO) zur neuen Verordnung kurz erläutert werden. Abschließend wird auf die Theorie von Kapitel 2 Bezug genommen, um den Gesetzgebungsprozess der EU noch einmal theoretisch zu beleuchten.

4.1.1 Geschichtliche Entwicklung des Dublin-Systems

Da der EU-Raum ein Staatesgebilde ohne Binnengrenzkontrolle ist, wurde es als notwendig erachtet, ein Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung für Asylanträge einzuführen, um so den effektiven Zugang zum Asylsystem eines Mitgliedstaates zu gewährleisten, aber auch um missbräuchliche Asylantragsstellung in mehreren Staaten zu unterbinden. Zuerst wurde die Zuständigkeit im Schengener Durchführungsübereinkommen geregelt, erst dann kam es zur Unterzeichnung des Dublin-Übereinkommens am 15. Juni 1990, welches erst 1997 beziehungsweise 1998 in Kraft trat. Zur Erleichterung der Durchführung dieses Systems wurde das Eurodac-System zum Abgleich von Fingerabdrücken von AsylwerberInnen eingeführt.

1999 fand in Tampere eine Sondertagung statt, bei der erstmals die Forderung nach einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) gestellt wurde. Dieser Forderung wurde versucht mit der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates (siehe Kapitel 4.2) zu entsprechen. Die Dublin-II-Verordnung beinhaltet einige Verbesserungen und Neuerungen gegenüber dem Dubliner Übereinkommen und gilt als Eckpfeiler des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Die generellen Grundlagen blieben gleich, vor allem jene Regelung, die besagt, dass der maßgeblich an der Einreise des/der Asylwerbenden beteiligte Mitgliedstaat zuständig für dessen Asylantrag ist, wobei Ausnahmen zum Schutz der Familieneinheit eingeführt wurden (Europäische Kommission 2008: 3).

Die Europäische Kommission wurde im Haager Programm aufgefordert, das bestehende Dublin-System zu bewerten und stellte einige Mängel fest. Aufgrund dieser Problemerkhebung fasste die Europäische Kommission 2008 den Entschluss dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union einen Vorschlag für eine Neufassung der Dublin-II-Verordnung zu unterbreiten, durch die die entdeckten Mängel behoben werden sollten (ebd.: 3f). Dieser Vorschlag wurde erst 2013 in der Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlament und des Rates umgesetzt (siehe Kapitel 4.4).

Wie der Name vermuten lässt, wurde das erste Übereinkommen in Dublin unterzeichnet und diente somit auch für alle künftigen Verordnungen als Namensgeber.

4.1.2 Entstehung einer EU-Verordnung

Die Entstehung einer Verordnung wird im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Art. 294 geregelt. Dieser Vertrag zählt zum Primärrecht der EU und wurde an die Veränderungen der Europäischen Institution angepasst. Die heutige Bezeichnung entstand im Rahmen des Vertrages von Lissabon, welcher am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament sind die drei Gesetzgebungsorgane der EU, die Sekundärrecht (Verordnungen oder Richtlinien) beschließen können. Verordnungen müssen direkt in das nationale Recht übernommen werden und haben auch Vorrang vor nationalen Bestimmungen (Aktion Europa 2012).

In Art. 294 des AEUVs (ABl. C 326 2012: 173ff) wird der genaue Ablauf eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschrieben. Folgendes Schaubild verdeutlicht die Abläufe:

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der EU

Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 294 AEUV

Die **Europäische Kommission** formuliert einen Vorschlag (Gesetzentwurf) und leitet ihn an das Europäische Parlament (EP) und den Rat (Ministerrat) sowie an die Parlamente der Mitgliedstaaten (zur Prüfung auf Subsidiarität).

Erste Lesung im Europäischen Parlament

Das EP berät den Vorschlag in erster Lesung und übermittelt seinen Standpunkt mit Änderungsvorschlägen dem Rat.

Erste Lesung im Rat

Billigt der Rat den Standpunkt des EP, so **ist das Gesetz erlassen**.

Ist der Rat anderer Meinung, legt er seinen Standpunkt (den Standpunkt der Regierungen) fest und leitet ihn mit ausführlicher Begründung an das EP.

Auch die Kommission unterrichtet das EP über ihren Standpunkt.

Zweite Lesung im Europäischen Parlament (Frist 3 Monate)

Das Parlament berät den Standpunkt des Rates. Billigt es ihn ohne Änderungen, **ist das Gesetz erlassen**.

Lehnt es ihn mit absoluter Mehrheit ab, **ist das Gesetz gescheitert**.

Dritte Möglichkeit: Das Parlament schlägt mit absoluter Mehrheit erneut Änderungen vor und übermittelt die abgeänderte Fassung an Rat und Kommission.

Die Kommission gibt eine Stellungnahme ab und kann Änderungen ablehnen.

Zweite Lesung im Rat (Frist 3 Monate)

Billigt der Rat nun in zweiter Lesung den abgeänderten Entwurf des Parlaments, **ist das Gesetz erlassen**.

Änderungen, die von der Kommission abgelehnt worden waren, kann der Rat nur einstimmig billigen.

Billigt er die Änderungen des EP nicht, muss der Vermittlungsausschuss einberufen werden.

Vermittlungsausschuss (Frist 6 Wochen)

Der Vermittlungsausschuss besteht zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Rates und des Parlaments. Die Kommission nimmt teil.

Auf Basis der Standpunkte von EP und Rat aus zweiter Lesung soll ein gemeinsamer Entwurf gefunden werden. Wird keine Einigung erzielt, **ist das Gesetz gescheitert**.

Dritte Lesung (Frist 6 Wochen)

Billigen beide Organe, das EP und der Rat, den Entwurf des Vermittlungsausschusses, **ist das Gesetz erlassen**.

Billigt ihn nur ein Organ oder keines, **ist das Gesetz gescheitert**.

Abbildung 1: Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der EU: Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 294 AEUV (Quelle: Aktion Europa (2012)).

Bei der dritten Lesung kann der Rechtsakt nur erlassen werden, wenn im Europäischen Parlament die Mehrheit beziehungsweise im Rat der Europäischen Union die qualifizierte

Mehrheit für diesen Entwurf stimmt. Die Fristen von sechs Wochen beziehungsweise drei Monaten können auf Anregung des Rates der Europäischen Union oder des Europäischen Parlaments um zwei Wochen beziehungsweise um einen Monat verlängert werden. Nicht immer muss der Vorschlag für ein Gesetz von der Europäischen Kommission stammen. Eine Gruppeninitiative von Mitgliedstaaten, eine Empfehlung der Europäischen Zentralbank sowie ein Antrag des Europäischen Gerichtshofs können ebenfalls Auslöser für einen Gesetzgebungsakt sein. Hier erstellen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union in erster und zweiter Lesung einen Entwurf des Rechtsaktes, der an die Europäische Kommission übermittelt wird. Die Europäische Kommission kann jedoch schon zuvor seine Stellungnahme abgeben (ebd.: 175, Art. 294).

4.2 Die Dublin-II-Verordnung (EG) Nr. 343/2003

Dieses Kapitel befasst sich mit der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 bekannt unter dem Namen Dublin-II-Verordnung und fasst ihre wichtigsten Inhalte zusammen.

Im Vorwort der Verordnung werden die Gründe für die Ausarbeitung dieser Verordnung genannt. Die Europäische Union hat sich eine gemeinsame europäische Asylpolitik zum Ziel gesetzt, da schon bei der Sondertagung 1999 in Tampere festgestellt wurde, dass dies der beste Weg ist die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 anzuwenden. Alle Mitgliedstaaten die den Non-Refoulement-Grundsatz achten, gelten als sichere Drittstaaten. Durch diese Verordnung sollte schnell klar werden, welcher Staat für Asylanträge zuständig ist, um so einen effektiven Zugang für die AntragstellerInnen zum Asylsystem zu gewährleisten. Die Einheit der Familie soll gewahrt werden, daher sollten Familienzusammenführungen aus humanitären Gründen möglich sein. Es sollte ein Gleichgewicht der Zuständigkeitskriterien im Sinne der Solidarität entstehen, wobei die Abwicklung durch bilaterale Abkommen zwischen einzelnen Staaten verbessert werden kann. Diese Verordnung steht in engem Zusammenhang mit dem Eurodac-System und ist im Einklang mit den Grundrechten und den unterzeichneten völkerrechtlichen Verträgen. Das Ziel der Verordnung ist den zuständigen Staat ausfindig zu machen, was auf Gemeinschaftsebene effektiver zu sein scheint. Im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzip geht die Verordnung nicht über das Maß der genannten Ziele hinaus (ABl. L 50 2003: 1f).

Kapitel I umfasst zwei Artikel, in dem einerseits das *Ziel* der Verordnung, nämlich die Zuständigkeitsbestimmung eines Mitgliedstaates für Asylanträge von Drittstaatsangehörigen, geregelt ist und andererseits die wichtigsten Begriffe der Verordnung, wie

Drittstaatsangehöriger, Genfer Flüchtlingskonvention, Asylantrag, Antragsteller beziehungsweise Asylwerber, Prüfung eines Asylantrags, Rücknahme eines Asylantrags, Flüchtling, unbegleiteter Minderjähriger, Familienangehörige, Aufenthaltstitel und Visum, definiert werden (ebd.: 2f, Art.1, 2).

Die *Allgemeinen Grundsätze*, die in Kapitel II behandelt werden, sind, dass jeder Asylantrag von einem zuständigen Staat geprüft werden muss. Dadurch übernimmt er alle Verpflichtungen und teilt diese Entscheidung auch den anderen Staaten mit. Unter Beachtung der Genfer Flüchtlingskonvention, können alle AsylwerberInnen in Drittstaaten ausgewiesen werden. Über die Anwendung der Verordnung werden die AntragstellerInnen schriftlich in einer bekannten Sprache informiert. Der Ablauf der Verfahrensprüfung wird in Art. 4 geklärt (ebd.: 3f, Art. 3, 4). Kapitel III beschäftigt sich mit der *Rangfolge der Kriterien*, nach welchen die Zuständigkeit bestimmt wird. Die Reihenfolge ist wie folgt: unbegleitete Minderjährige (Mitgliedstaat in dem sich Familienmitglieder aufhalten oder wenn es keine Angehörigen gibt, dann der Staat in dem der erste Asylantrag gestellt wurde), Familienangehörige in einem Mitgliedstaat mit Aufenthaltstitel oder über deren Asylanträge noch nicht entschieden wurde, gültiger Aufenthaltstitel eines Staates, illegale Grenzüberschreitung eines Mitgliedstaates, Einreise in einen Mitgliedstaat ohne Visapflicht, Stellung eines Asylantrags im Transitbereich eines Mitgliedstaates und falls keines dieser Kriterien zutrifft, dann ist der erste Staat zuständig, in dem der Asylantrag gestellt wurde (ebd.: 4f, Art. 5). Die *Humanitäre Klausel* besagt, dass jeder Mitgliedstaat aus humanitären Gründen sich selbst zuständig für Prüfung eines Asylantrags erklären kann, für den er laut Verordnung nicht zuständig wäre beziehungsweise können andere Staaten um Zuständigkeit aufgrund humanitärer Gründe ersucht werden. Die betroffene Person muss zustimmen. Art. 15 erklärt die Bedingungen dafür genau (ebd.: 5f, Art. 15). Kapitel V beschäftigt sich mit der *Aufnahme- und Wiederaufnahme*. Hier wird geregelt, wie Mitgliedsländer vorzugehen haben, wenn laut dieser Verordnung ein anderer Staat zuständig ist. Welche Maßnahmen gesetzt, welche Beweismittel erbracht und welche Fristen eingehalten werden müssen (ebd.: 6ff, Art. 16-20). Das vorletzte Kapitel VI *Verwaltungskooperationen* beschäftigt sich mit Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten, das heißt welche Daten unter Wahrung des Datenschutzes zu welchem Zweck zwischen den zuständigen Behörden ausgetauscht werden dürfen (ebd.: 8f, Art. 21-23). Diese Verordnung ersetzte das am 15. Juni 1990 unterzeichnete Abkommen, welches als Dubliner Übereinkommen bekannt ist und trat mit März 2003 in Kraft, wobei sie erst sechs Monate später auf alle gestellten Asylanträge angewandt wurde (ebd.: 9f, Art. 24, 29).

4.3 Anwendungsfolgen der Dublin-II-Verordnung

Dieses Kapitel befasst sich mit zwei Aspekten der Folgen, die in der Praxis auftreten. Zuerst wird eine nicht abschließende Liste von Mängeln und Problemen aufgezählt, die aufgrund der Anwendung der Dublin-II-Verordnung entstanden sind. Diese Probleme betreffen vor allem die Bedürfnisse der Asylsuchenden. Es wird deutlich, dass es qualitative Unterschiede bei den Asylsystemen gibt und die Menschen dadurch unterschiedlichsten Bedingungen ausgesetzt sind. Das Dublin-System funktioniert anhand der Prämisse, dass alle Asylsysteme gleich sind. Dies ist trotz jahrelanger Bemühungen zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem nicht der Fall und somit wird das Dublin-System immer wieder kritisiert werden. Im zweiten Teil werden die Asylsysteme von drei häufig kritisierten Ländern näher beleuchtet. Es wird deutlich, dass es nicht nur in Griechenland, sondern auch in Ungarn und Italien schwerwiegende Probleme gibt.

4.3.1 Anwendungsprobleme der Dublin-II-Verordnung

Die Dublin-Verordnung bringt aufgrund ihrer Konzeption einige praktische Probleme mit sich. Viele Probleme ergeben sich aus den unterschiedlichen Asylsystemen der Mitgliedstaaten. Die Verordnung wird verschieden ausgelegt und so erwartet die Asylsuchenden ein qualitativ unterschiedlicher Standard, dies wird vor allem in der Untersuchung von 2010 (Di Rado et al.) deutlich, in der unter anderem Good- und Bad-Practice Beispiele der einzelnen Länder aufgezeigt werden. Auch der Bericht von European Council for Refugees and Exiles (ECRE), welcher 2013 wenige Monate vor Verabschiedung der neuen Dublin-III-Verordnung veröffentlicht wurde, sieht sich die unterschiedlichen Asylsysteme und die Probleme, die sich im Zusammenhang mit Dublin ergeben, an. Beide Untersuchungen sprechen Verbesserungsvorschläge für das Dublin-System aus.

4.3.1.1 Zuständigkeitskriterien und Zugang zum Verfahren als Dublin-AsylsuchendeR:

Obwohl es eine Kriterienrangfolge bezüglich der Zuständigkeit gibt, wird meist das Land, welches hauptsächlich an der Einreise in die EU beteiligt war, für zuständig erklärt. Um hier eine faire Prüfung für jedeN AntragstellerIn zu gewährleisten, müsste jedes Land denselben qualitativen Standard haben. Das bedeutet, die Dublin-Verordnung basiert auf der Annahme, dass alle Mitgliedstaaten innerhalb der EU dieselben Standards und Verfahrensweisen haben. Jedoch variiert z. B. die Anerkennungsquote von Asylanträgen von Null bis 80 Prozent in verschiedenen Ländern (ECRE 2008:1). Ob die Kriterienrangfolge wirklich eingehalten wird, ist schwer überprüfbar, jedoch ist es auffällig, dass das nachgereichte Kriterium der illegalen

Einreise einen großen Prozentsatz der Überstellungsgründe ausmacht (ECRE 2013: 26). Vor allem beim Zugang zum Asylverfahren nach einer erfolgten Dublin-Überstellung gehen die Mitgliedstaaten unterschiedlich vor. Oft gilt das Verfahren als abgeschlossen, wenn der/die Asylsuchende während des laufenden Verfahrens das Land unerlaubt verlassen hat. DieseR Asylsuchende erhält nach der Überstellung daher keinen erneuten Verfahrenszugang. Oft wird der Antrag als neu erachtet und es müssen wieder neue Beweise erbracht werden. Die Entscheidung, ob und wie solche Fälle wiederaufgenommen werden, obliegt den Mitgliedstaaten (Di Rado et al. 2010: 59, vgl. ECRE 2013: 66-73).

4.3.1.2 Finanzielle Kosten und Zahlen des Dublin-Systems

Das Dublin-System ist sehr kostenintensiv und auch teilweise ineffizient (ECRE 2008: 1). Die Ineffizienz des Systems zeigt sich anhand von zwei Aspekten. Einerseits werden nur ein Drittel der gestellten und akzeptierten Gesuche wirklich überstellt und andererseits tauschen Mitgliedstaaten eine oft annähernd gleiche Zahl an Dublin-Fällen aus. Vor allem hier könnten Kosten und Zeit gespart sowie den Asylsuchenden unnötiger Stress erspart werden. (ECRE 2013: 21). Anhand dieser Grafik lässt sich die Differenz zwischen der Anzahl der angenommen Gesuchen der aufnehmenden Länder und der Anzahl der tatsächlich durchgeführten Überstellungen in diese Länder gut erkennen. Für die Darstellung wurden einerseits die Daten für Entscheidungen über ausgehende Aufnahmegesuche herangezogen, wobei nur die Anzahl der bewilligten Gesuche aufscheint. Andererseits wurde die Gesamtzahl der ausgehenden Überstellungen, die aufgrund von Aufnahmegesuchen durchgeführt wurden, berechnet.

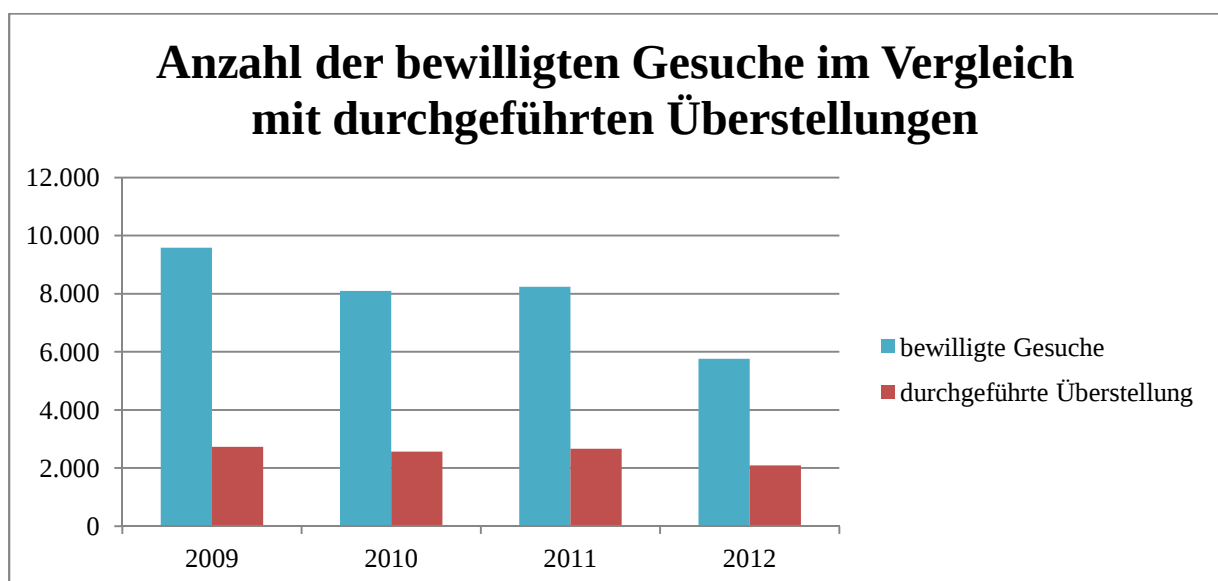


Abbildung 2: Anzahl der bewilligten Gesuche im Vergleich mit durchgeführten Überstellungen. Eigene Berechnung und Darstellung (Quelle: Eurostat 2014a; Eurostat 2014b).

Die Kosten des Dublin-Systems sind unklar, da keiner der Mitgliedstaaten genau sagen kann, wie viel Geld für die Anwendung von Dublin benötigt wird. Die Kosten inkludieren Büroausstattung, Personal, Eurodac-Infrastruktur und Überstellungskosten und fallen in verschiedensten Staatsabteilungen an, wodurch die Kostenermittlung umso schwieriger wird (ebd.: 23).

4.3.1.3 Mangelhafte Information

Die Dublin-II-Verordnung sieht vor, dass die Betroffenen über die Geschehnisse im Rahmen des Dublin-Verfahrens in einer Sprache informiert werden, von der angenommen werden kann, dass sie verstanden wird. Jedoch erfolgt die Informationsweitergabe an sich eher selten, wodurch die Betroffenen nicht wissen, was mit ihnen geschieht. Andererseits sind Informationen in einer womöglich unverständlichen Sprache nicht hilfreicher. Häufig beschwerten sich Asylsuchende über die mangelnde Information beziehungsweise erhalten nur mithilfe von NGOs Auskunft. Selbst wenn Information in einer verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt wird, entspricht diese nicht immer dem Bildungsstandard der Asylsuchenden. Ein schriftlicher Infozettel ist für einen Analphabeten unbrauchbar, aber auch für gebildete Menschen sind Rechtsbegriffe nicht immer verständlich. Zudem gibt es keine Aufklärung über die möglichen Rechtsbehelfe. Ist die Zuständigkeit geklärt und eine Überstellung wird angeordnet, nimmt die mangelnde Informationsweitergabe ihren Lauf und eingelegte Rechtsmittel haben keine automatisch aufschiebende Wirkung (Di Rado et.al. 2010: 24ff, 55f, vgl. ECRE 2013: 54ff, 59f).

Doch nicht nur die Asylsuchenden erhalten zu wenig Information, häufig fehlt die nötige Information, um den wirklich zuständigen Staat ausfindig zu machen. Dublin-II liefert keine Richtlinien, wie eine Befragung durch Beamte/Beamtinnen beziehungsweise PolizistInnen auszusehen hat und dadurch werden wichtige Fragen z.B. nach Familienangehörigen oft nicht gestellt, wodurch die Asylsuchenden nie erfahren, dass dies ein Grund für den Einsatz der humanitären Klausel wäre (Di Rado et al. 2010: 29).

4.3.1.4 Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

In Zusammenhang mit den Artikeln, die den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen regeln, gibt es einige Auslegungsdifferenzen. Prinzipiell sollte das Wohl des Kindes im Vordergrund stehen und alle Entscheidungen im Sinne des Minderjährigen getroffen werden. Die Familienzusammenführung von unbegleiteten Minderjährigen mit möglichen Angehörigen innerhalb der EU sollte Priorität bei der Zuständigkeit haben, jedoch wird die Suche nach Angehörigen nicht immer durchgeführt, die Zuteilung eines R

Obsorgeberechtigten, sowie einer Rechtsvertretung erfolgt nicht in allen Mitgliedstaaten und bei der Dublin-II-Verordnung gibt es keinerlei Regelungen wie und welche Methoden zur Altersfeststellung angewendet werden sollten. All diese erwähnten Punkte werden von den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, wodurch meist nicht die Interessen der Minderjährigen, sondern jene der Staaten im Vordergrund stehen (ECRE 2013: 27-31, 43).

4.3.1.5 Rechtsmittel

Die Anwendung von Rechtsmittel gegen Dublin-II-Überstellungen ist schwierig, da es einerseits häufig gar keine Möglichkeit zur Anwendung von Rechtsmittel gibt und andererseits haben die eingesetzten Rechtsmittel nicht automatisch aufschiebende Wirkung, wodurch der Transfer meist trotzdem erfolgt. Zudem ist der Zugang zu Rechtsmittel nur effektiv, wenn kostenlose Rechtsvertretung, sprachlich adäquate Informationen und ausreichend Zeit zur Rechtsmitteleinlegung zur Verfügung stehen (Di Rado et al. 2010: 68, vgl. ECRE 2013: 61f, 64).

4.3.1.6 Inhaftierungen aufgrund des Dublin-Systems

Haftmaßnahmen können über Dublin-Fälle vor und auch nach ihrer Rückführung verhängt werden. Häufig werden die Personen nur inhaftiert, weil sie laut Dublin in einen anderen Staat überstellt gehören. Asylsuchende, die nicht von Dublin betroffen sind, werden normalerweise nicht inhaftiert. Das Problem liegt darin, dass die Dublin-II-Verordnung keine klaren Regelungen bezüglich Inhaftierung trifft, sondern dies den Nationalstaaten überlassen wird (Di Rado et al. 2010: 31f, vgl. ECRE 2013: 82-87).

4.3.1.7 Anwendung der Souveränitätsklausel, insbesondere bei verletzlischen Personengruppen

Nicht nur die humanitäre Klausel, sondern auch die Souveränitätsklausel ist in der Verordnung undeutlich formuliert, denn die Mitgliedstaaten können anhand eigenen Ermessens festlegen, ob die humanitären Gründe ausreichend sind, um von einem Transfer abzusehen. Bei der Anwendung sollten die Bedürfnisse der Asylsuchenden im Vordergrund stehen und nicht womöglich finanzielle Vorteile für die Mitgliedstaaten (Di Rado et al. 2010: 43f). In engem Zusammenhang mit diesem Problem steht der Umgang mit Angehörigen einer verletzlischen Gruppe wie unbegleitete Minderjährige oder Schwangere, etc. In der Dublin-II-Verordnung selbst gibt es keine wirkliche Definition, wer als besonders verletzlich angesehen wird. Eine andere Verordnung kann hierzu als Richtwert herangezogen werden, doch selbst diese Definition hilft nur wenig, wenn es keine festgelegten Instrumente gibt, durch die man verletzliche Personen identifizieren kann. Bei der Feststellung von Minderjährigkeit gehen die

Mitgliedstaaten unterschiedlich vor, während manche ärztliche Untersuchungen anweisen, wird das Alter in anderen Staaten nur aufgrund der äußeren Erscheinung geschätzt. Ein und dieselbe Person kann in zwei verschiedenen Staaten nach unterschiedlichen Kriterien behandelt werden, da sie in einem Staat als erwachsen und im anderen als minderjährig gilt. Es kam auch schon vor, dass Personen trotz nachgewiesener Krankheit überstellt wurden (ebd.: 50f, vgl. ECRE 2013: 74-78).

Die folgende Grafik verdeutlicht die geringe Anzahl von Überstellungsgesuchen aufgrund von humanitären Gründen und der Souveränitätsklausel (Familiengründe). Die Anzahl der Übernahmegesuche aufgrund Dokumente und Einreisegründe macht jedes Jahr über 90 Prozent der Gesamtsumme aus, nur im Jahr 2012 waren es „nur“ 87 Prozent. Die angegebenen Zahlen ergeben sich durch die Summierung aller EU-weit ausgehenden Übernahmegesuche.

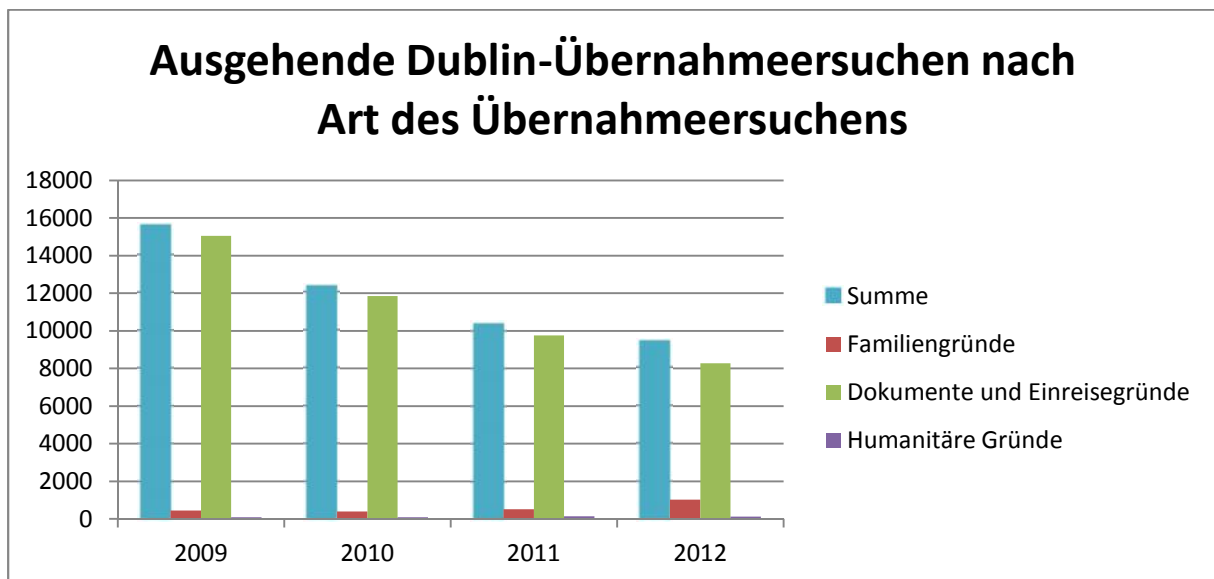


Abbildung 3: Ausgehende Dublin-Übernahmeersuchen Art des Übernahmeersuchens. Eigene Berechnung und Darstellung (Quelle: Eurostat 2014c).

4.3.1.8 Dauer und Einhaltung von Fristen

Für die Anwendung der Verordnung wurden gewisse Fristen eingeführt, die jedoch dazu führen können, dass die konkrete Überstellung teilweise erst Monate nach dem ergangenen Übernahmegesuch erfolgt. Bei voller Ausschöpfung aller Fristen kann die Überstellung bis zu elf Monate in Anspruch nehmen, aber nur wenn der/die AntragstellerIn nicht inhaftiert oder untergetaucht ist, in diesen Fällen kann es bis zu einem Maximum von 17 beziehungsweise 23 Monate dauern. Die Dauer variiert anhand der Verfahrensart und die Fristen sind nicht nur für Asylsuchende sondern auch für Mitgliedstaaten verwirrend. Die lange Dauer des Dublin-

Verfahrens ist für viele erschöpfend und unerträglich, da das inhaltliche Verfahren nicht begonnen wird, bevor das Dublin-II-Verfahren nicht abgeschlossen ist (Di Rado et al. 2010: 64f, vgl. ECRE 2013: 91-95).

4.3.1.9 Resümee

Wie man anhand dieser Aufzählung sieht, entstehen die meisten Probleme aufgrund der fehlenden gemeinsamen Asylpolitik. Die Verordnung wird überall unterschiedlich ausgelegt und so können keine einheitlichen Standards erwartet werden und die Asylsuchenden werden unterschiedlich behandelt. Wäre die Verordnung deutlicher ausformuliert beziehungsweise gäbe es eine funktionierende gemeinsame europäische Asylpolitik könnten einige Fehler vermieden oder zumindest jederR Asylsuchende in jedem Mitgliedstaat gleich behandelt werden.

Die Aufzählung erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da in den bereits erwähnten Berichten noch zusätzliche Probleme bei der Auslegung der Begriffe Familie und Familienangehörige und den Umgang bezüglich Zusammenführung (vgl. Di Rado et al. 2010: 39f, vgl. ECRE 2013: 33-39) aufgeführt werden. Ebenso die Zuständigkeit für Asylsuchende mit Visa oder Aufenthaltsberechtigungen wird unterschiedlich ausgelegt (ebd.: 39ff). Dublin ist kein Lastenteilungsinstrument, sondern vielmehr steht die Verteilung der Zuständigkeit nach objektiven Kriterien im Vordergrund. Die praktischen Auswirkungen, die zu einer stärkeren Belastung der äußeren Mitgliedstaaten führen, werden häufig kritisiert. Nur gleiche Asylsysteme aller Mitgliedstaaten könnten die Rechte der Asylsuchenden wirklich wahren, dies ist jedoch in der jetzigen Form nicht realistisch. Vor allem das Kriterium der illegalen Einreise belastet die äußeren Staaten schwer, welche nur wenig Mitspracherecht aufgrund ihrer politischen Stärke innerhalb der EU haben. Ein gemeinsames Asylsystem sollte allen Asylsuchenden ein gleiches Schutzniveau in allen Ländern bieten (Marx 2010: 68-71).

4.3.2 Überlastete Asylsysteme

In diesem Kapitel wird durch die Beschreibung der Situation in Griechenland, Ungarn und Italien verdeutlicht, wie unterschiedlich die Asylsysteme in den Mitgliedstaaten aussehen und wie weit manche Länder noch von einem angemessenen qualitativen Standard entfernt sind. Griechenland wurde schon vor Jahren durch den UNHCR und NGOs bemängelt. Die Situation in Ungarn und in Italien hingegen wurde erst in den letzten Jahren immer brisanter. Alle Länder weisen jedoch deutlich schwerwiegende Probleme auf, wenn nicht sogar von systemischen Mängeln gesprochen werden kann. Diese dürfen von den anderen Mitgliedstaaten sowie der EU nicht ignoriert werden.

4.3.2.1 Situation in Griechenland

Immer wieder hat UNHCR auf die Missstände in Griechenland hingewiesen. 2007 wurde erneut ein Bericht veröffentlicht, in dem die griechische Praxis des Verfahrensabbruchs bei Verlassen des bekannten Wohnortes kritisiert wurde. In Griechenland war es üblich das Asylverfahren abubrechen, wenn Asylsuchende ohne vorherige Bekanntgabe ihren Wohnort verließen und das Verfahren konnte nur wieder aufgenommen werden, wenn man nachweisen konnte, dass das Fernbleiben aufgrund von höherer Gewalt zustande kam. Im Zuge dieser Praxis wurden Asylsuchende in Länder zurück geschickt, die ihnen keinen Schutz bieten konnten. Daher verstoß Griechenland gegen das Non-Refoulement-Prinzip und die EU-Staaten, die von dieser Praxis wussten und Asylsuchende aufgrund von Dublin-II nach Griechenland zurücküberstellten machen sich eines indirekten Refoulements schuldig. Griechenland versprach 2006 zumindest für Dublin-II-RückkehrerInnen diesen Missstand durch einen Präsidialerlass zu beseitigen. Dieser Vorsatz stellte zwar einen Anfang dar, war jedoch generell viel zu kurz gegriffen. Der UNHCR weist daher ebenso auf die Tatsache hin, dass es solange es kein einheitliches Asylsystem innerhalb der EU gibt, es immer wieder zu solchen Problemen kommen wird (UNHCR 2007: 1-4). Eigentlich sollten alle Personen, die aufgrund von Dublin nach Griechenland zurückgeschickt werden, nach griechischem Recht Zugang zum Asylsystem bekommen, unabhängig ob es sich um einen Erstantrag handelt oder nicht. Da es zu wenig Flughafenpersonal für die Aufnahme von Asylanträgen gibt, werden automatisch alle Rücküberstellten inhaftiert bis geklärt ist, wie weiter mit ihnen beziehungsweise ihrem Verfahren vorgegangen wird. Aufgrund einer geringen Anzahl von DolmetscherInnen werden die Asylsuchenden meist in einer unverständlichen Sprache über ihre Rechte und das Asylverfahren informiert. In Griechenland ist es unerlässlich eine Wohnadresse anzugeben, um im Prozess des Asylverfahrens zu bleiben. Jene, die das nicht können, werden nicht über den Verfahrensfortschritt informiert beziehungsweise versäumen dadurch oft die Rechtsmittelfristen. Mangelndes Personal ist wiederum die Ursache dafür, dass es zu langen Wartezeiten kommt, viele erst zu spät von bereits verstrichenen Terminen erfahren oder überhaupt gar keinen Zugang zum Asylsystem erhalten – es wird befürchtet, dass dies für Dublin-RückkehrerInnen noch häufiger zutrifft. Bei vielen gab es schon zuvor einen laufenden Asylantrag in Griechenland, der aufgrund ihrer Ausreise abgebrochen wurde. Diese Fälle werden in Griechenland nicht wieder aufgenommen, sondern gelten als abgeschlossen (UNHCR 2008: 3ff). 2007 hatte Griechenland erstinstanzlich eine Anerkennungsquote von 0,04 Prozent, durch erfolgreiche Einlegung von Rechtsmittel stieg die Quote auf 2,05 Prozent. Die negativen Entscheidungen in erster Instanz enthielten häufig

keine Begründungen, sondern wurden nur mit dem Standardsatz begründet, dass der Flüchtling sein Land aus wirtschaftlichen Gründen verlassen hat. Dies war auf die Notizen der Ersteinvernahmen durch die griechische Polizei rückzuführen. Das Verfahren in der zweiten Instanz funktionierte nicht effektiver. Aufgrund der fast 20.000 angestauten Asylanträge kam es zu Wartezeiten von bis zu vier Jahren in der ersten Instanz (ebd.: 6f). Angesichts der Aufnahmerichtlinie sollten alle Mitgliedstaaten AsylwerberInnen einen gewissen Lebensstandard bieten, jedoch scheiterte Griechenland bei der Umsetzung dieser Richtlinie. Ende 2010 gab es in ganz Griechenland 770 Plätze für AsylwerberInnen, häufig wurde das Taggeld nicht ausbezahlt und unbegleitete Minderjährige hatten erschwerten Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Sozialleistungen (ebd.: 8f). UNHCR ist zwar über die Bemühungen Griechenlands erfreut, aber dennoch besorgt, ob sie wirkliche Verbesserungen erzielen können. Obwohl die Verbesserungen der qualitativen Standards in der Hand Griechenlands liegen, werden alle anderen Mitgliedstaaten zur Solidarität aufgefordert, einerseits durch finanzielle Unterstützung durch die Europäische Kommission aber auch zu Teilung der Verantwortung durch Anwendung der Souveränitätsklausel (ebd.: 10f). Die Europäische Kommission erkannte die Probleme Griechenlands und sagte Ende 2010 technische, sowie finanzielle Unterstützung in der Höhe von 9,8 Mio. Euro zu. Zusätzlich wurde ein ExpertInnenteam zur Evaluierung der Situation nach Griechenland geschickt. Doch nicht nur bei der Bearbeitung von Asylanträgen wird Unterstützung geleistet, sondern auch bei der Steuerung des Migrations- und Flüchtlingsstroms an der griechisch-türkischen Grenze (Europäische Kommission 2010: 1f).

Generell gibt es viele Berichte dieser Art, da schon lange bekannt ist, dass Griechenland kein effektives Asylsystem hat und den Asylsuchenden nicht den Schutz bieten kann, der ihnen eigentlich in einem EU-Land zustehen würde.

4.3.2.2 Situation in Ungarn

Die ungarische Grenze zu überschreiten ist für Asylsuchende nicht so einfach, denn immer wieder kommt es zu Rückführungen nach Serbien oder in die Ukraine ohne eine Anhörung, wodurch ein Antrag auf Asyl gar nicht gestellt werden kann. Ungarn hat es bis jetzt verabsäumt regelmäßige Schulungen für Grenzpersonal durchzuführen. Asylsuchende haben generell im Land beziehungsweise am Flughafen die Chance einen Asylantrag zu stellen, jedoch gibt es hier für Dublin-Fälle eine zusätzliche Hürde. Obwohl sie aufgrund einer Dublin-Rückführung nach Ungarn geschickt wurden, wird dort nicht automatisch ein Verfahren eingeleitet, sondern man muss erneut einen Antrag stellen, der als Folgeantrag gilt. Dies bedeutet, dass neue Beweise eingebracht werden müssen, was meist nicht möglich ist,

wodurch die meisten Dublin-Fälle sofort eine Abschiebungsanordnung erhalten, dessen Durchführung wiederum durch Schubhaft sichergestellt werden soll. Seit 2010 haben Folgeanträge in Ungarn keine aufschiebende Wirkung und so werden die Asylsuchenden ohne inhaltliche Prüfung ihres Verfahrens in einen Drittstaat abgeschoben. Aufgrund der Dublin-II-Verordnung wäre Ungarn verpflichtet, die Personen, die unter diese Verordnung fallen aufzunehmen und deren Asylansuchen inhaltlich zu prüfen (UNHCR 2012: 7-11). In Ungarn gibt es vier Verwaltungshafteinrichtungen, in denen die meisten Asylsuchenden untergebracht werden, da sie illegal eingereist sind. Die ungarischen Standards entsprechen nicht den europäischen Anforderungen, die Asylsuchenden leben während der langen Verfahrensdauer isoliert, haben keinen Zugang zu Sprachkursen und keine Möglichkeit für Integration in die Gesellschaft. Personen in unterschiedlichen Stadien ihrer Verfahren erhalten unterschiedliche Leistungen, die ärztliche Versorgung ist generell unzureichend und teilweise werden Erkrankungen durch falsche Medikation in den Aufnahmezentren ausgelöst. Der hygienische Zustand ist unzureichend, das Wohl des Kindes wird missachtet und die Informationen über das Asylverfahren sind nicht ausreichend. Dies sind nur ein paar der Probleme, mit denen Asylsuchende in den Aufnahmezentren zu kämpfen haben (ebd.: 13-16). Die Inhaftierung von bis zu zwölf Monaten von Asylsuchenden im laufenden Verfahren stellt ein großes Problem in Ungarn dar. Eigentlich sollte Haft nur zur Gewährleistung von Abschiebungen oder Überstellungen angewendet werden, Personen im inhaltlichen Verfahren sind weder von dem einen noch dem anderen bedroht. Die Zustände in den Verwaltungshaftzentren sind unzureichend und die Bedürfnisse der Personen werden nicht beachtet (ebd.: 16-21). Der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen, sowie der Zugang zu Bildung generell, sind Themen, bei denen das ungarische System große Mängel aufweist (ebd.: 22-26). Die Situation in Ungarn hat sich noch nicht verbessert, wie ein Bericht von bordermonitoring, der im Oktober 2013 veröffentlicht wurde, belegt. Die Ergebnisse dieses Berichts lauten wie folgt: Die Gründe für Inhaftierung von Asylsuchenden sind so weit gefasst, dass praktisch jedeR in Haft genommen werden kann. Die tatsächlichen Auswirkungen auf Dublin-RückkehrerInnen sind jedoch noch unklar. Laut UNHCR widersprechen die Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), unter anderem auch weil sogar Minderjährige (in Begleitung ihrer Familien) in Haft genommen werden dürfen. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Haft erfolgt in Intervallen von 60 Tagen durch Gerichte, die bekannt sind für ihre restriktive Haltung. BesitzerInnen von einem Schutzstatus laufen häufig Gefahr obdachlos zu werden. Plätze in Obdachlosenheimen sind begrenzt und schwer zugänglich für Flüchtlinge, bei Übernachtungen im freien drohen Strafen und der Zugang zu medizinischer

Versorgung ist in den meisten Fällen gänzlich unmöglich (bordermonitoring 2013: 35f). Abschließend stellt der Bericht fest, dass die Asylsysteme in den europäischen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind und dass Ungarn systemische Mängel aufweist, weshalb Dublin-Überstellungen dorthin ausgesetzt werden sollten (ebd.: 36).

4.3.2.3 Situation in Italien

Anders als in Griechenland reisen Drittstaatsangehörige in unterschiedlichsten Phasen ihres Asylverfahrens von Italien aus, um ihr Glück in einem anderen Mitgliedstaat zu versuchen. In Italien verlassen nicht nur Asylsuchende ohne Verfahrenszugang, sondern auch Personen mit anerkanntem Flüchtlingsstatus, mit subsidiären Schutz oder während des laufenden Asylverfahrens, das Land (Bender 2012: 11). Doch nur weil Personen Zugang zum Verfahren oder den Flüchtlingsstatus erhalten, bedeutet dies in Italien nicht, dass man Zugang zu einem angemessenen Sozialsystem und menschenwürdigen Lebensstandards hat. Flüchtlingsschutz bedeutet nicht nur Schutz vor Abschiebung ins Heimatland, sondern ein Leben über dem wirtschaftlichen Existenzminimum. Jedoch ist dies in Italien schon jahrelang nicht der Fall. Asylsuchende erhalten weder kostenlose Unterkunft, Zugang zu medizinischer Versorgung oder Taschengeld. Vor allem Dublin-RückkehrerInnen sind hiervon stark betroffen. Generell bietet Italien nur eine geringe Anzahl an Plätzen für Asylsuchende, 2010 erhielten nur fünf Prozent der Dublin-Fälle über staatliche Wege eine Unterkunft. Dies bedeutet, dass 95 Prozent der Dublin-Asylsuchenden gegen Obdachlosigkeit kämpfen müssen. Italien verstößt vor allem gegen die Standards der Aufnahmerichtlinie und bietet Asylsuchenden zwar Schutz, aber kein menschenwürdiges Leben (ebd.: 13, 16f). Ein Bericht von 2013 zeigt deutlich, dass Italien aufgrund seiner Lage ein beliebtes Einreiseland vor allem für Bootsflüchtlinge ist und es dadurch häufig zu Dublin-Rücküberstellungen kommt. Im Jahr 2012 gab es über 3.500 Dublin-Überstellungen. Aufgrund von bilateralen Abkommen werden ebenso Personen mit anerkanntem Flüchtlingsstatus nach Italien überstellt. Generell leben bereits 64.000 Flüchtlinge in Italien. Es gibt 8.000 staatliche Unterbringungsplätze und die Anzahl der NGO-Plätze ist schwer ermittelbar. Asylberechtigte haben weder Zugang zu diesen Plätzen noch zu Sozialleistungen (Schweizerische Flüchtlingshilfe 2013: 7ff).

Diese Information dient primär zur Verdeutlichung der prekären Situation von Flüchtlingen in Italien, im Weiteren werden die Lebensbedingungen von Dublin-Überstellten in Italien beleuchtet. Dublin-RückkehrerInnen können direkt am Flughafen einen Asylantrag stellen, erhalten Zugang zu NGO-Unterstützung und danach einen Unterbringungsplatz. Je nach Kapazität müssen die Asylsuchenden einige Tage ohne Unterbringung am Flughafen schlafen bis ein Platz frei wird. Für Dublin-Überstellte im Asylverfahren gibt es spezielle

Erstunterbringungsstätten allerdings mit beschränkten Kapazitäten, die teilweise sehr abgelegen sind und somit finden keine Integrationsmaßnahmen statt. Generell wird darauf hingewiesen, dass die italienische Polizei sowie NGO-MitarbeiterInnen zu wenig über die (medizinischen) Bedürfnisse beziehungsweise (Gesundheits-)Zustand der Dublin-Fälle informiert werden, wodurch eine adäquate Betreuung erschwert wird (ebd.: 13ff, 18, 22). In Italien kommt es häufig zu Trennung von Familien bei der Unterbringung, da Väter in andere Unterkünfte gebracht werden. Dies betrifft auch Dublin-Überstellte, für die es zwar bestimmte Unterbringungsplätze gibt, jedoch nur eine beschränkte Anzahl und für limitierte Zeit (ebd.: 54f). Generell erfüllt Italien in vielen Bereichen die europäischen Standards nicht. Unter anderem wird der Zugang zum Asylverfahren in Mailand erschwert, da man eine Wohnadresse benötigt; in größeren Städten dauert es Monate bis zur Registrierung des Asylantrages, innerhalb dieses Zeitraums sind die Personen meist obdachlos; selbst für Personen im laufenden Verfahren gibt es zu wenig Unterbringungsplätze und die entsprechenden Mindeststandards laut Aufnahmerichtlinie werden nicht geboten; Zugang zu Gesundheitsversorgung ist prinzipiell vorhanden, jedoch werden die Asylsuchenden zu wenig über die bürokratische Vorgehensweise informiert und erhalten somit keine Gesundheitskarte, die Zugang zum Gesundheitssystem bieten würde, generell gibt es für traumatisierte Personen kaum Angebote (ebd.: 59f, 62f). Abschließend wird festgestellt, dass die Situation zwar noch nicht mit Griechenland vergleichbar ist, es jedoch schon einige Punkte gibt, die auf systemische Mängel im Umgang mit Schutzsuchenden hinweisen, wodurch die Rechtmäßigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien in Frage gestellt wird (ebd.: 67).

4.4 Der Neugestaltungsprozess des Dublin-Systems: Vom Vorschlag der Europäischen Kommission 2008 bis zur Dublin-III-Verordnung 2013

In diesem Kapitel wird zuerst auf die Beweggründe für den Vorschlag zur Neufassung der Dublin-II-Verordnung eingegangen. Zudem werden die Schritte im ordentlichen Gesetzgebungsprozess nachverfolgt, um heraus zu finden, wie es zur Veränderung vom Vorschlag 2008 bis hin zur umgesetzten Dublin-III-Verordnung 2013 kam. Dieses Kapitel befasst sich zuerst mit dem Ablauf und den Diskussionen im Gesetzgebungsprozess. Die konkreten inhaltlichen Veränderungen werden in Kapitel 4.4.7 thematisiert.

4.4.1 Bewertungen und Anregungen im Vorfeld zum Vorschlag

Generell hatte die Europäische Kommission 2007 eine Bewertung des Dublin-II-Systems veröffentlicht, in dem einige Kritikpunkte genannt wurden. Ein erstes Problem stellte das statistische Datenmaterial dar, da die Anzahl der eingehenden nicht mit der Anzahl der ausgehenden Asylanträge übereinstimmte. Dies ist durch die verschiedenen Definitionen über die Auslegung der Daten innerhalb der Mitgliedsstaaten bedingt. Von allen Dublin-Gesuchen wurden 72 Prozent akzeptiert, jedoch wurden von allen Dublin-Fällen nur rund 40 Prozent wirklich in das zuständige Mitgliedsland überstellt. Daher stellt die niedrige Rückführungsquote ein weiteres Problem der Dublin-II-Verordnung dar. Die niedrige Quote wird dadurch begründet, dass AsylwerberInnen nach Bekanntgabe der Dublin-II-Zuständigkeit oft nicht mehr auffindbar sind. Dem versuchen viele Mitgliedsstaaten mit freiheitsentziehenden Maßnahmen entgegen zu wirken. Die Europäische Kommission merkt an, dass diese Mittel nur als letztmögliche Maßnahme eingesetzt und andere Möglichkeiten erforscht werden sollten. Bei der Anwendung der Verordnung zeigt sich die Europäische Kommission grundlegend zufrieden, nur ein namentlich nicht genanntes Land wird aufgrund seines Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Durchführung der Asylverfahren als zuständiges Land laut Dublin-II kritisiert. Es wird daran erinnert, dass diese Verpflichtung ausdrücklich in der Dublin-II-Verordnung angeführt wird und eine inhaltliche Prüfung des Asylverfahrens stattzufinden hat. Im Weiteren wurden bisher Personen, die um subsidiären Schutz ansuchen in der Dublin-II-Verordnung nicht berücksichtigt. Einige Punkte der Verordnung werden von den Mitgliedsstaaten unterschiedlich ausgelegt, darunter fallen vor allem die Souveränitätsklausel, sowie die humanitäre Klausel. Bei Artikel 10 und 20 bezüglich der Beendigung der Zuständigkeit kam es bei manchen Absätzen zu Auslegungsproblemen – ebenso bei Gesuchen betreffend unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlingen. Kritisiert werden auch die bisher geltenden Fristen: für die Wiederaufnahmegesuche gibt es bis jetzt keine Frist und für den Informationsaustausch gilt eine Frist von sechs Wochen. Die Wichtigkeit der Einhaltung der Fristen wird nochmals betont mit dem Hinweis, dass Stillschweigen als Einverständnis zur Rückübernahme des/der entsprechenden Asylsuchenden gilt. Bei den Überstellungsquoten ist auffällig, dass manche Mitgliedsstaaten nahezu die gleiche Anzahl von Asylsuchenden „austauschen“. Da dies zu einer gleichen Anzahl von Asylsuchenden pro Mitgliedsstaat führt, wäre hier eine beiderseitige Nicht-Überstellung hinsichtlich einer Kostenersparnis und Bürokratierleichterung sinnvoll (Europäische Kommission 2007: 6-9).

Im Vorfeld zur Verfassung des Vorschlags für eine Neufassung von Dublin-II wurde auch eine öffentliche Konsultation abgehalten, bei der 89 Beiträge einlangten und zudem Gespräche mit Sachverständigen, UNHCR, NGOs, Rechtsanwälte/Rechtsanwältinnen und Parlamentsmitgliedern geführt wurden. Während der Großteil der Mitgliedsstaaten mit dem Grundprinzip zufrieden war und nur Änderungsbedarf bei der Leistungsfähigkeit sah, waren NGO-VertreterInnen der Meinung, dass die Zuständigkeit nach dem Ort der ersten Antragstellung bestimmt werden sollte. Da dieser Wunsch auf politischen Unwillen stieß, wurde zumindest zum besseren Schutz der AntragstellerInnen aufgerufen (KOM 2008: 5).

Im September 2008 wurde die Praxis von Dublin-II einer Prüfung durch das Europäische Parlament unterzogen. Hierbei wurden einige Kritikpunkte sowie Ratschläge genannt, die in weiterer Folge dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission übermittelt wurden (ABl. C 275 E 2009: 4-10).

Die Effizienz des Systems wird vor allem durch die ungleichen Schutzmaßnahmen in verschiedenen Mitgliedsstaaten untergraben. Solange es kein einheitliches europäisches Asylsystem gibt, kommt es zu Ungerechtigkeiten sowohl für AsylwerberInnen wie auch für manche Mitgliedsstaaten. Das Europäische Parlament rät zur Errichtung eines europäischen Unterstützungsbüros für Asylpolitik und zu einer stärkeren finanziellen Unterstützung für die Beratungstätigkeiten der UNHCR, wodurch die generelle Qualität gesteigert werden soll (ebd.: 7). Es sollen Maßnahmen zur gerechten Lastenverteilung innerhalb der EU getroffen werden, die nicht nur finanzieller Art sind. Zudem sollten AsylwerberInnen nicht in EU-Länder oder in Drittstaaten geschickt werden, wo man weiß, dass es keinen Zugang zu einer fairen Prüfung des Asylantrags gibt. Bezüglich der Rechte der AntragstellerInnen wird empfohlen klarere Bestimmungen über die Art und Weise, wie AsylwerberInnen über die Maßnahmen und Konsequenzen der Dublin-II-Verordnung informiert werden müssen, festzulegen. Zudem sollte ihnen bei einer Dublin-Überstellung automatisch ein Rechtsbehelf eingeräumt werden. Eine Dublin-Überstellung darf keinesfalls zur Einstellung des Asylverfahrens führen und bei einer Rückführung ins Heimatland darf dies nur auf ausdrücklichen Antrag des/der Asylsuchenden geschehen. Eine bessere Kommunikation zwischen den EU-Staaten bezüglich medizinischer Informationen über die betroffenen Personen sollte etabliert werden. Hinsichtlich der Richtlinien zur Familienzusammenführung und zum Kindeswohl wird betont, dass es einheitliche Maßnahmen zur Altersbegutachtung geben und im Zweifel für die Minderjährigkeit entschieden werden sollte. Das Wohl des Kindes steht immer an erster Stelle, daher dürfen unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge nie in Gewahrsam genommen oder nur in bestimmten Fällen überstellt werden. Das Europäische

Parlament begrüßt das Vorhaben der Europäischen Kommission die Richtlinien zu unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlingen zu konkretisieren, sowie die Einbeziehung von Personen, die um subsidiären Schutz ansuchen. Der Begriff *Familienangehörige* ist im Moment laut Europäischen Parlament zu eng definiert und es wird eine Definitionserweiterung gefordert. Im Rahmen der Dublin-II-Verordnung sollte Ingewahrsamnahme nur in bestimmten Fällen, aufgrund von festgelegten Gründen, erfolgen. Asylsuchende, die aufgrund der Dublin-Verordnung in einen EU-Staat kommen, sollten dieselben materiellen Leistungen erhalten, wie allen anderen Asylsuchenden in diesem Land (ebd.: 8). Die Souveränitätsklausel ermöglicht große Flexibilität, wobei eine häufigere Anwendung gerade zum Schutz der Familie erwünscht wird. Gesundheitlichen Gründen sollten bei der humanitären Klausel zur Familienzusammenführung größere Bedeutung eingeräumt werden. Das Vorhaben der Europäischen Kommission bezüglich der Konkretisierung der Souveränitätsklausel und der Einführung der Zustimmung der AntragstellerInnen wird vom Europäischen Parlament begrüßt (ebd.: 9).

4.4.2 Vorschlag der Europäischen Kommission KOM(2008) 820 endg.

Im Vorschlag zur Neufassung wurde versucht dieser Bewertung des Europäischen Parlaments, den Anliegen der Nichtregierungsorganisationen und der Mitgliedstaaten gerecht zu werden (Europäische Kommission 2008: 5).

Das Hauptziel des Vorschlages liegt in der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Systems, in der Erhöhung des Schutzes der antragstellenden Personen, sowie in der Einführung von Maßnahmen, die Abhilfe bei Überlastung von Asylsystemen von einzelnen Mitgliedstaaten schaffen. Das Grundprinzip der Zuständigkeitsverteilung bleibt jedoch gleich. Im Wesentlichen werden die gegenseitigen Pflichten der Mitgliedstaaten geregelt (ebd.: 5f).

Der Vorschlag befasst sich mit folgenden Inhalten:

- Der Anwendungsbereich wird auf Personen, die um subsidiären Schutz ansuchen erweitert.
- Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit werden eingeführt. Dazu gehört die Präzisierung von verschiedenen Fristen und der Klausel zur Übertragung der Zuständigkeit, sowie der Anwendungskriterien der Ermessensklausel. Die Zuständigkeit für irrtümliche Überstellungen wie auch die Überstellungskosten wurden geklärt. Ein wichtiger Aspekt ist die Einführung eines persönlichen Gesprächs mit den AntragstellerInnen, um so nicht nur die Leistungsfähigkeit, sondern auch die Schutzgarantie für die AntragstellerInnen zu erhöhen.

- Der Rechtsschutz der betroffenen Personen wurde gestärkt, indem konkrete Bestimmungen zur Informationsweitergabe, zur Anwendung eines Rechtsbehelfs und zur Inhaftierung eingeführt wurden. Niemand darf willkürlich oder nur aufgrund seines Dublin-Status inhaftiert werden.
- Die Familieneinheit wird gestärkt, der Begriff der Familienangehörigen ausgeweitet und die Möglichkeit zur Anwendung der Souveränitätsklausel aus humanitären Gründen wurde zur Ermessensklausel umbenannt und klar definiert. Die Schutzpflicht für unbegleitete Minderjährige und andere Schutzbedürftige wurde teilweise erweitert und klarer definiert.
- Um überbelastete Asylsysteme von Mitgliedstaaten zu entlasten, wurde die Möglichkeit zu Überstellungsstopps eingeführt, zudem soll dadurch das Recht der AsylwerberInnen auf Zugang zu einem effektiven Asylsystem gewährleistet werden (ebd.: 6-9).

Gemeinsam mit dem Vorschlag wurden zwei Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen veröffentlicht. Das erste Dokument SEC(2008) 2962 beschäftigt sich ausführlich mit den Hintergründen, die den Vorschlag notwendig machten. Die praktische Anwendung der Dublin-II-Verordnung, die zu Problemen für Mitgliedstaaten wie auch für Asylsuchende geführt hat, war der Anlass zur Neufassung, da Dublin-II in vielerlei Hinsicht unterschiedlich ausgelegt wurde beziehungsweise einige Punkte nicht definiert wurden. Das Dokument geht auf die Interessen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, von UNHCR und von NGOs ein. Die Lösungsvorschläge wurden nach Problemen sortiert und es gibt meist auch mehrere Lösungsoptionen. Am Ende werden die bevorzugten Möglichkeiten bewertet und ihre erwartete Auswirkung dargelegt (vgl. Kommissionsdienststellen 2008a). Das zweite Dokument stellt eine Zusammenfassung von SEC(2008) 2962 dar (vgl. Kommissionsdienststellen 2008b).

4.4.3 Stellungnahmen zum Vorschlag

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde ebenfalls zu einer Stellungnahme gebeten, die er im Februar 2009 abgab. In der Einleitung wird betont, dass früher geleistete Anregungen im Vorschlag KOM(2008) 820 endg. berücksichtigt wurden. Die Stellungnahme bezieht sich auf die wichtigsten Textänderungen bezüglich Schutz von wichtigen Personendaten, Regelungen für Informationsaustausch und die Verwendung von DubliNet (ABl. C 299 2009: 1f, Art. 2, 9). Prinzipiell ist der Europäische Datenschutzbeauftragte mit den Bemühungen und Ambitionen des Vorschlags zufrieden, nur bei einigen wenigen Punkten gibt es

Verbesserungsvorschläge, wie z.B., dass AntragstellerInnen nicht nur das Recht auf Auskunft über ihre eigenen gespeicherten Daten, sondern auch auf Berichtigung oder Löschung falscher Daten haben (ebd.: 3, Art. 18).

Im März veröffentlichte UNHCR seine Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission. UNHCR befürwortet generell eine Regelung, die effiziente Prüfungen von Asylanträgen unterstützt, jedoch gibt es viele Bedenken vor allem hinsichtlich der Rechtsansprüche und des Wohlbefindens der Asylsuchenden, wie auch bezüglich der ungleichen Verteilung der Anzahl der Asylanträge zwischen den EU-Mitgliedsstaaten (UNHCR 2009: 2).

Die Grundvoraussetzung, damit Dublin funktionieren kann, wäre ein vereinheitlichtes Asylsystem in allen Mitgliedsstaaten. Die Asylsuchenden müssten in allen EU-Ländern gleichwertigen Schutz und Unterstützung in materieller Hinsicht erhalten. Obwohl das Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG) von allen Ländern offiziell innerstaatlich umgesetzt wurde, kann keine Rede sein von gleichwertigem Schutz. In manchen Ländern gibt es so große Regelmissachtungen, dass UNHCR schon vermehrt vor einer Rücküberstellung in diese Länder gewarnt hat. Hier bezieht man sich vor allem auf Griechenland. Aufgrund dieser Mängel wird eine Änderung der Dublin-II-Verordnung prinzipiell begrüßt, solange die bisherigen Mängel beseitigt, jedoch die bestehenden Rechte nicht aufgeweicht werden (ebd.: 3f). Kurz darauf folgte die Stellungnahme von ECRE, welche im Vorwort die humanitären Fortschritte des Vorschlages lobte, jedoch kritisierte, dass die zugrunde liegenden Probleme des Dublin-Systems nicht angesprochen wurden. Um bei der jetzigen Zuständigkeitsermittlung die Rechte der Asylsuchenden zu wahren, müssten alle Staaten dieselben Standards haben. Zur Erreichung dieses Ziels ist eine echte gemeinsame europäische Asylpolitik unerlässlich. ECRE schlägt die generelle Abschaffung des Dublin-Systems vor, welches durch ein System aus Solidarität und Integration ersetzt werden soll. Im nächsten Schritt gibt ECRE seine Meinung zum Vorschlag der Europäischen Kommission ab. Generell scheint es ein Schritt in die richtige Richtung zu sein, wenngleich noch viele ungelöste Problemstellungen existieren (ECRE 2009: 2ff, 13).

Zuerst wird auf den umfangreicheren UNHCR-Bericht eingegangen. UNHCR unterstützt folgende Vorhaben in zur Gänze:

- Erweiterung des Anwendungsbereich auf subsidiär Schutzberechtigte und Antragstellung in Transitzonen (UNHCR 2009: 5f).
- Die Stärkung der Rechte und Wohl des Kindes, welche im Vordergrund der Überlegungen der Mitgliedsstaaten stehen sollten (ebd.: 6-9).

- Ermessensklausel: Die breite Definition der Begriffe humanitäre Gründe und Härtefälle, die auch Abhängigkeitsverhältnisse über Verwandtheitsgrade hinaus oder andere humanitäre Gründe inkludieren. Das Gesuch für eine Übernahme aus humanitären Gründen kann von den Antragstellenden jederzeit eingebracht werden, es gibt keine Fristen dafür, jedoch müssen die Mitgliedsstaaten diese Gesuche innerhalb von zwei Monaten prüfen und darüber entscheiden (ebd.: 13).
- Aussetzung der Zuständigkeit: Dublin war nie als Mechanismus zur Verantwortungsverteilung gedacht, jedoch sollte bedacht werden, dass es in einigen Ländern zu Überlastungen kommt. Mit Art. 31 wurden Vorkehrungen getroffen, indem die zuständigen Länder kurzfristig ihre Verpflichtung abgeben können, falls sie nicht in der Lage sind die Asylanträge zu bearbeiten. Somit würde verhindert werden, dass Asylsuchende in Länder geschickt werden, in denen ihr Recht auf Prüfung des Asylantrages nicht wahrgenommen wird. Zudem bekennen sich die Mitgliedsstaaten zur Solidarität mit überlasteten Staaten, wodurch finanzielle Soforthilfen geleistet werden können (ebd.: 14f).
- Inhaftierung: In der Neufassung wird die willkürliche Inhaftierung von Schutzsuchenden deutlich untersagt. Die Gründe für eine Inhaftierung werden genau analysiert und der Begriff Fluchtgefahr deutlich definiert. Die Inhaftierten müssen sofort über die Gründe für ihre Haft in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden. Die Inhaftierung von Dublin-Fällen sollte generell so kurz wie möglich gehalten werden und zudem erst durchgeführt werden, wenn es einen Überstellungsbescheid gibt. Generell werden strengere Vorschriften zur Haftprüfung eingeführt (ebd.: 22f).
- Datenschutz: In diesem Bereich wurden einige Änderungen eingeführt, die eine strengere Handhabung mit den Daten der Schutzsuchenden fordert und somit einen besseren Datenschutz gewährleistet (ebd.: 24).
- Aufnahmebedingungen: In der Neufassung wird deutlich, dass die Aufnahmerichtlinie sehr wohl in allen Stadien des Asylverfahrens umgesetzt werden muss (ebd.: 25).
- Überstellungen: In der Neufassung wird versucht die Meinungsverschiedenheiten über fälschlicherweise überstellte Personen zwischen den Mitgliedsstaaten zu verringern und es wird genau geregelt, wer hier die Kosten zu tragen hat. Nicht überstellungsfähige Personen dürfen nicht überstellt werden und die Daten dürfen nur für den Schutz der Antragstellenden ausgetauscht werden (ebd.: 26).

- Zuständigkeiten: Verlässt der Antragstellende einen Mitgliedsstaat für länger als drei Monate, so ist dieser nicht mehr zuständig. Ein Antrag, der nach dieser Zeit gestellt wird, muss als Neuantrag bearbeitet werden (ebd.: 27).
- Fristen: In Zukunft werden Fristen eingeführt, in denen die Staaten die an sie gestellten Anträge beantworten müssen. Dies soll zur Beschleunigung der Dublin-Verfahren dienen (ebd.: 28).
- Rechtsbehelfe gegen Überstellungsbeschluss: Den AntragstellerInnen wird die Möglichkeit geboten innerhalb einer bestimmten Frist einen Rechtsbehelf anzuwenden zusätzlich unter Einbeziehung von rechtlicher Beratung (ebd.: 20f).

Einige Punkte werden sowohl von UNHCR, wie auch ECRE als sehr positiv bewertet:

- Einheit der Familie: Die Familieneinheit wird als besonderer Erwägungsgrund bei der Bearbeitung von Asylanträgen genannt. Anträge von Familienmitgliedern sollten gemeinsam bearbeitet werden, die Definition von Familienangehörigen wurde erweitert, um somit alle minderjährigen Kinder sowie minderjährige Geschwister einzubeziehen, beide Gruppen unabhängig von ihrem Familienstand beziehungsweise ob sie selbst AntragstellerInnen oder Angehörige sind. Die Ermessensklausel, die besagt, dass Länder aus humanitären Gründen Asylanträge selbst bearbeiten können, für die sie eigentlich nicht zuständig sind, wurde gestärkt beziehungsweise deutlicher formuliert (UNHCR 2009: 9ff, ECRE 2009:8).
- Information und Unterrichtung über Überstellungsbeschlüsse: Der Vorschlag enthält viele Verbesserungen bezüglich der Informations- und Unterrichtungspflicht der Mitgliedsstaaten gegenüber den Antragstellenden (UNHCR 2009: 17f, ECRE 2009: 6).
- Persönliche Gespräche mit den AntragstellerInnen: Die Mitgliedsstaaten werden verpflichtet mit allen Antragstellenden ein persönliches Gespräch zu führen, einerseits zur detaillierten Informationsgewinnung über die Einreise, sowie über etwaige Familienangehörige in der EU und andererseits um genau über die Verordnung und ihre Bestimmungen zu informieren. Diese Gespräche sollen in einer verständlichen Sprache durchgeführt werden und dem/der AntragstellerIn die Möglichkeit geben etwaige Gründe vorzubringen, die gegen eine Überstellung in ein anderes Land sprechen (UNHCR 2009: 19, ECRE 2009: 5).

Bei folgenden Punkten sollten die Mitgliedsstaaten laut UNHCR und ECRE achtsam sein beziehungsweise sollten noch zusätzliche Verbesserungen eingeführt werden:

- Altersfeststellung von Minderjährigen: die Methoden der Altersschätzung unterliegen großen Schwankungen und sollten nur bei wirklich umstrittenen Fällen eingesetzt werden. Generell sollte zugunsten der Antragstellenden entschieden und die Bestimmungen für Minderjährige angewandt werden (UNHCR 2009: 7).
- Die Rechtsvertreter sowie die bestellten Vormunde von minderjährigen Flüchtlingen sollten einer genauen Rollen- und Qualifikationsbeschreibung unterliegen. Diese Vertreter sollten unabhängig von der Behörde, die über Dublin-Angelegenheiten entscheidet, sein (ebd.: 9).
- Der Begriff Familienangehörige sollte auch auf erwachsene Geschwister von minderjährigen AntragstellerInnen ausgeweitet werden, wenn keine Eltern im Mitgliedsstaat aufhältig sind (ebd.: 10).
- In der Neufassung sollte bei Art. 10 die Zuständigkeit für Familienangehörige eines/einer Asylwerbenden geklärt werden. Jedoch könnte es bei der neuen Formulierung noch immer zu unterschiedlichen Auslegungen kommen, daher empfiehlt UNHCR, dass der Mitgliedsstaat des Antragstellenden auch für seine Familienangehörige zuständig ist (ebd.: 11). Bei der Definition Familienangehörige sollte das Bestehen im Heimatland nicht Voraussetzung sein (ECRE 2009: 9).
- Die Ermessensklausel wurde gestärkt beziehungsweise deutlicher formuliert. Jedoch wird geraten, keine abschließende Aufzählung anzuführen, sondern die verschiedenen Situationen der Abhängigkeit flexibler zu handhaben. Die persönliche Zustimmung durch die Antragsstellenden zur freiwilligen Zuständigkeit eines Mitgliedsstaates ist unerlässlich (UNHCR 2009: 11ff). Der Einsatz der Ermessensklausel aufgrund humanitärer Gründe ist noch immer abhängig vom Willen der Mitgliedstaaten (ECRE 2009: 9).
- Die Möglichkeit zur Überstellungsaussetzung ist eine gute Zwischenlösung sollte aber mit Verbesserungsmechanismen für die überlasteten Systeme verbunden sein (ebd.: 10ff). Bei Überstellungsaussetzungen sollte sichergestellt werden, dass die Länder, die von ihrer Pflicht ausgenommen werden, schnellstmöglich die Missstände in ihrem Gebiet beseitigen und wieder ihren Aufgaben nachgehen können. Dies sollte durch zeitliche Einschränkungen und Anreizmaßnahmen ergänzt werden, die bestenfalls automatisch ausgelöst werden, um den Prozess zu beschleunigen und unnötige Wiederholungen politischer Diskussionen zu vermeiden. Sind diese Maßnahmen noch

nicht ausreichend, um den Staat zum Nachkommen seiner Verpflichtungen anzuregen, so sollte ein Peer-Prozess eingeleitet werden, in dem drei weitere Mitgliedstaaten den problematisierten Staat mit Ratschlägen unterstützen. Scheitern all diese Maßnahmen, könnte im letzten Schritt noch ein Verfahren wegen Rechtsverletzung eingeleitet werden (UNHCR 2009: 15f).

- Der neue Vorschlag enthält eine deutlichere Formulierung, wodurch Interpretationsspielräume bei der Prüfungspflicht von unterbrochenen Anträgen vorgebeugt werden und deutlich wird, dass wieder aufgenommene Anträge auch inhaltlich geprüft werden müssen. Jedoch kommt es immer wieder zu Ablehnungen der Anträge aus unterschiedlichsten, im Dublin-System verankerten, Gründen. Dies wird im Moment als Rücknahme des Antrags durch die AntragstellerInnen definiert, wodurch die Gefahr besteht, dass diesen AntragstellerInnen keine inhaltliche Prüfung mehr gewährt wird. Diese Formulierung sollte als Ganzes gestrichen werden, um auch für diese Personen eine inhaltliche Prüfung zu gewährleisten (ebd.: 16f).
- Die Sprache für Informationen über Überstellungsbescheide etc. sollte für den/die AntragstellerIn wirklich verständlich sein, denn bei einer Sprache, bei der man nur annehmen kann, dass sie verstanden wird, ist dies nicht garantiert (ebd.: 18).
- UNHCR fordert, dass Inhaftierte das Recht haben sollten, eine Prüfung über ihre Haftzulässigkeit und –zustände einfordern zu können. Im Moment ist eine widersprüchliche Formulierung bezüglich der Prüfung der Haftfortdauer in Art. 27 Abs. 8 zu finden. Diese sollte gestrichen werden, um verschiedene Auslegungen zu vermeiden (ebd.: 23). Die Reduzierung der Inhaftierungsmöglichkeiten wird zwar generell begrüßt, doch ECRE befürchtet durch die ungenaue Definierung weiterhin häufig unrechtmäßige Inhaftierungen. Zudem sollten Rechtsmittel automatisch aufschiebende Wirkung haben (ECRE 2009: 6ff).
- Überstellung in sichere Drittstaaten: Unter gewissen Umständen dürfen die Mitgliedsstaaten die Antragstellenden in Drittstaaten überführen, hierbei ist jedoch das Adjektiv „sichere“ von großer Bedeutung, da nur so der Schutz der Antragstellenden gewährleistet werden kann. Wobei es noch immer problematisch ist, da man nicht weiß, welche Maßnahmen diese Drittstaaten ergreifen, denn es konnte zu einer weiteren Überstellung ohne jegliche Prüfung des Antrages kommen (UNHCR 2009: 27).
- Alle gesammelten Informationen sollten vorsichtig und unter bestimmten Datenschutzrichtlinien behandelt werden (ECRE 2009: 5f).

- ECRE empfiehlt die Einführung eines Ombudsmanns, bei dem private Individuen ihre Probleme mit der Verordnungsanwendung durch die Mitgliedstaaten vorbringen können (ebd.: 12).
- Personen mit besonderen Bedürfnissen sollten nicht unnötig Überstellungen ausgesetzt werden, ihre Überstellungsfähigkeit sollte von geeigneten Ärzten geprüft werden (ebd.: 9).

4.4.4 Erste Lesung durch LIBE und das Europäische Parlament

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) veröffentlichte im März 2009 seinen Berichtsentwurf zu einer Legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments bezüglich des unterbreiteten Vorschlags durch die Europäische Kommission. Es wurden 28 Änderungsanträge gestellt, davon betrafen sechs nur sprachliche Änderungen, die teilweise nicht einmal auf die deutsche Fassung angewendet werden mussten. 15 Anträge versuchten sprachliche Feinheiten zu verdeutlichen, um mögliche Auslegungsdifferenzen zu vermeiden. Beim Rest handelte es sich um Vorschläge für neu einzuführende Artikel. Vorschlag Nr. 2 sollte mit Art. 22 klarstellen, dass Dublin an sich keine Belastung für Asylsysteme darstellt und verbindliche Instrumente für Solidarität eingeführt werden müssen. Art. 6 Abs. 5 (Vorschlag Nr. 9) sollte die Durchführung von Altersuntersuchungen bei unbegleiteten Minderjährigen ermöglichen. Die Nennung von konkreten Fristen zur Verdeutlichung, was angemessene Fristen bedeuten, wird durch Antrag Nr. 14 beziehungsweise Art. 26 Abs. 2 Unterabs. 1a vorgeschlagen. Änderungsantrag Nr. 19 beschäftigt sich mit der Einführung von Art. 30a zur Definierung der Durchführungsart von Überstellungen, d.h. die Möglichkeit zur freiwilligen Überstellung sowie die Verpflichtung zu Überstellungen auf humane Art und Weise. Nr. 23-25 beschäftigen sich mit der Einführung von Art. 31 Abs. 9 a-c. In diesem Artikel werden die Rechtsinstrumente für überlastete Asylsysteme erlassen, um Solidarität und gerechtere Lastenverteilung zu forcieren. Diese müssen bis 31.12.2011 umgesetzt werden beziehungsweise wird nach diesem Datum die Notwendigkeit dieses Artikels neu evaluiert (LIBE 2009a: 6-23). Die Berichterstatterin begrüßt die Verbesserungsvorschläge der Europäischen Kommission und zudem schlägt sie Mechanismen zum Umgang mit überlasteten Systemen vor. Sie erkennt, dass die Realität diese erfordert, obwohl Dublin nie als Lastenverteilungsinstrument gedacht war. Daher ist die Einführung des Änderungsvorschlags Nr. 2 notwendig. Sie begrüßt zwar die Möglichkeit zur finanziellen Unterstützung von Krisensystem, gibt aber auch Vorschläge für Instrumente anderer Art (ebd.: 25-29).

Anfang April wurde ein weiterer Entwurf von einem Bericht von LIBE veröffentlicht, in dem 85 zusätzliche Änderungsanträge gestellt wurden. In diesem Dokument wurden die Anträge von bestimmten Personen erstellt. Die insgesamt elf AntragstellerInnen bezogen sich oft auf denselben Artikel. Meist gab es sprachliche Unterschiede, aber auch die Richtungen, in welche sich die Verordnung bewegen soll, war sehr breit gestreut. Vier der AntragstellerInnen waren eindeutig für eine restriktive Beibehaltung der Verordnung und forderten auch die Streichung von einigen neuen Vorschlägen der Europäischen Kommission. Andere wiederum versuchten durch ihre Änderungsanträge mehr Rechte für AsylwerberInnen zu erreichen. Insgesamt wurden 13 Vorschläge für die Einführung von neuen Artikeln gemacht, 17 Anträge auf Streichungen von gewissen Artikeln, wobei oftmals der Wunsch nach Streichung desselben Artikels von verschiedenen AntragstellerInnen kam. Die restlichen Änderungsanträge beziehen sich auf mehr oder weniger große sprachliche Anpassung und/oder Verdeutlichung des Vorschlags der Europäischen Kommission. In einigen Anträgen wurde Bezug auf die Sprache genommen, in welcher die AsylwerberInnen informiert werden sollen. Häufig wurde betont, dass es eine Sprache sein muss, die der/die Asylantragstellende versteht. Ein anderes Thema war die Definition des Familienbegriffs, während eine Seite forderte die Definition auf die Kernfamilie zu beschränken, die auch schon im Herkunftsland bestand, waren andere offener für weiter greifende Definitionen z.B. auch verheiratete Minderjährige sollten mit ihren Eltern in einem Mitgliedstaat zusammengeführt werden. Bezüglich der Solidaritätsmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten war man sich ebenfalls nicht einig (LIBE 2009b: 3-68). Diese Beispiele verdeutlichen, dass es im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres keine einstimmige Richtung gibt, in die der Ausschuss gehen will.

Am 27. April 2009 wurde dann über die Änderungsanträge im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Inneres und Justiz abgestimmt. Die beschlossenen Änderungen drehten sich unter anderem um die Definition von Familienangehörigen und unbegleiteten Minderjährige, die Garantien für Minderjährige, die Kriterienrangfolge, die Art und Weise der Überstellung, sowie die Möglichkeit für die Aussetzung von Überstellungen und Maßnahmen für überlastete Asylsysteme beziehungsweise präventive Instrumente (LIBE 2009c). Zwei Tage später veröffentlichte LIBE seinen Bericht über die empfohlenen Änderungsanträge. Insgesamt handelte es sich um 44 Änderungsanträge, auf die man sich einigen konnte. Die Änderungen befassten sich mit den bereits angesprochenen Themen, wobei manche auf eine restriktive Politik hindeuten, wie z.B. dass Altersuntersuchungen ermöglicht werden, jedoch müssen diese auf humane Art erfolgen oder minderjährige Verheiratete nur dann mit ihren

Eltern zusammengeführt werden, wenn sie nicht in Begleitung des/der Ehepartners/Ehepartnerin sind. In manchen Bereichen werden die Rechte der Antragstellenden erweitert, indem eine verständliche Sprache und ein Gespräch am Beginn des Dublin-Verfahrens Pflicht werden. Haft darf keine strafrechtlichen Konnotationen hervorrufen und ist nur eine Verwaltungsmaßnahme auf Zeit. 13 Anträge beinhalten Vorschläge für neue Artikel, ein Streichungsantrag wurde gestellt und vier Änderungsanträge beziehen sich nicht auf die deutsche Sprache (LIBE 2009d: 6-29). Generell haben bei der Schlussabstimmung 30 Personen positiv für diese Änderungsanträge abgestimmt, welche dann am 29. April 2009 beim Europäischen Parlament unter dem Dokumentennamen A6-0284/2009 eingereicht wurden (ebd.: 41).

Am 6. Mai 2009 wurde in der Plenardebatte im Europäischen Parlament beim zwölften Punkt des Tagesprogramms unter anderem auch dieses Dokument von LIBE diskutiert. Es meldeten sich insgesamt 21 Personen zu Wort, zwei davon schriftlich. Zuerst wurden die fünf Berichte, die sich alle mit unterschiedlichen Fragestellungen zum Thema Asyl beschäftigen, vorgestellt. Danach gab es fast durchgehend positive Aussagen zu den Bemühungen der Europäischen Kommission, die Rechte der Asylsuchenden zu erweitern und zu stärken, sowie die gemeinsame europäische Asylpolitik und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten voranzutreiben. Während einige (z.B. Boguslaw Rogalski, Adamos Adamou) noch mehr Rechte für die Schutzsuchenden forderten (z.B. Arbeitsmarktzugang, Abkehr von one-chance-only-Prinzip) oder bemängelten, dass der Vorschlag noch weiter gehen sollte, gab es vor allem eine Stimme (Hubert Pirker) gegen den Vorschlag. Es wurde kritisiert, dass der Vorschlag KOM(2008) 820 endg. Asylmissbrauch fördert. Dies wurde jedoch scharf vom Vizepräsidenten der Europäischen Kommission (Jacques Barrot) zurückgewiesen, der aber andererseits der Meinung ist, dass eine Sprache, die für den Asylsuchenden wahrscheinlich verständlich ist, ausreicht, im Gegensatz zu Meinungen, die eine wirklich verständliche Sprache fordern. Der Präsident endete die Debatte mit dem Hinweis auf die Abstimmung am nächsten Tag (Europäisches Parlament 2009a). Am 7. Mai 2009 stimmten insgesamt 519 Personen im Europäischen Parlament über den Vorschlag der Europäischen Kommission inklusive der vorgebrachten Änderungsvorschläge von LIBE ab. 398 stimmten dem Vorschlag zu, 56 waren dagegen und 65 Personen enthielten sich ihrer Stimme (Europäisches Parlament 2009b). Aufgrund des angenommen Vorschlags wurde das Dokument P6_TA(2009)0377 veröffentlicht, welches daraufhin dem Rat der Europäischen Union zur Begutachtung vorgelegt wurde. Im Vorwort wurden mehrere Absätze neu hinzugefügt. Abs. 6 und 8 behandeln den Aufbau des gemeinsamen europäischen Asylsystems und des

Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) (Europäisches Parlament 2009c: 2, Abs. 6, 8). Die Ingewahrsamnahme ist eine Verwaltungsmaßnahme ohne strafrechtliche Konnotationen und daher müssen sich die Einrichtungen für Verwaltungsgewahrsam von Haftanstalten unterscheiden (ebd.: 4, Art. 20, 21). Es besteht die Möglichkeit Überstellungen auszusetzen, wenn Mitgliedstaaten überlastet sind, jedoch ist dies eine außergewöhnliche Maßnahme. Die Europäische Kommission sollte regelmäßig die Fortschritte der Harmonisierung der Asylsysteme und der Solidarität zwischen den Staaten kontrollieren (ebd.: 5, Art. 26, 27). Beim Begriff der Familienangehörigen wurde definiert, dass unbegleitete, verheiratete Minderjährige nur dann mit ihren Eltern zusammengeführt werden, wenn sie ohne Begleitung des Ehepartners sind (ebd.: 9, Art. 2i). Die wichtigsten Änderungen bezüglich der Rechte der Asylsuchenden lauten wie folgt. Der gewählte Wortlaut für die zu wählende Sprache ist: „[...], die der Antragsteller versteht oder bei der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass er sie versteht.“ (ebd.: 11, Art. 4 Abs. 2). Bei den Garantien für Minderjährige wurde die Möglichkeit zur Altersfeststellung eingeführt, diese muss aber ethischen Normen entsprechen (ebd.: 12, Art. 6 Abs. 6). Generell wurden einige Fristen verkürzt oder zumindest mit einer bestimmten Tagesanzahl genau definiert (ebd.: 22, Art. 23 Abs. 2, 3; 26 Abs. 2). Der neu eingeführte Art. 31 definiert, auf welche Art und Weise die Überstellung durchgeführt werden soll (ebd.: 28). Die letzten großen Änderungen durch das Europäische Parlament erfolgten bei Art. 32, der von den vorläufigen Aussetzungen der Überstellungen handelt. Es wird die Einführung von verschiedenen Maßstäben und Instrumenten gefordert, die einerseits sicherstellen sollen, dass die Asylsysteme der überlasteten Staaten wieder aufnahmefähig sind und andererseits zur Kontrolle dieses Prozesses dienen sollen (ebd.: 29ff).

4.4.5 Erste Lesung im Rat der Europäischen Union

Das angenommene, geänderte Dokument wurde dem Rat der Europäischen Union vorgelegt, welcher im Juni 2009 das erste Mal darüber diskutierte. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden von den vorbereitenden Organen des Rates der Europäischen Union begutachtet (Rat der Europäischen Union 2009). Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) veröffentlichte im Juli 2009 (EWSA 2009) auf Anfrage des Rates der Europäischen Union seine Stellungnahme zum Thema. Vor der Veröffentlichung wurde mit überwiegender Mehrheit für diese Stellungnahme gestimmt (154 zu 6 Stimmen bei 7 Enthaltungen). Der Ausschuss begrüßt generell die Bemühungen der Europäischen Kommission zur Verbesserung des laufenden Systems. Viele Punkte werden sehr positiv bewertet, jedoch

werden ebenfalls Punkte kritisiert, die schon in früheren Debatten diskutiert wurden, wie z.B. die Sprache sollte wirklich verständlich sein, etc. Der Ausschuss brachte aber auch einige neue Punkte hervor, die seiner Meinung nach noch verbessert werden müssten. Auf diese Punkte wird im Weiteren näher eingegangen. Unter Punkt 1 *Schlussfolgerungen* fordert der EWSA automatisch unentgeltliche Verteidigung und Rechtsvertretung sowie Rechtsbehelfe mit aufschiebender Wirkung, noch genauere Absteckung der Ermessensklausel, Ingewahrsamnahme von AsylwerberInnen als inakzeptable Praxis zu bezeichnen, von der Verwendung der Liste mit sicheren Drittstaaten abzulassen, die Einbeziehung von UNHCR und NGOs, aktiven Kampf gegen im Menschenhandel tätige Kriminelle und keine Übertragung von AsylwerberInnen an Nachbarstaaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben. Bei den *allgemeinen Bemerkungen* stellt der Ausschuss klar, dass die gängige Praxis der Zuständigkeitsbestimmung nach Dublin zwar den Interessen der meisten Mitgliedstaaten entspricht. Jedoch ist der Ausschuss der Meinung, dass die Asylsuchenden das Land für ihren Asylantrag selbst aussuchen können sollten. Die Ingewahrsamnahme sollte generell nur bei betrügerischen Absichten angewandt beziehungsweise die Kriterien viel genauer definiert werden, da noch zu viel Spielraum bei der Auslegung möglich ist. Punkt 4 *besondere Bemerkungen* betont unter anderem, dass bei Familien das Ziel der Zusammenführung im Vordergrund stehen sollte, die Mitgliedstaaten jederzeit vor allem aus humanitären Gründen die Ermessensklausel anwenden müssten, die Definition des Begriffs Fluchtgefahr scheint nicht zweckmäßig und objektiv festgelegte Kriterien werden empfohlen, das Recht zur Wahrnehmung der Rechtsbehelfe sollte betont werden, der Begriff *Asylwerber* sollte durch *Personen, die internationalen Schutz beantragen* ersetzt werden und anstatt einer *schriftlichen Kundgebung* durch den/die AntragstellerIn sollte der Wortlaut wie folgt sein: „Dieser Antrag kann in jeder Form gestellt werden, die seine Registrierung durch die Behörde ermöglicht (Schreiben, Gespräch, Fragebogen)“ (ebd.: o.A., Pkt. 4.3.5). 2010 wurde mehrmals über das gemeinsame europäische Asylsystem und in diesem Zusammenhang über das Dublin-System im Rat der Europäischen Union diskutiert. Im Oktober wurde die Diskussion auf Basis eines informellen Treffens der MinisterInnen von Justiz und Inneres fortgeführt. Eine Kombination aus Veränderungen des Dublin-Systems und Solidarität ist unerlässlich für die Gewährung eines effektiven Asylsystems. Während Länder wie Malta, Griechenland und Zypern eine Änderung der gängigen Praxis für die Zuständigkeitsbestimmung forderten, traten Deutschland und Österreich vehement für eine Beibehaltung ein, da ihrer Meinung nach ein funktionierendes Dublin-System der Grundstein für ein GEAS sei. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten bezüglich

Rücknahmeabkommen und Grenzkontrollen sei notwendig. Länder mit stärkerer Belastung wurde Unterstützung zur Umsetzung der Bestimmungen zugesagt, vor allem Griechenland sollte Unterstützung bei der Verbesserung des Asylsystems zukommen (Rat der Europäischen Union 2010a). Im darauffolgenden Monat wurde verlautbart, dass die vorbereitenden Organe des Rates der Europäischen Union ihre Bewertung der Neufassung zur Dublin-Verordnung beinahe abgeschlossen haben. In den Punkten Definition von Familienangehörigen und Verwandten, Ingewahrsamnahme und Rechtsbehelfe mit aufschiebender Wirkung konnte bereits Einigung erzielt werden. Es wurde Besorgnis über die Überstellungsaussetzungen, über die nötige Solidarität zwischen Mitgliedstaaten beziehungsweise über die generelle Praxis der Zuständigkeitsbestimmung geäußert. In den nächsten Wochen sollte die Position des Rates der Europäischen Union geklärt werden und noch vor Ende des Jahres 2010 wollte man mit dem Europäischen Parlament in Kontakt treten (Rat der Europäischen Union 2010b). Im September 2011 wurde wieder ein Update über Debatte im Rat der Europäischen Union veröffentlicht. Besonderes Augenmerk wurde auf ein Frühwarnsystem und den Bereitschaftsprozess gelegt. Der Asylevaluierungsmechanismus sollte für die frühzeitige Verhinderung von überlasteten Asylsystemen verwendet werden. Es soll auch die Möglichkeit zur Anwendung von Notfallsmaßnahmen geben. Während die Europäische Kommission stark für dieses System eintritt, ist die Mehrheit der Mitgliedstaaten dagegen (Rat der Europäischen Union 2011). Sechs Monate später wurde der aktuelle Stand bezüglich GEAS und den dazugehörigen Richtlinien und Verordnungen im Rat der Europäischen Union besprochen. Bei der Dublin-Verordnung war die Bewertung der Neufassung noch immer nicht abgeschlossen, wobei große Fortschritte bezüglich der Einführung eines Frühwarnsystems gemacht wurden (Rat der Europäischen Union 2012a). Im April 2012 wurden baldige Verhandlungen zwischen dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament erwartet. Im Weiteren hatte der Rat der Europäischen Union Schlussfolgerungen zu gemeinsamen Rahmenbedingungen für echte und praktikable Solidarität gesetzt, die als Instrumentarium für EU-weite Solidarität dienen sollten (Rat der Europäischen Union 2012b). Im Juli 2012 veröffentlichte der Rat der Europäischen Union seine Stellungnahme zum Vorschlag KOM(2008) 820 endg. unter Einbezug der Änderungsanträge des Europäischen Parlaments. Die Stellungnahme des Rates der Europäischen Union ist ein Kompromiss, der bei den Verhandlungen zwischen Rat der Europäischen Union und Europäischen Parlament erreicht wurde. Das Dokument ist ein direkter Vergleich der bisherigen Vorschläge mit der neuen Fassung (Rat der Europäischen Union 2012c: 1f). Die genannten Artikelbezeichnungen beziehen sich im Folgenden auf das neue Dokument des Rates der Europäischen Union, außer

es wird ausdrücklich ein anderes Dokument erwähnt. Vom Rat der Europäischen Union wurden unter anderen folgende Änderungsvorschläge vorgenommen: Abs. 6 des Vorworts wurde im Vorschlag der Europäischen Kommission gestrichen und ersetzt, der Rat der Europäischen Union stimmt dem zu und fügt noch einen Verweis auf das Stockholm Programm hinzu (ebd.: 8-11). Der Rat der Europäischen Union ergänzt bei Abs. 15, dass der/die AntragstellerIn sofort über die Anwendung des Dublin-Systems informiert werden und die Gelegenheit zur Vorbringung seiner Anliegen erhalten muss (ebd.: 19f). Während das Europäische Parlament unbedingt festhalten wollte, dass Ingewahrsamnahme keine strafrechtliche Konnotation haben soll, wurde dies vom Rat der Europäischen Union wieder gestrichen und es ging wieder eher in Richtung des Kommissionsvorschlags. Die Haft sollte so kurz wie möglich sein und nur wenn unbedingt notwendig angewendet werden. Die Zusatzpunkte wurden gänzlich neu eingeführt und behandeln die Situation von überbelasteten Asylsystemen und die Funktion von GEAS sowie EASO (ebd.: 21-28, Abs. 18). Die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Abs. 24-27 wurden vom Rat der Europäischen Union gestrichen (ebd.: 29-33). In *Kapitel I* wurden die Definitionen von *Familienangehörigen* und *Verwandten* angepasst, sowie *Vertreter* neu eingeführt. Nur unverheiratete Minderjährige werden mit ihren Eltern zusammengeführt, verheiratete Minderjährige werden nicht mehr erwähnt. Zu den Verwandten zählen Tanten, Onkeln und Großeltern (ebd.: 51-56, Art. 2). Art. 4 (*Recht auf Information*), Art. 5 (*persönliches Gespräch*) und Art. 6 (*Garantien für Minderjährige*) wurden angepasst (ebd.: 64-78). In *Kapitel III* werden die *Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates* aufgelistet. Art. 7 Abs. 3 wird vom Rat der Europäischen Union ersetzt mit der Forderung, dass vor der Zuständigkeitsbestimmung der Aufenthaltsort von etwaigen Familienmitgliedern oder Verwandten ausgeforscht werden muss (ebd.: 80ff). Während abhängige Personen im Vorschlag in der Kriterienrangfolge geführt wurden, versetzt der Rat der Europäischen Union diesen Artikel zu *Kapitel IV*, dies bedeutet, dass die Zusammenführung beziehungsweise Nicht-Trennung von abhängigen Personen im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt (ebd.: 89ff, 102-109, Art. 16). Bei Art. 18 ließ der Rat der Europäischen Union hinzufügen, dass der verantwortliche Mitgliedstaat unterbrochene Anträge weiterbearbeiten muss, solange die Unterbrechung vor dem ersten rechtmäßigen Bescheid erfolgte. Die AntragstellerInnen müssen über ihre Rechte bezüglich des Artikels informiert werden (ebd.: 118ff). Bei Art. 23 wurden die *Wiederaufnahmegesuche* unterteilt in *erneute Antragstellung im ersuchenden Mitgliedstaat* und *keine erneute Antragstellung im ersuchenden Mitgliedstaat*. Der zweite Teil wurde vom Rat der Europäischen Union gänzlich neu erstellt (ebd.: 137-147). Art. 25

Zustellung der Überstellungsentscheidung erhielt die Zusätze, dass, wenn vorhanden, RechtsvertreterInnen diesen Bescheid erhalten sollten, sowie Informationen zu Rechtsbehelfen gleichzeitig übermittelt werden sollten. Art. 26 *Rechtsmittel* befasst sich mit deren Anwendung. Ob die Rechtsmittel aufschiebende Wirkung haben, muss ein Gericht nach einem Antrag auf Aussetzung entscheiden. Der Staat muss kostenlose Rechtsvertretung bereitstellen, dessen Aufgaben in nationalen Gesetzen verankert werden sollen (ebd.: 153-165). Der Rat der Europäischen Union überarbeitete Art. 27 *Haft* vollständig und der Großteil des Vorschlags von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament wurde gestrichen (ebd.: 165-175). Art. 30 *Austausch relevanter Information vor Durchführung einer Überstellung* wurde überarbeitet und Art. 30A *Austausch von Gesundheitsdaten vor Durchführung einer Überstellung* wurde als eigener Artikel eingeführt. Es wurden einige Inhalte gestrichen, unter anderem, dass nur überstellungsfähige Personen auch wirklich überstellt werden sollten. Die Übermittlung von relevanten Informationen, die Maßnahmen sofort nach der Überstellung erfordern, wurde ebenso neu eingefordert, wie die Tatsache, dass die Verweigerung zur Datenübermittlung durch den/die AntragstellerIn die Überstellung an sich nicht verhindert (ebd.: 180-193). Der *Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung* wurde mit Art. 31 neu vom Rat der Europäischen Union erstellt und ersetzt die vorgeschlagene Möglichkeit zur Überstellungsaussetzungen (ebd.: 194-201). Bei den *Verwaltungsvereinbarungen* fügte der Rat der Europäischen Union noch hinzu, dass bilaterale Abkommen im Zuge der Dublin-II-Verordnung beibehalten beziehungsweise neue Abkommen unter Abstimmung mit der Europäischen Kommission eingeführt werden dürfen (ebd.: 215-218, Art. 34). Die neu erstellten Art. 35 und 36 beschäftigen sich mit *Datensicherheit und Datenschutz* beziehungsweise mit *Vertraulichkeit* (ebd.: 220f). Die anderen Änderungen waren meist formaler Art oder verwiesen auf die Komitologie der EU. Der Kompromissvorschlag wurde in dieser Form akzeptiert und weitergeleitet.

Im Oktober 2012 informierte der Rat der Europäischen Union über den Verhandlungsstand zwischen Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament, welcher sich in der Endphase befand. Nachdem die involvierten Ausschüsse ihre Zustimmung zum aktuellsten Vorschlag gaben, strebte die Ratspräsidentschaft eine endgültige Neufassung mit Ende 2012 unter Abstimmung mit dem Europäischen Parlament an (Rat der Europäischen Union 2012d). Im Dezember veröffentlichte der Rat der Europäischen Union einen Entwurf zur Begründung zur Neufassung von Dublin-II, in der zuerst die Entwicklung des Vorschlages nachskizziert wird (Rat der Europäischen Union 2012e: 2f). Die ausschlaggebendsten Änderungen werden aufgeführt und es wird erklärt, dass der Standpunkt des Rates der Europäischen Union nach

der ersten Lesung einen Kompromiss aus den Verhandlungen zwischen dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament mit Unterstützung der Europäischen Kommission darstellt (ebd.: 13).

Im Mai 2013 wurde vom Rat der Europäischen Union ein Dokument veröffentlicht, in dem Slowenien wie Griechenland zur Neufassung nach der ersten Lesung Stellung beziehen. Slowenien ist mit der Ausführung der Neufassung nicht zufrieden und befürchtet erheblichen administrativen und finanziellen Mehraufwand, sowie unnötige Verzögerung des Verfahrens. Generell spricht sich Slowenien gegen die Verpflichtungen der Familienzusammenführung bei Minderjährigen, sowie gegen die Anwendung der Ermessensklausel bei abhängigen Personen aus. Das Frühwarnsystem sollte laut Slowenien nicht in der Dublin-III-Verordnung stehen, da es nicht direkt mit dieser zusammen hängt. Griechenland ist der Meinung, dass die Neufassung keine echten Antworten auf die vorherrschenden Probleme bietet und bedauert, dass die Möglichkeit zur Überstellungsaussetzung nicht in die endgültige Fassung aufgenommen wurde (Rat der Europäischen Union 2013: 2ff).

4.4.6 Zweite Lesung im Europäischen Parlament und endgültige Verabschiedung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

Am 10. Juni 2013, einem Tag vor der Plenardebatte im Europäischen Parlament, übermittelten sowohl LIBE wie auch die Europäische Kommission ihren jeweiligen Standpunkt zum Thema. Die Europäische Kommission nimmt Bezug auf die Unterschiede des ursprünglichen Vorschlags KOM(2008) 820 endg. und den gemeinsamen ausgearbeiteten Standpunkt. Obwohl die vorgeschlagene Möglichkeit zur Überstellungsaussetzung nicht übernommen wurde, zeigt sich die Europäische Kommission mit dem vereinbarten Frühwarnsystem zufrieden, da die intendierten Ziele erfüllt werden. Bezüglich der Haftdauer geht der gemeinsame Standpunkt sogar über den Kommissionsvorschlag hinaus, indem er die Dauer auf drei Monate begrenzt. Auch bei allen anderen Punkten wurden die Ziele (weitgehend) umgesetzt und so ist die Europäische Kommission mit dem Ergebnis des Kompromisses zufrieden und befürwortet diesen (Europäische Kommission 2013: 3f, 6, 10). Die Empfehlung für die zweite Lesung vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres nimmt den gemeinsamen Standpunkt mit einem Abstimmungsergebnis von 32 zu 9 Stimmen und 9 Enthaltungen an (LIBE 2013: 9).

Bei der Debatte am 11. Juni 2013 beteiligten sich 56 Personen, zwei davon gaben ihre Stellungnahmen schriftlich ab. Zur Zeit der Bearbeitung der Plenardebatte, war noch keine übersetzte Version online, daher waren alle Beiträge in der ursprünglichen Sprachfassung

abgedruckt. Dadurch können in diesem Rahmen nur ca. die Hälfte aller Beiträge bearbeitet werden. Die VerfasserInnen dieser Beiträge waren zum Großteil sehr erfreut über die Abschließung des Asylpaketes und mit dem GEAS. Viele sehen es als wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Einige waren aber auch unzufrieden, da es ihrer Meinung nach die Rechte der Asylsuchenden nicht wirklich verbessert beziehungsweise zu wenig weit geht. Andere wiederum fanden das Asylpaket zu offen, da die neuen Regelungen laut ihnen Wirtschaftsflüchtlinge anziehen. Generell war die Debatte aber positiv geprägt (Europäisches Parlament 2013a). Am nächsten Tag wird der gemeinsame Standpunkt bei der Abstimmung angenommen, jedoch wird nur ein vorläufiges Dokument P7_TA-PROV(2013)0255 veröffentlicht, da der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament noch die Entscheidung des EuGHs in der Rechtssache C-648/11 abwarten wollten. Die Europäische Kommission wird die Folgen dieser Rechtsprechung prüfen (Europäisches Parlament 2013b). Mit dieser Abstimmung wird die neue Dublin-III-Verordnung jedoch offiziell angenommen, welche am 26. Juni 2013 als Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates der Europäischen Union unterzeichnet und drei Tage später im Amtsblatt L 180 veröffentlicht wurde (ABl. L 180 2013).

Abschließend folgt auf den nächsten Seiten eine selbst erstellte Abbildung, die den gesamten zeitlichen Ablauf innerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses in der EU darstellt. Da die meisten Originalquellen in Englisch verfasst sind, schien es für die korrekte Darstellung sinnvoller die Sprache beizubehalten. In der Spalte *document published* wurden sowohl die offizielle Bezeichnung der EU, als auch, falls vorhanden, der verwendete Literaturverweis dieser Diplomarbeit, angeführt.

date	institution	action	document published
03.12.2008	European Commission	Legislative proposal published	KOM(2008) 820 endg. Europ. Kommission (2008)
03.02.2009	European Parliament - Committee responsible: LIBE	Committee referral announced in Parliament, 1 st reading/single reading	PE420.177v01-00 LIBE (2009a)
03.04.2009	European Parliament - Committee responsible: LIBE	Committee draft report published	PE423.712v02-00 LIBE (2009b)
27.04.2009	European Parliament - Committee responsible: LIBE	Vote in committee, 1 st reading/single reading	Summary LIBE (2009c)
29.04.2009	European Parliament - Committee responsible: LIBE	Committee report tabled for plenary, 1 st reading/single reading	A6-0284/2009 LIBE (2009d)
06.05.2009	European Parliament	Debate in Parliament	CRE 06/05/2009 - 12
07.05.2009	European Parliament	Decision by Parliament, 1 st reading/single reading	T6-0377/2009
04.06.2009	Council of the European Union	Debate in Council	Summary Rat der EU (2009)
16.07.2009	Economic and Social Committee	Opinion, Report	CES1210/2009 EWSA (2009)
07.10.2010	Council of the European Union	Debate in Council	Summary Rat der EU (2010a)
08.11.2010	Council of the European Union	Debate in Council	Summary Rat der EU (2010b)
22.09.2011	Council of the European Union	Debate in Council	Summary Rat der EU (2011)
08.03.2012	Council of the European Union	Debate in Council	Summary Rat der EU (2012a)
26.04.2012	Council of the European Union	Debate in Council	Summary Rat der EU (2012b)
13.07.2012	Council of the European Union - Presidency	Note to Permanent Representatives Committee	12202/12 Rat der EU (2012c)
25.10.2012	Council of the European Union	Debate in Council	Summary Rat der EU (2010d)

06.06.2013	Council of the European Union - General Secretariat of the Council	Statement on its position	10184/2013 Rat der EU (2013)
07.06.2013	Council of the European Union	Council position published	15605/3/2012 Rat der EU (2012e)
10.06.2013	European Commission	Communication to European Parliament	COM(2013) 416 final
10.06.2013	European Parliament - Committee responsible: LIBE	Committee referral announced in Parliament, 2 nd reading	
10.06.2013	European Parliament - Committee responsible: LIBE	Vote in committee, 2 nd reading	
10.06.2013	European Parliament - Committee responsible: LIBE	Committee recommendation tabled for plenary, 2 nd reading	A7-0216/2013
11.06.2013	European Parliament	Debate in Parliament	CRE 11/06/2013 - 16
12.06.2013	European Parliament	Decision by Parliament, 2 nd reading	T7-0255/2013 P7_TA-PROV(2013)0255
12.06.2013	European Parliament	Results of vote in Parliament	
26.06.2013	European Parliament & Council of the European Union	Final act signed	Regulation (EU) No. 604/2013
26.06.2013	European Parliament	End of procedure in Parliament	
29.06.2013	European Parliament & Council of the European Union	Final act published in Official Journal	ABl. L 180 (2013)

Abbildung 4: Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsprozess von KOM(2008) 820 endg. bis zu Verordnung (EU) Nr. 604/2013. Erweiterte, eigene Darstellung (Quelle: Europäisches Parlament 2014).

4.4.7 Dublin-II vs. Dublin-III: inhaltliche Entwicklung der Verordnung

In diesem Kapitel wird die Entwicklung von der Dublin-II-Verordnung (EG) Nr. 343/2003 bis hin zur Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013, die am 26. Juni 2013 veröffentlicht wurde und am 19. Juli 2013 in Kraft trat, veranschaulicht. Ab 1. Jänner 2014 sind alle Anträge auf internationalen Schutz nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu behandeln, dies besagt Art. 49 Satz 2 der genannten Verordnung (ABl. L 180 2013: 53; Art. 49). In diesem Kapitel wird noch einmal genauer auf die wichtigsten Neuerungen und größten Veränderungen

eingegangen, immer wieder auch mit Hinblick auf den Vorschlag der Europäischen Kommission KOM(2008) 820 endg.. Dieser Zwischenschritt ist vor allem für objektive Betrachtung der Entwicklung notwendig, da die (vermeintlich richtungsweisenden) Urteile des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Jahr 2011 gefällt wurden. Um zu erkennen, wie viel Einfluss die beiden Urteile wirklich auf die neue Verordnung hatten, ist es wichtig die Veränderung von Vorschlag 2008 hin zur endgültigen Verordnung 2013 zu betrachten. Die gleichgebliebenen Inhalte werden nur bei wichtigen Punkten betont. Dieses Kapitel bezieht sich nur auf die drei EU-Dokumente und deren inhaltliche Unterschiede. Die Probleme und Mängel, die aus der praktischen Umsetzung der Verordnung entstehen, werden an anderer Stelle diskutiert (siehe Kapitel 4.3).

Titel und Vorwort

Schon beim Titel lassen sich einige gravierende Veränderungen feststellen. Einerseits wird nicht mehr nur von Drittstaatsangehörigen gesprochen, sondern es werden auch Staatenlose explizit erwähnt. Andererseits wird nicht mehr von Asylanträgen, sondern von Anträgen auf internationalen Schutz gesprochen. Im Dokument von 2013 ist die Rede von AntragstellerInnen. Prinzipiell wurden auch einige Verordnungen, die in engen Zusammenhang mit dem Dublin-System stehen, erneuert, daher wird in vielen Absätzen auf die Neufassungen dieser Verordnungen verwiesen, diese Veränderungen werden hier nicht explizit erwähnt (ABl. L 180 2013).

Im Vorwort zur vorgeschlagenen Verordnungsänderung wurde schon im Dokument KOM(2008) 820 endg. erkannt, dass die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in wesentlichen Punkten verändert werden muss und daher eine Neufassung am besten geeignet ist (ebd.: 31, Abs. 1). Der Satz „In dieser Hinsicht gelten unbeschadet der in dieser Verordnung festgelegten Zuständigkeitskriterien die Mitgliedsstaaten, die alle den Grundsatz der Nichtzurückweisung achten, als sichere Staaten für Drittstaatsangehörige.“ (ebd.: 31, Art. 3) ist vor allem hinsichtlich auf die Gerichtsurteile des EGMRs und des EuGHs im Jahr 2011 von Bedeutung. Denn obwohl Griechenland die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 anerkannt hatte und ein Mitgliedstaat der EU ist, wurde entschieden, dass Belgien (und andere EU-Staaten) Personen nicht mit der Annahme, dass es sich hierbei um einen sicheren Drittstaat handelt, nach Griechenland rückführen dürfen (näheres dazu siehe Kapitel 5). Schon 2008 (Europäische Kommission 2008: 15f, Abs. 10-13) wurden das Wohl des Kindes und die Wichtigkeit der Familieneinheit betont. Während dies 2003 nur in den Vorwortabsätzen 6 und 7 (ABl. L 50 2003: 1) erwähnt wurde, erstreckt es sich in der neuen Verordnung von Abs. 13-16 (ABl. L 180 2013: 32) und wurde im Vergleich mit 2008 nur etwas erweitert. Die

Möglichkeit aus humanitären Gründen (räumliche Annäherung von Familienangehörigen) einen Antrag auf internationalen Schutz zu übernehmen, obwohl der Mitgliedstaat eigentlich nicht zuständig wäre, wurde 2003 schon eingeräumt (ABl. L50 2003: 1, Abs. 7), die 2008 (Europäische Kommission 2008: 16, Abs. 14) ausformulierte Phrase enthielt zwar schon den Zusatz, dass auch in Härtefällen eingegriffen werden soll, jedoch wurde der erweiterte Familienbegriff erst 2013 eingeführt (ABl. L 180 2013: 33, Abs. 17). Um eine Gleichbehandlung aller Antragstellenden sicher zu stellen, umfasst die neue Verordnung auch Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz (ebd.: 32, Art. Abs), während 2008 (Europäische Kommission 2008: 15, Art. 18) diese Anwendung nur als empfehlenswert angesehen wurde. Sowohl die Möglichkeit eines persönlichen Gespräches mit dem/der AntragstellerIn, wie auch zu einem Rechtsbehelf, die Inhaftnahme von AntragstellerInnen und das Bestreben nach einer Rückführung auf freiwilliger Basis wurden schon 2008 (Europäische Kommission 2008: 16f, Abs. 15-19) angesprochen, jedoch wurden die entsprechenden Absätze bis zur Fassung 2013 noch umformuliert und erweitert (ABl. L 180: 33, Abs. 18-20, 24). Im Vorschlag der Europäischen Kommission wurde noch von der Möglichkeit gesprochen, dass die Überstellungen in überlastete Länder ausgesetzt werden können und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten somit gesteigert werden kann. In bestimmten Fällen kann auch die Europäische Kommission bestimmen, dass ein Mitgliedstaat nicht mehr zum Schutz der AntragstellerInnen fähig ist (Europäische Kommission 2008: 17f, Abs. 21, 22). In der neuesten Fassung wurde die Möglichkeit zur Überstellungsaussetzung gestrichen und es wird verstärkt auf den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Asylsystems eingegangen. Die neue Dublin-III-Verordnung ist ein wichtiger Schritt zu diesem gemeinsamen System, welches durch Mittel des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen finanziert wird. Das EASO soll durch Gewährleistung der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten garantieren, dass die stärker betroffenen Länder entlastet werden. Bei den Bewertungsmaßnahmen sollen die Prinzipien der Dublin-II-Verordnung herangezogen werden, jedoch sollen zusätzlich Verbesserungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen eingeführt werden. Die Fakten des Dublin-Systems sollten in jeglicher Hinsicht auf ihre Auswirkungen und Funktionsweise überprüft werden. Mängel in einigen Mitgliedstaaten können das Funktionieren des Dublin-Systems beeinträchtigen, sowie die Menschenrechte der AntragstellerInnen gefährden, daher soll ein Frühwarnsystem das Zusammenbrechen des Asylsystems verhindern. Dies soll durch das EASO aufgebaut werden und beim GEAS sollen Solidarität und Vertrauen im Mittelpunkt stehen. Die Mitgliedstaaten sollen laufend

Informationen bereitstellen, die dann von dem EASO zu einem Fortschrittsbericht formuliert werden (ABl. L 180 2013: 31ff, Abs. 7-9, 21-23).

In der Dublin-II-Verordnung sind die Artikel zur sensiblen Verarbeitung personenbezogener Daten noch nicht auffindbar, doch sowohl die neue Verordnung, wie auch der Vorschlag von 2008 enthalten Artikel, die den Schutz der Daten regeln (ebd.: 34, Abs. 26, 27; Europäische Kommission 2008: 18, Abs. 23, 24). Obwohl schon in Dublin-II erkannt wurde, dass eine regelmäßige Bewertung erforderlich ist (ABl. L 50 2003: 2, Abs. 14), wurde erst 2013 genau aufgelistet für welche Informationen das Prüfungsverfahren verwendet werden soll (ABl. L 180 2013: 34, Abs. 34). Nur in der neuesten Ausgabe der Verordnung findet man den Artikel, der das Thema Vorschriften zur Ermittlung von Verwandten, nachgewiesene familiäre Bindung, etc. aufgreift. In diesem Bereich wird der Europäischen Kommission empfohlen, das Wissen von Sachverständigen zu nutzen (ebd.: 35, Abs. 35). Während sich 2013 nur Dänemark nicht an die Neufassung binden will (ebd.: 35, Abs. 41, 42), wollten 2008 sowohl das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nicht an der vorgeschlagenen Neufassung teilhaben (Europäische Kommission 2008: 21).

Kapitel I – Gegenstand und Definition

Im Titel wurde der Begriff *Ziel* gegen *Gegenstand* ausgetauscht. Bei den Definitionen wurde der Begriff *Drittstaatsangehörige* zweimal angepasst; die Definition zur *Genfer Flüchtlingskonvention* wurde schon 2008 gestrichen; anstatt von *Asylantrag* ist die Rede von *Antrag auf internationalen Schutz*; während 2008 zusätzlich zum Terminus *Antragsteller* auch noch *Asylwerber* hinzugefügt wurde, wurde letzterer 2013 komplett gestrichen; *Flüchtling* wurde zweimal überarbeitet und wird jetzt als *Begünstigter internationalen Schutzes* bezeichnet und inkludiert auch *Staatenlose*. Die Bedeutung von *Familienangehörige* wurde weitgehend verändert und mehrmals angepasst: während 2008 minderjährige, verheiratete Personen die Möglichkeit hatten mit ihren Eltern zusammengeführt zu werden, ist davon 2013 keine Rede mehr. Ebenso ist dies der Fall mit *minderjährigen Geschwistern* und dem *Durchreisevisum*, diese Konstellationen werden erst 2013 nicht mehr erwähnt. Die Definitionen für *Minderjährige* und *Fluchtgefahr* wurden 2008, jene für *Verwandte*, sowie *Vertreter* 2013 neu eingeführt (ABl. L 50 2003: 2f, Art. 2; Europäische Kommission 2008: 22-25, Art. 2; ABl. L 180 2013: 35ff, Art. 2).

Kapitel II – allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

Den Zusatz *und Schutzgarantien* konnte man schon 2008 im Vorschlag der Europäischen Kommission finden. Ebenso wie den Zusatz *Transitzonen* in Art. 3 Abs. 1 und die

Verschiebung des ehemaligen Art. 13 der (EG) Nr. 343/2003 zu Art. 3 Abs. 2. Erst 2013 wurden die Unterabsätze 2 und 3 zu Art. 3 Abs. 2 eingeführt, die besagen, wenn eine Überstellung in das eigentliche zuständige Mitgliedsland aufgrund von systemischen Schwachstellen bei dessen Asylsystem nicht möglich ist, so wird anhand der genannten Kriterien in dieser Verordnung geprüft, ob ein anderer Mitgliedstaat zuständig sein könnte. Ist dies auch nicht der Fall, so wird der prüfende Mitgliedstaat zum zuständigen Staat. Bei Art. 3 Abs. 3 wurde schon 2008 betont, dass die Rückführung in einen *sicheren* Drittstaat erfolgen muss (ABl. L 50 2003: 3, Art. 3; Europäische Kommission 2008: 26, Art. 3; ABl. L 180 2013: 37, Art. 3).

Während das Recht der AntragstellerInnen auf Information in der Dublin-II-Verordnung nur durch einen Satz erwähnt wird (ABl. L 50 2003: 3, Art. 3 Abs. 4), wurde schon beim Vorschlag zur Neufassung 2008 dieses Thema in einen eigenen Artikel umgewandelt (Europäische Kommission 2008: 26f, Art. 4). In der Dublin-III-Verordnung wurden nun folgende Punkte betont, die den AntragstellerInnen in einer ihnen verständlichen Sprache in Form eines Merkblattes oder auch mündlich mitgeteilt werden müssen:

- Die Ziele der Verordnung, die Folgen der Antragstellung und eines etwaigen Umzugs
- Die Kriterien der Verordnung, wie das zuständige Land bestimmt wird
- Die Möglichkeit beim persönlichen Gespräch Verwandtschaftsverhältnisse anzugeben
- Die Möglichkeit einen Rechtsbehelf einzulegen
- Die Tatsache, dass der Datenaustausch nur zur Pflichterfüllung bezüglich dieser Verordnung stattfindet
- Die Möglichkeit zur Auskunft über und Berichtigung der persönlichen Daten (ABl. L 180 2013: 37f, Art. 4).

Ebenso die Art. 5 und 6 wurden schon im Vorschlag 2008 (Europäische Kommission 2008: 27ff, Art. 5, 6) eingeführt, 2013 kam es nur zu kleinen Anpassungen und Zusätzen. Art. 5 behandelt das Thema *Persönliches Gespräch*, welches das Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung erleichtern soll. Hierbei sollen auch das Merkblatt von Art. 4 verständlich erklärt werden. Das persönliche Gespräch muss nicht stattfinden, bei einem/einer flüchtigen AntragstellerIn oder wenn der/die AntragstellerIn aufgrund des Merkblattes schon ausreichend Informationen liefern konnte, um den richtigen Mitgliedsstaat zu bestimmen. Jedoch muss der/die AntragstellerIn noch immer die Möglichkeit zur Informationsbekanntgabe haben. Diese Punkte, ebenso wie die Tatsachen, dass das Gespräch von einer qualifizierten Person geführt werden und der Gesprächsbericht möglichst bald dem/der AntragstellerIn oder seiner/ihrer Vertretung zur Verfügung stehen muss, sind 2013

neu hinzugefügt worden (ABl. L 180 2013: 38, Art. 5 Abs. 1, 2, 5, 6). Weitere Punkte sind eine möglichst frühe Gesprächsführung; eine Sprache, von der zumindest ausgegangen werden kann, dass sie der/die AntragstellerIn versteht – falls notwendig wird eine DolmetscherIn hinzugezogen; Gewährleistung von Vertraulichkeit; vom gesprächsführenden Mitgliedstaat wird entweder ein Bericht oder ein Standardformular ausgefüllt, jedenfalls schriftlich (ebd.: 38, Art. 5 Abs. 3-6). Art. 6 behandelt die *Garantien für Minderjährige*, wobei das Wohl der Minderjährigen im Vordergrund stehen soll. In jedem Verfahrensschritt soll der/die minderjährige AntragstellerIn von einem/einer (hinsichtlich Sprache und Qualifikation) geeigneten VertreterIn unterstützt werden, der/die auch Zugang zu den inhaltlichen Dokumenten hat. Das Personal der zuständigen Behörden soll einschlägige Schulungen zum Umgang mit Minderjährigen erhalten. Die Mitgliedstaaten haben vor allem folgende Faktoren im Auge: mögliche Familienzusammenführung, Wohlergehen des Minderjährigen unter Rücksichtnahme auf Hintergrund, Sicherheitserwägungen vor allem bei Menschenhandelsopfer, Reife und Alter des Minderjährigen. Der Versuch den Aufenthaltsort von Familienangehörigen zu ermitteln, soll möglichst rasch erfolgen, auch unter Einbezug von einschlägigen Nicht-Regierungsorganisationen. Zur Erleichterung dieser Maßnahme wird ein Formblatt angefertigt (ebd.: 38f, Art. 6).

Kapitel III – Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats

Neben dem Titel wurde auch Art. 7 Abs. 3 schon 2008 neu eingeführt, doch kam es nochmals zu einer Anpassung, so dass Indizien, die auf Familienverhältnisse in anderen Mitgliedstaaten hinweisen zuerst berücksichtigt werden, bevor es zu einer Zuständigkeitserklärung kommt (ebd.: 39, Art. 7 Abs. 3).

Die nächstgenannten Kriterien sollen in der genannten Reihung Anwendung finden. Bei der Rangfolge selbst hat sich nur wenig verändert im Vergleich zu Dublin-II (ABl. L 50 2003: 4f, Art. 5-14), nur das Kriterium Familienverfahren ist vom letzten auf den vierten Rang vorgerückt. Inhaltlich gibt es einige Zusätze, die teilweise schon 2008 (Europäische Kommission 2008: 29-35, Art. 7-16) eingeführt wurden oder in der ursprünglichen Verordnung an anderer Stelle standen. Wie schon zuvor wird nur auf maßgebende Veränderungen näher eingegangen. Die Reihenfolge in der aktuellsten Verordnung (ABl. L 180 2013: 39ff, Art. 7-15) lautet wie folgt:

1. Art. 8: Minderjährige – bei verheirateten Minderjährigen, wo sich der Ehepartner nicht in einem der Mitgliedstaaten aufhält, wird der Mitgliedstaat ermitteln, in dem sich die Eltern oder andere Erwachsene mit Familienbindung oder die Geschwister aufhalten. Hält sich ein Verwandter, der für den Minderjährigen sorgen kann, in einem anderen

Mitgliedstaat auf, kommt es zu einer Zusammenführung, wenn es im Wohl des Minderjährigen ist (in Dublin-II – vgl. Art. 15 Abs. 3). Halten sich mehrere Verwandte oder Geschwister in unterschiedlichen Staaten auf, so dient das Wohl des Minderjährigen als Entscheidungsgrundlage. Der Europäischen Kommission wird die Befugnis erteilt hier delegierte Rechtsakte zu erlassen und setzt einheitliche Bedingungen für Konsultationen fest (in Dublin-II – vgl. Art. 15 Abs. 5).

2. Art. 9: Familienangehörige, die Begünstigte internationalen Schutzes sind – der Wunsch muss schriftlich geäußert werden (übernommen aus ABl. L 222 2003: 7, Art. 17 (1)).
3. Art. 10: Familienangehörige, die internationalen Schutz beantragt haben – der Wunsch muss schriftlich geäußert werden (übernommen aus ABl. L 222 2003: 7, Art. 17 Abs. 1).
4. Art. 11: Familienverfahren – in der Reihung vorgerückt (in Dublin-II – Art. 14)
5. Art. 12: Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa
6. Art. 13: Einreise und/oder Aufenthalt
7. Art. 14: Visafreie Einreise
8. Art. 15: Antrag im internationalen Transitbereich eines Flughafens

Kapitel IV – Abhängige Personen und Ermessensklauseln

In der ursprünglichen Verordnung hieß dieses Kapitel noch *humanitäre Klausel* und beinhaltete nur einen Artikel (ABl. L 50 2003: 50f, Art. 15), welcher in der neuen Verordnung in überarbeiteter Form in dieses Kapitel übernommen wurde (ABl. L 180 2013: 41f, Art. 16, 17). Sind erwachsene AntragstellerInnen aus besonderen Gründen auf die Unterstützung von Angehörigen angewiesen, kann auch hier eine Zusammenführung stattfinden, zuvor muss der Wunsch jedoch schriftlich geäußert werden. Halten sich enge Verwandte bereits in einem anderen Mitgliedstaat auf, so kann der/die AntragstellerIn zu ihnen reisen, der Mitgliedstaat ist nicht angehalten, die entsprechenden Personen in das eigene Land zu holen. Neu ist wiederum, dass die Europäische Kommission delegierte Rechtsakte erlassen und Konsultationsbedingungen festlegen kann (ebd.: 41, Art. 16). Jeder Mitgliedstaat kann beschließen einen Asylantrag zu prüfen, auch wenn er eigentlich nicht zuständig wäre. Dies ist die sogenannte Ermessensklausel. Über DubliNet und Eurodac werden die anderen involvierten Mitgliedstaaten verständigt. Oft werden auch Mitgliedstaaten ersucht aus humanitären oder anderen Gründen Asylanträge zu übernehmen. Diese Gesuche müssen die entsprechenden Unterlagen beinhalten und innerhalb von zwei Monaten angenommen oder mit Begründung abgelehnt werden (ebd.: 41f, Art. 17). 2008 ist der Artikel zu *abhängigen*

Personen noch unter Kapitel III in der Kriterienrangfolge zu finden, jedoch wurde der Titel schon damals zu Ermessensklauseln geändert und auch die inhaltlichen Veränderungen wurden schon 2008 vorgeschlagen (Europäische Kommission 2008: 35f, Art. 17).

Kapitel V – Pflichten des zuständigen Mitgliedsstaats

2003 (ABl. L 50 2003: 6) lautete der Titel *Aufnahme und Wiederaufnahme* und enthielt nur Art. 16, dies änderte sich jedoch schon 2008 (Europäische Kommission 2008: 37f), wo Art. 18 *Pflichten des zuständigen Mitgliedstaates* und Art. 19 *Übertragung der Zuständigkeit* den zuvor genannten Artikel widerspiegeln, jedoch auch Neuerungen zu finden sind. Der Vorschlag 2008 wurde neben zusätzlichen Neuerungen vollständig übernommen. Neu im Vergleich zu Dublin-II ist jedenfalls, wenn bei Antragsabbruch durch die Asylsuchenden der Antrag noch vor der erstinstanzlichen Entscheidung abgebrochen wurde, muss sichergestellt werden, dass die Antragsprüfung später wieder aufgenommen und abgeschlossen wird. Zudem muss Personen mit einem negativen Bescheid in der 1. Instanz ein Rechtsbehelf zur Verfügung stehen. Da ein Mitgliedstaat nicht mehr zuständig ist, wenn der/die AntragstellerIn drei Monate das Land verlässt, wird eine erneute Antragstellung unabhängig von der ersten betrachtet und die Ermittlung der Zuständigkeit beginnt von vorne. Diese Vorgehensweise gilt ebenfalls bei einem Neuantrag nach rechtmäßiger Rückführung oder Abschiebung (ABl. L 180 2013: 42; Art. 18, 19).

Kapitel VI – Aufnahme- und Wiederaufnahmeverfahren

Dieses Kapitel (ebd.: 42-49, Art. 20-33) ist in sechs Abschnitte gegliedert, davon ist Art. 20 von Abschnitt I von Art. 4 der 2003 Verordnung (ABl. L 50: 3f) inhaltlich genau übernommen, nur mit dem Zusatz, dass ein neuer Antrag nach drei monatiger Abwesenheit wiederum eine Zuständigkeitsermittlung auslöst. Abschnitt II zum Thema *Aufnahmeverfahren* ist unverändert, jedoch gibt es bei Abschnitt III *Wiederaufnahmeverfahren* einige Neuerungen. Hält sich einE AsylwerberIn in einem Mitgliedstaat auf, der glaubt ein anderer Staat ist laut Art. 20 Abs. 5 zuständig, so wird dieser Staat so bald wie möglich beziehungsweise innerhalb von zwei Monaten nach der Eurodac-Treffermeldung (drei Monate bei anderen Beweismitteln) beziehungsweise nach der Asylantragstellung um erneute Aufnahme ersucht. Erfolgt dieses Gesuch mittels Standardformblatt zu spät, so ist jener Mitgliedstaat zuständig, bei dem der neue Antrag eingeht. Ähnliche Vorgehensweise gilt bei einem Art. 24 *Wiederaufnahmegesuch, wenn im Mitgliedstaat kein neuer Antrag gestellt wurde*. Werden die Fristen zum Wiederaufnahmegesuch nicht eingehalten, so kann der/die AntragstellerIn im neuen Mitgliedstaat erneut einen Antrag stellen, hat die entsprechende

Person jedoch schon eine rechtskräftige negative Entscheidung so kann auch ein Rückkehrverfahren eingeführt werden. Die Antwortfristen für ein Wiederaufnahmegesuch (Art. 25) sind unverändert und keine Antwort gilt als Zustimmung zum Gesuch (ABl. L 180 2013: 45, Art. 20-25). Abschnitt IV behandelt *Verfahrensgarantien*, wobei es zwar einige Ableitungen von Art. 19 und 20 von 2003 (ABl. L 50: 45) gibt, jedoch der Großteil neu eingeführt wurde. Laut Art. 26 muss der Rechtsbeistand beziehungsweise der/die AntragstellerIn selbst (in einer verständlichen Sprache) über die Entscheidung, über die Durchführungsmodalitäten, die Möglichkeit zur Einlegung eines Rechtsbehelfs und über Kontaktdaten von rechtlich beratenden Organisationen informiert werden. Art. 27 besagt, dass für die Einlegung eines Rechtsmittels eine angemessene Frist gegeben werden muss. Nach Einsetzung des Rechtsbehelfs bleibt der/die AntragstellerIn bis Überprüfungsende ebenjenes Behelfs im ersuchenden Mitgliedstaat oder die Überstellung wird ausgesetzt bis überprüft wurde, ob der Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung hat. Den AntragstellerInnen soll eine (unentgeltliche) rechtliche Beratung (in angemessener Sprache) gewährt werden, außer das Gericht sieht keine Erfolgschancen für den Rechtsbehelf. Der Mitgliedstaat stellt sicher, dass es keine willkürliche Einschränkung dieser Rechtsberatung gibt (ABl. L 180 2013: 45f, Art. 26, 27). Abschnitt V beinhaltet die *Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung*, in dem Art. 28 besagt, dass Personen nicht nur deswegen in Haft kommen dürfen, weil sie der Dublin-III-Verordnung unterliegen. Die Haft darf nur bei hoher Fluchtgefahr, wenn keine anderen Maßnahmen wirkungsvoll sind, angewendet werden und muss so kurz wie möglich gehalten werden. Bei Inhaftierung müssen ein (Wieder-) Aufnahmegesuch innerhalb eines Monats, sowie deren Beantwortung innerhalb von zwei Wochen erfolgen. Die Durchführung der Überstellung muss so bald wie möglich, spätestens jedoch nach sechs Wochen nach der (stillschweigenden) Annahme des Gesuchs erfolgen. Werden die Fristen überschritten, so ist die Person aus der Haft zu entlassen (ABl. L 180 2013: 46f, Art. 28). Art. 29 von Abschnitt VI setzt sich zum größten Teil aus Art. 19 und 20 der Dublin-II-Verordnung zusammen (ABl. L 50 2003: 7f). Hinzugefügt wurde, dass die kontrollierte Ausreise auf humane Weise unter Wahrung der Menschenrechte erfolgen muss, sowie dass der überstellende Mitgliedstaat bei einer irrtümlichen Überstellung den/die AntragstellerIn wieder aufnehmen muss. Art. 30-33 wurden neu eingeführt und besagen unter anderem, dass der überstellende Mitgliedstaat die Kosten zu tragen hat; die maßgeblichen Daten vor der Überstellung nur zur Antragsbewertung verwendet und nur die notwendigsten Daten übermittelt werden dürfen; gesundheitliche Daten vor der Überstellung werden nur weitergegeben, um eine durchgehend gute Versorgung des/der Antragstellenden zu gewährleisten und müssen unter Schweigepflicht

behandelt werden. Ein besonderes Augenmerk muss auf Art. 33 geworfen werden, in dem ein *Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung* eingeführt wird. Weisen die gesammelten Daten vom EASO daraufhin, dass das Funktionieren des Asylsystems eines Mitgliedstaates (durch die Anwendung der Verordnung) gefährdet ist, so erstellt die Europäische Kommission gemeinsam mit EASO Ratschläge für diesen Mitgliedstaat und dieser wird aufgefordert einen präventiven Aktionsplan auszuarbeiten. Ob der Mitgliedstaat dies auch macht, obliegt dessen Entscheidung, prinzipiell ist jeder Staat ermächtigt freiwillig einen Aktionsplan zu erstellen, auf seine Probleme aufmerksam zu machen und andere Staaten, die Europäische Kommission oder EASO um Hilfe bitten. Der Aktionsplan und Berichte über dessen Fortschritt werden dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vorgelegt, die wiederum dem Europäischen Parlament Bericht erstatten. Der Mitgliedstaat ergreift die nötigen Maßnahmen, um der Belastungssituation entgegenzuwirken und die Mängel zu beheben. Wird durch Maßnahmen des Aktionsplans die Durchführung dieser Verordnung in Frage gestellt, so muss zuerst EASO zu Rate gezogen werden. Greift der Aktionsplan zu kurz, die Mängel können nicht behoben werden und es besteht ernsthafte Gefahr einer Krise des Asylsystems, so muss der betroffene Mitgliedstaat einen Krisenbewältigungsaktionsplan ausarbeiten, welcher die „Wahrung des Asylrechts der Union, insbesondere der Grundrechte der Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, gewährleisten.“ (ABl. L 180: 49, Art. 33 Abs. 3). Spätestens innerhalb von drei Monaten muss dieser Plan erstellt werden und in regelmäßigen Abstand Fortschrittsberichte erbracht werden. Der Rat der Europäischen Union hat Überblick über die Lage und kann gegebenenfalls zusätzliche Informationen anfordern, aber auch gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Leitlinien für Solidaritätsmaßnahmen ausarbeiten (ebd.: 47ff, Art. 29-33).

Um die Veränderungsschritte der Verordnung deutlich darzulegen, wird in diesem Absatz auf die Schritte zwischen 2008 (Europäische Kommission 2008: 39-52, Art. 20-31) und der neuen Dublin-III-Verordnung eingegangen. Die Änderungen, die sich wie oben bereits erwähnt bei Art. 20 (ebd.: 39f) finden lassen, wurden bereits 2008 eingeführt, jedoch gibt es die kürzere Frist für Gesuche bei Eurodac-Treffern erst seit 2013. Während 2013 (vgl. ABl. L 180: 44f, Art. 23, 24) eine Unterscheidung getroffen wird zwischen Personen, die einen erneuten Antrag in einem neuen Mitgliedstaat stellen und Personen, die sich nur in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, wurde dies 2008 noch nicht so deutlich ausgearbeitet, doch die prinzipiellen Maßnahmen zur Handhabung dieser Situation findet man schon im Vorschlag von 2008 (Europäische Kommission 2008: 42f, Art. 23). Im Vorschlag (ebd.: 45, Art. 25 Abs.

1) wurde eine konkrete Frist für die Zustellung des Überstellungsbescheids genannt, die man 2013 nicht mehr findet. Der Artikel zu Rechtsbehelfe wurde 2008 (ebd.: 45f, Art. 26) schon eingeführt, jedoch wurden noch kleine Änderungen und deutlichere Ausformulierungen vorgenommen. Während 2008 die Inhaftierung zum Zwecke der Überstellung noch als *Gewahrsam* bezeichnet wurde, spricht man 2013 deutlich von *Haft*, jedoch findet man 2008 auch noch Vorschläge für mildere Maßnahmen wie regelmäßige Meldung bei Behörden, etc. Außerdem bestand 2008 auch noch die Möglichkeit, dass die Inhaftierung durch eine Verwaltungsbehörde angeordnet werden kann, zudem wird Inhaftierung von Minderjährigen nur in äußersten Umständen erlaubt und unbegleitete Minderjährige dürfen ausdrücklich nie in Haft genommen werden (ebd.: 46f, Art. 27). All dies wird in der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 nie erwähnt. Ebenso die Tatsache, dass nur überstellungsfähige Personen überstellt werden, wurde wieder gestrichen. Während 2008 noch von einer Frist zur Datenübermittlung von mindestens sieben Tagen vor der Überstellung die Rede war, spricht man 2013 nur von einer angemessenen Frist. Die Übermittlung gesundheitsbezogener Daten wurde 2008 eingeführt, jedoch erst 2013 zu einem eigenen Artikel ausformuliert (ebd.: 49f, Art. 30). 2008 gab es mit Art. 31 (ebd.: 50ff) die Möglichkeit zur vorläufigen Aussetzung der Überstellung, in der Staaten sich mit Problemen bei der Bewältigung ihrer Asylsysteme an die Europäische Kommission wenden können und durch kurzfristige Aussetzung (max. sechs Monate) von Überstellungen versuchen können ihr Asylsystem wieder zu reparieren. Dies wurde 2013 durch den bereits beschriebenen Art. 33 ersetzt.

Kapitel VII – Verwaltungskooperation

Im Vergleich mit Art. 21 von Verordnung (EG) Nr. 343/2003 wurden in Art. 34 nur geringe Kleinigkeiten angepasst. Die persönlichen Daten, die übermittelt werden dürfen, wurden spezifiziert, bei der Informationsweitergabe von früheren Asylanträgen muss die Zustimmung des/der Antragstellenden eingeholt werden, dies wurde von der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 Art. 17 Abs. 2 übernommen. Innerhalb von fünf Wochen müssen die beantragten Informationen von dem ersuchten Mitgliedstaat gestellt werden. Bei falschen Daten, kann der/die AntragstellerIn eine Berichtigung oder Löschung beantragen, wird diesem Antrag nicht Folge geleistet, so kann der/die AntragstellerIn Beschwerde oder Klage einlegen (ABl. L 180 2013: 49ff, Art. 34). 2003 konnte zudem eine Sperrung falscher Daten beantragt werden, die Informationen durften generell nur zwischen staatlich ernannten Behörden ausgetauscht werden, zudem betrug die Frist für Informationsaustausch sechs Wochen (ABl. L 50 2003: 8f, Art. 21). All diese Änderungen findet man auch schon 2008 vor, jedoch betrug die Frist in diesem Vorschlag vier Wochen (Europäische Kommission 2008: 52-55, Art. 32).

Art. 22 und 23 von Dublin-II (ABl. L 50 2003: 9) wurden mit kleinen Veränderungen in Art. 35 beziehungsweise 36 umgewandelt. Die Europäische Kommission veröffentlicht eine Liste mit zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten, denen sogleich eine Schulung zur Anwendung der Verordnung zu Teil wird. Wurden im Rahmen von Dublin-II schon bilaterale Abkommen geschlossen, können diese beibehalten werden, solange sie nicht im Gegensatz zur jetzigen Verordnung stehen, dies wird von der Europäischen Kommission überprüft und falls notwendig beanstandet (ABl. L 180 2013: 51f).

Kapitel VIII – Schlichtung

Art. 37 (ebd.: 51) beschreibt die Richtlinien, wie bei Fragen zur Umsetzung dieser Verordnung vorzugehen ist. Das Schlichtungsverfahren wird durch einen Ausschuss geleitet, der innerhalb eines Monats eine Lösung haben muss und die beiden beteiligten Parteien verpflichten sich diese Lösung weitestgehend zu befolgen und nicht anzufechten. Dieser Artikel wurde vollständig aus der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 von Art. 14 (ABl. L 222 2003: 7) schon 2008 (Europäische Kommission 2008: 56, Art. 35) übernommen.

Kapitel IX – Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 38, 39 und 45 wurden 2013 neu eingeführt und regeln die Maßnahmen zum Datenschutz, den vertraulichen Umgang mit den Daten, sowie die Ausübung der Befugnisübertragung von delegierten Rechtsakten durch die Europäische Kommission (ABl. L 180 2013: 52f). Art. 40 und 47 (ebd.: 52f), betreffen die Sanktionen bei Verstoß gegen den Datenschutz beziehungsweise die Verpflichtung zu Datenlieferung für statistische Zwecke und wurden bereits 2008 (Europäische Kommission 2008: 57, 59, Art. 36, 42) vorgeschlagen. Die restlichen Artikel (ABl. L 180 2013: 52f, Art. 41-44, 46) wurden entweder vollständig oder in überarbeiteter Form von der Dublin-II-Verordnung übernommen (ABl. L 50 2003: 9f, 24-28). Die gesamte Verordnung (EG) Nr. 343/2013, sowie Teile der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 werden durch diese Verordnung aufgehoben, welche am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft tritt und auf alle Asylanträge ab sechs Monate des Inkrafttretens anwendbar ist (ABl. L 180 2013: 53, Art. 48, 49). Dies bedeutet, dass die Dublin-III-Verordnung mit 19. Juli 2013 in Kraft trat und ab 1. Jänner 2014 anzuwenden ist.

4.4.8 Stellungnahmen zur neuen Verordnung

Noch bevor über das neue Asylpaket offiziell abgestimmt wurde, gab eine Gruppe von elf NGOs ihr Statement dazu ab. Die Abstimmung scheint nur ein Schritt in Richtung GEAS zu sein, jedoch kann nicht von einem wirklichen gemeinsamen europäischen Asylsystem gesprochen werden. Es gibt zwar einige Verbesserungen, wie z.B. die Verpflichtung zu einem

persönlichen Gespräch in der Dublin-Verordnung, jedoch existiert die GEAS nur auf dem Papier. Es wird kritisiert, dass die Ingewahrsamnahme von AsylwerberInnen nicht vollständig abgeschafft wurde. Die Anwendung des Dublin-Verfahrens funktioniert nur teilweise und solange es keine Harmonisierung der einzelnen Asylsysteme gibt, werden die Rechte der Asylsuchenden immer wieder untergraben. Generell sollte längerfristig das Dublin-System vollständig überarbeitet werden (NGO 2013: 1f).

Im Anschluss an die Veröffentlichung des neuen Asylpaketes gab UNHCR seine Stellungnahme ab. Generell zeigt sich UNHCR zufrieden mit der eingeschlagenen Richtung, auch wenn noch einige Maßnahmen zur Harmonisierung des Asylsystems gesetzt werden müssen. Bezüglich der Dublin-III-Verordnung sieht UNHCR bei dem neu eingeführten Frühwarnsystem Potential, um mögliche Gefahren oder Überlastungen frühzeitig zu erkennen. UNHCR kann hier mit seinen Länderinformationen einen großen Beitrag leisten, dennoch scheint das Frühwarnsystem allein nicht ausreichend zu sein, um die Probleme der einzelnen Asylsysteme zu beheben. Hierzu ist eine deutliche Verbesserungen der Qualitätsstandards notwendig. Das obligatorische Interview jedes/jeder Asylantragstellenden beim Dublin-Verfahren soll sicherstellen, dass alle Faktoren berücksichtigt werden. Die eingeführte Möglichkeit zu einem Rechtsmittel gegen den Überstellungsbescheid wird ebenfalls als positiv bezeichnet. Bei der Implementierung des Asylpaketes wird es noch einige Auslegungsdifferenzen geben, wobei UNHCR die Mitgliedstaaten ersucht großzügigere Gesetze einzuführen (UNHCR 2013d: 1, 3f).

4.4.9 Zwischenresümee

Bereits im Vorwort lässt sich erkennen, dass die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag 2008 schon einen großen Schritt machte. Wobei auch hier nicht alle relevanten Probleme adressiert wurden. Generell bemerkte man bald die Missstände, die durch das Dublin-System entstanden, jedoch treiben die Kräfte der EU in unterschiedliche Richtungen und schon im Vorschlag wurden die Anliegen der politisch stärkeren Mitgliedstaaten über jene von anderen Staaten, UNHCR und NGOs gestellt. Fünf Jahre nach Dublin-II kam es zu einem Vorschlag zur Neufassung und erst weitere fünf Jahre später kam es zur Verabschiedung der neuen Verordnung.

Diese Analyse lässt folgende Schlussfolgerungen zu: Die Verordnung hat sich seit 2008 nur wenig verändert, wodurch deutlich wird, dass Inputs von wichtigen AkteurInnen im Asylbereich wie UNHCR (vgl. UNHCR 2008) scheinbar nur wenig Beachtung geschenkt

wurde. Während manche positive Punkte ebenfalls wieder zurückgenommen wurden, sieht man auch nur wenig Veränderung bei den Kritikpunkten.

Der Anspruch an ein gemeinsames europäisches Asylsystem als Voraussetzung für eine sinnvolle Umsetzung der Dublin-III-Verordnung wird auch als solches direkt am Anfang in die Verordnung aufgenommen und auch als Mechanismus für ein Frühwarnsystem eingeführt. Die Möglichkeit zur Überstellungsaussetzungen wird durch präventive Maßnahmen ersetzt. Diese Entwicklung ist zu begrüßen, denn nur durch gleichen Zugang zum Asylsystem in allen Ländern können die Grundrechte aller AsylwerberInnen gewahrt werden. Die Solidarität und das Vertrauen zwischen den Ländern sollte gestärkt werden, finanzielle Ausgleichszahlungen reichen jedoch in der jetzigen Situation nicht aus, um den Druck von den überbelasteten Ländern zu nehmen. Bei Art. 2 sind vor allem die Veränderungen zwischen 2008 und 2013 von Bedeutung, da endlich auch Verwandte einen Rahmen bekommen, jedoch fällt auch der Rückzieher bei der Definition der Familienangehörigen auf, dass hier verheiratete Minderjährige und minderjährige Geschwister wieder herausgenommen wurden. Durch die Ermessensklausel können Staaten aus humanitären Gründen Asylanträge prüfen, jedoch wurde die Voraussetzung der schriftlichen Zustimmung wieder aus der Verordnung genommen, während diese Zustimmung als Voraussetzung gesehen wird, wenn ein Mitgliedstaat einen anderen ersucht einen Asylantrag aus humanitären Gründen zu prüfen. Die Tatsache, dass hier mit zwei verschiedenen Maßstäben gemessen wird, lässt aufhorchen und die Befürchtung kommt auf, dass finanzielle und administrative Gründe in den Vordergrund rücken könnten. Eine positive Entwicklung stellt Art. 18 Abs. 2 dar, welcher besagt, dass ein Asylantrag auf Wunsch des Antragstellenden auf jeden Fall abgeschlossen werden muss, trotz etwaiger vorheriger Antragsrückziehung. Bezüglich Inhaftierung kam es teilweise zu fragwürdigen Änderungen. Die positiv bewertete Möglichkeit für Alternativen zur Inhaftierung vor der Überstellung, sowie der Absatz zu Nichtinhaftierung von Minderjährigen und die Definierung welche Behörden eine Überstellungshaft einleiten dürfen, wurden gestrichen. Zudem kann jetzt eine Überstellungshaft erfolgen, bevor überhaupt der Antrag auf ein (Wieder-)Aufnahmegesuch gestellt wurde. Jedoch wurden genaue Fristen für die Inhaftierungsdauer eingeführt. Im Generellen wurde dieser Artikel zum schlechteren für die Rechte der AntragstellerInnen abgeändert. Punkte wie die Verwendung einer wirklich verständlichen Sprache oder unabhängige Minderjährigen-VertreterInnen wurden nicht abgeändert und wiederum andere Punkte (z.B. die Problematik der Altersfeststellung) sind zwar wichtig für die Wahrung der Grundrechte, können jedoch nicht im Rahmen der Dublin-Verordnung umgesetzt werden.

Abschließend muss festgestellt werden, dass durch die neue Dublin-III-Verordnung schlussendlich nach insgesamt zehn Jahren eine Neuerung gekommen ist. Es wurden manche Probleme adressiert und verbessert, andere Mängel wurden trotz bestehender Kritik nicht einmal versucht zu beheben und teilweise wurden positive Inhalte in Richtung offener Asylpolitik verwaschen oder herausgenommen, welches wahrscheinlich zu einer Verschlechterung für die Wahrung der Grundrechte der Asylwerbenden führt, da die Mitgliedstaaten in diesen Punkten mehr Auslegungsfreiheit haben.

4.5 Auf der Theorie basierende Schlussfolgerungen

Dieses Kapitel diene bisher zur Verdeutlichung des Entstehungsprozesses der Dublin-III-Verordnung, wobei Augenmerk auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der EU gelegt wurde. Die Veränderungen, die sich von 2003 bis 2013 entwickelten, wurden ebenfalls in einem eigenen Abschnitt gesondert betrachtet. Durch diese Analyse lassen sich nicht nur die Zeiträume, in denen die meisten Veränderungen stattfanden erkennen, sondern auch die Akteure, die den größten Einfluss auf die Ausformulierung der Verordnung hatten. Hinter all diesen Entwicklungen lassen sich (welt-)gesellschaftliche und politische Muster erkennen, die in der Theorie in Kapitel 2 aufgezeigt wurden.

Die theoretischen Ausführungen von Kapitel 2.2 lassen darauf schließen, dass es sich auch beim politischen System um ein autopoietisches System handelt, welches von anderen Systemen abgeschlossen ist und in dem nur politisch interne Operationen das System reproduzieren. Der Ausverhandlungsprozess der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 verdeutlicht diese Vorgehensweise. Anfangs wurden bei der Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags zwar UNHCR, NGOs und andere nicht-staatliche Akteure mit einbezogen und auch nach der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlages gaben UNHCR und ECRE Stellungnahmen ab. Diese Stellungnahmen sahen positive Entwicklungsschritte, jedoch wurden auch noch einige Kritikpunkte angemerkt. Im weiteren Verlauf der Gesetzgebung wurden nur mehr EU-Institutionen zu ihren Stellungnahmen befragt und schlussendlich erstellte der Rat der Europäischen Union den Kompromissvorschlag, der zur Dublin-III-Verordnung verabschiedet wurde. UNHCR und andere NGOs wurden nicht weiter befragt, ebenso wenig wurden kaum Kritikpunkte eingearbeitet. Obwohl gerade im Asylbereich UNHCR und NGOs eine wichtige Rolle bei der Wahrung der Rechte von Asylsuchenden spielen, werden ihre Stellungnahmen nur kaum beachtet. Dieser Prozess verdeutlicht den hegemonialen Machtkampf der politischen Kräfte, der in Kapitel 2.4 erwähnt wird. Einerseits haben die staatlichen Akteure

erkannt, dass nicht-staatliche Interessensvertretungen nicht länger vom Gesetzgebungsprozess ausgeschlossen werden können, da sie mittlerweile eine große Rolle im Meinungsbildungsprozess der Öffentlichkeit, sowie bei der Anwaltschaft der betroffenen Bevölkerungsgruppe spielen. Andererseits schaffen es diese zivilgesellschaftlichen Gruppen noch immer nicht gegen die hegemonialen Machtstrukturen der politischen Landschaft in der EU erfolgreich anzukämpfen. Die Verordnung wurde von den Interessen der politisch stärkeren Mitgliedstaaten geprägt, denn für viele andere Mitgliedstaaten wie auch für NGOs ist diese Form der Zuständigkeitsverteilung von Asylsuchenden ohnehin nur die Notlösung. Vielmehr sollten echte Solidarität und der Wunsch der Asylsuchenden im Vordergrund stehen. Doch da dies nur eine Wunschvorstellung geblieben ist, versuchten die nicht-staatlichen Akteure die Interessen und Rechte der betroffenen Personen zumindest weitgehend zu schützen. Während dies bei dieser Verordnung in einigen Bereichen besser gelungen ist, als in anderen, lassen sich dennoch positive Entwicklungen für die Zukunft erahnen. UNHCR und andere NGOs erhalten immer mehr Möglichkeiten ihre Anregungen und Kritikpunkte einzubringen, wodurch der Kampf um hegemoniale Macht fortgeführt wird. In Kapitel 2.2.2 wurde ausgeführt, dass exkludierte Personen meist nicht nur in einem Bereich ausgeschlossen werden, sondern ihnen sukzessive der Zugang zu immer mehr öffentlichen Bereichen verwehrt bleibt. Bei Flüchtlingen handelt es sich zusätzlich noch um eine ohnehin schon vulnerable Gruppe, die generell von den meisten Rechten ausgeschlossen wird. Denn aufgrund ihres Status als Asylsuchende können sie die Rechte ihres Heimatstaates nicht wahrnehmen und in anderen Staaten sind sie aber rechtlose Fremde (siehe Kapitel 2.4.1). Durch ihre Rechtlosigkeit ist es für Asylsuchende umso schwieriger Zugang zu jeglichem Recht zu bekommen. Dies wird unter anderem durch sprachliche Differenzen erschwert. Diese Problematik wird von der Dublin-III-Verordnung durch folgende Formulierung bezüglich der zu verwendenden Sprache zusätzlich erschwert: „[Die Information muss]schriftlich in einer Sprache [erfolgen], die der Antragsteller versteht oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass der Antragsteller sie versteht“ (ABl. L 180 2013: 37). Denn durch den zweiten Teil des Satzes können Mitgliedstaaten noch immer eine Sprache wählen, die der/die Antragstellende womöglich gar nicht versteht. Generell ist die Informationsweitergabe in schriftlicher Form ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, jedoch müssen die Staaten beachten, dass AnalphabetInnen oder Personen, die nicht in lateinischer Schrift alphabetisiert sind, diese Informationen nicht lesen können und daher eigentlich eine besondere Behandlung bräuchten.

Die neue Verordnung enthält jedoch auch in gewissen Punkten deutliche Verbesserungen bezüglich des Zugangs zu Recht für Asylsuchende. Ein Beispiel hierfür ist die Einlegung eines Rechtsbehelfs in der ersten Instanz, wobei eine Rechtsvertretung zur Verfügung gestellt werden muss. Zudem sind die Staaten verpflichtet die Asylsuchenden über diese Möglichkeit zu informieren. Generell lässt sich erkennen, dass die neue Verordnung teilweise versucht die Rechte der Asylsuchenden zu stärken, jedoch hängt dies immer noch von der tatsächlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab. Es wurden Bemühungen unternommen rechtlosen Flüchtlingen Zugang zu gewissen Asylrechten zu ermöglichen, welche sich ohnehin aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ergeben.

5 Gerichtsurteile auf europäischer Ebene zur Dublin-II-Verordnung

In diesem Kapitel wird hauptsächlich auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu M.S.S. v. Belgien und Griechenland sowie auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 eingegangen. Diese beiden Urteile werden in der Literatur als wegweisende Rechtsprechung dargestellt und es wurde erwartet, dass sie grundlegende Veränderungen in der Ausübung und Auslegung der Dublin-II-Verordnung nach sich ziehen würden. Auf nationaler Ebene gibt es immer wieder Urteile zu Dublin-II-Überstellungen, wobei die Gerichte der Mitgliedstaaten häufig zu unterschiedlichen Urteilen kommen. Auf den Umfang dieser Bandbreite an nationalen Urteilen wird hier nicht eingegangen. Einleitend wird die Überstellungspraxis nach Griechenland vor den Urteilen im Jahr 2011 dargestellt. Im Folgenden werden die Urteile inhaltlich analysiert und aufbereitet, sowie Stellungnahmen dazu dargestellt. Nach den Erläuterungen zu den Urteilen folgt ein kurzes Kapitel zu den ebenfalls relevanten Dublin-Fällen, die vor dem EGMR sowie dem EuGH ausgetragen wurden. Bevor der Zusammenhang mit der Theorie hergestellt wird, werden die Auswirkungen der Urteile auf die Praxis der Überstellungen untersucht.

5.1 Situation vor den Urteilen

In weiterer Folge wird nicht die Situation in Griechenland näher unter die Lupe genommen, sondern die Praktiken der anderen Mitgliedsstaaten bezüglich der Durchführung von Rücküberstellungen nach Griechenland. Dänemark entschied sich 2010 öffentlich dazu, dass in weiterer Folge verstärkt Rückführungen nach Griechenland stattfinden sollten, nicht nur jene, für die sich Griechenland zuständig fühlte. Erwachsene Flüchtlinge sollten so vermehrt nach Griechenland überstellt werden, während unbegleitete Minderjährige als verletzte Gruppe betrachtet wurden, denen somit keine Rücküberstellung zugemutet wurde. Die Durchführung des Dublin-Verfahrens sollte bei Familien mit Kindern besonders sorgfältig durchgeführt werden. Im Gegensatz dazu beschloss Island 2009, dass jede mögliche Rückführung nach Griechenland im Einzelfall geprüft werden müsse. Sollte diese Prüfung eine Gefahr für die Asylsuchenden ergeben, musste die Souveränitätsklausel laut Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 angewandt werden, vor allem bei verletzlichen Gruppen. Ebenso wurde es in Luxemburg gehandhabt. Bisher gab es dort noch keine

Rückführungen nach Griechenland, da immer die Souveränitätsklausel angewandt wurde (UNHCR 2010b: 3).

In den Ländern Österreich, Frankreich, Ungarn, Italien und Rumänien haben sich die Obersten Gerichtshöfe in einzelnen Fällen aus unterschiedlichsten Gründen gegen die Rückführungen nach Griechenland entschieden, da dies zu einer Verletzung der Art. 3 beziehungsweise 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention geführt hätte. In Österreich wurde betont, dass es keinen generellen Stopp der Rückführungen geben würde, jedoch die Einzelfälle geprüft werden und bei Personen, die zu einer verletzlichen Gruppe gehören, die Souveränitätsklausel angewandt werde. In Frankreich hingegen wurde die Diskussion breiter geführt. Die Rückführung nach Griechenland an sich wurde nicht als Verletzung gegen die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) oder gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gesehen. Jene Fälle, die vor dem *Conseil d'Etat* behandelt wurden, um eine Überstellung nach Griechenland zu verhindern, sind auf persönliche Probleme der AntragstellerInnen zurückzuführen und nicht auf eine generelle Misslage. Der *Conseil d'Etat* beschloss zwar in späterer Folge, dass jeder Fall einzeln geprüft werden muss, jedoch noch immer keinen generellen Rückführungsstopp. Bei den Einzelfallprüfungen wurde vor allem darauf geachtet, wie die Antragstellenden in Griechenland behandelt wurden und ob diese Behandlung jenen Rechten entspricht, die Asylsuchenden zustehen. In Ungarn sind dem UNHCR bislang sieben Fälle bekannt geworden, bei denen die Rücküberstellungen nach Griechenland ausgesetzt wurden. Zwei Fälle davon beruhten auf einer drohenden Verletzung des Art. 3 der EMRK und bildeten zugleich die Vorlage für fünf weitere Fälle, ein weiterer wurde durch die Souveränitätsklausel begründet. In Italien wurden mehrere Rücküberstellungen von Gerichten auf unterschiedlichen Ebenen gestoppt. Sie beriefen sich zumeist auf verschiedene UNHCR-Berichte über die griechischen Zustände und wandten in weiterer Folge die Souveränitätsklausel an. In Rumänien wurde 2009 bei vier Fällen die Überstellung nach Griechenland durch den Gerichtshof in Bukarest unterbunden, ebenfalls unter Berufung auf die Souveränitätsklausel in der Dublin-II-Verordnung.

2008 beschloss Spanien Personen, die zu einer verletzlichen Gruppe gehören nicht nach Griechenland zu überstellen. 2009 entschied der Oberste Gerichtshof *Audiencia Nacional* jedoch, dass bei der Frage einer gerechtfertigten Rücküberstellung nicht das Land, in das die Personen rückgeführt werden, sondern die betroffenen Personen im Vordergrund stehen sollen, da sonst der beabsichtigte Gedanke der Dublin-II-Verordnung nicht berücksichtigt werden würde. Es ist nicht die Aufgabe Spaniens die Verantwortung anderer Länder zu übernehmen. Daher wurden Überstellungen von verletzlichen Gruppen ausgesetzt, die

Überstellungen von allen anderen Personen wurden jedoch auch nur selten gegen den Willen der Betroffenen ausgeführt (ebd.: 4-7).

In Belgien, Finnland, den Niederlanden, Norwegen, sowie Schweden gibt es generell keine Gerichtsentscheidungen, die Überstellungen nach Griechenland aussetzen oder anzweifeln würden. Jedoch werden auch in diesen Ländern nicht alle Rückführungen durchgeführt. In Belgien wurden alle Dublin-Fälle nach Griechenland unter der widerlegbaren Vermutung rückgeführt, dass Griechenland seiner rechtlichen Verantwortung nachkommt. 2009 ging Belgien dazu über nicht einmal mehr zu überprüfen, ob die Betroffenen auch Zugang zum griechischen Asylsystem bekommen. Nur wenige Dublin-Fälle wurden vom *Council for Aliens' Law Litigation* nicht nach Griechenland rücküberstellt, da es hier eine berechtigt Befürchtung gab, dass Griechenland den Betroffenen keinen Zugang zum Asylsystem gewähren würde. Generell blieb Belgien jedoch standhaft bei seiner strengen Rücküberstellungspraxis und nur wenn man ausdrücklich nachweisen konnte, dass man in Griechenland ernsthafter Gefahr ausgesetzt sein würde, hatte man Chancen auf eine Prüfung des Asylantrages in Belgien. Es wurde davon ausgegangen, dass Griechenland als EU-Mitglied den bindenden Gesetzen und Verträgen nachkomme und die Antragstellenden mussten beweisen, dass in Griechenland ihr Menschenrecht auf Verbot gegen Folter verletzt werde. Finnland beschloss 2009 auch Angehörige einer verletzlichen Gruppe nach Griechenland zurückzuschicken, da laut *Supreme Administrative Court* keine Gefahr der Verletzung von Art. 3 der EMRK bestand. Trotz dieses Urteils wurden immer wieder Rücküberstellungen von eben jenen Personen durch den *Immigration Service* ausgesetzt. Der finnische *Migration Board* beurteilt jedoch jeden Fall einzeln und prüft ob die Souveränitätsklausel anzuwenden ist. Das *Aliens' Act* der Niederlande besagt, dass der Asylantrag trotz Zuständigkeit eines anderen Staates dennoch in den Niederlanden zu prüfen ist, wenn es Hinweise gibt, dass der eigentlich zuständige Staat seiner Verantwortung nicht nachkommen kann. Jedoch wird dieses Gesetz von den Gerichten unterschiedlich ausgelegt und falls Gerichte gegen eine Überstellung nach Griechenland entschieden haben, wurde diese Entscheidung oftmals vom *Council of State* wieder aufgehoben, da laut dem *Council of State* keine konkrete Gefahr nachgewiesen werden konnte. Obwohl die Niederlande an ihrer Überstellungspraxis festhielten, kam es in der ersten Jahreshälfte von 2010 nur zu 30 tatsächlich durchgeführten Überstellungen. Diese Praxis wurde im Juni 2010 aufgrund eines EGMR-Urteils vorübergehend ausgesetzt. Der norwegische *Aliens' Act* erläutert bestimmte Gründe, in welchen Fällen Norwegen die Souveränitätsklausel anwenden muss. Bis 2009 wurden viele Überstellungen ausgesetzt, jedoch wurde 2010 ein irakischer Staatsbürger nach

Griechenland zurückgeschickt, da es zwar Bedenken dagegen gab, aber das norwegische *Immigration Appeals Board* beschloss, Griechenland sei in der Lage seinen Verpflichtungen nach zu kommen. Schweden wendet die Souveränitätsklausel nur auf unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge an. 2008 wurde eine Beschwerde eines erwachsenen Antragstellers gegen eine Überstellung nach Griechenland abgewiesen, da es die Aufgabe der EU sei sicher zu stellen, dass Griechenland seiner Verantwortung nachkommt (ebd.: 7-12).

In Deutschland, Großbritannien, Irland und der Schweiz liefen zur Zeit des Berichts noch Fälle vor den Obersten Gerichtshöfen, die eine gerichtliche Vorentscheidung und somit eine Wegweisung für zukünftige Fälle bieten sollten. Es wird erwartet, dass sich zumindest eines dieser Länder in naher Zukunft an den Europäischen Gerichtshof wendet, um von dort eine wegweisende Entscheidung für die Implementierung der Dublin-Fälle zu bekommen. In Deutschland wurden Rücküberstellungen 2009 vorübergehend ausgesetzt, um dem *Federal Constitutional Court* Zeit für ein maßgebendes Präjudiz zu geben und allen Antragstellenden den gleichen Zugang zum Asylsystem zu gewähren. Angehörige einer verletzlichen Gruppe sind jedoch ohnehin nicht von dieser Entscheidung betroffen, da sie generell von Überstellungen ausgenommen sind. In Irland wird die Debatte vorwiegend über die Anwendung der Souveränitätsklausel geführt. Während eine Seite den Einsatz nur für notwendig erachtet, wenn eine Gefahr der Verletzung des Verbots gegen Folter besteht, glauben andere, dass man die Souveränitätsklausel auch anwenden muss, wenn es Bedenken über den Zugang zu beziehungsweise über die Bedingungen des Asylsystems gibt. In der Schweiz wurde die Souveränitätsklausel bis jetzt nur für verletzliche Personen angewandt, doch das erwartete Gerichtsurteil soll entscheiden, auf welche Fälle die Souveränitätsklausel anzuwenden ist. Während das Gerichtsverfahren läuft, wurden alle möglichen Überstellungsfälle ausgesetzt. Großbritannien ging davon aus, dass alle Dublin-Staaten sichere Drittstaaten sind und sich an die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention halten. Daher sind bis jetzt keine Beschwerden gegen Überstellungen nach Griechenland möglich gewesen, dies würde nur möglich werden, wenn Griechenland nicht mehr als sicheres Drittland gelten würde. Für die Anwendung der Souveränitätsklausel gibt es in Großbritannien keine Richtlinien. Zudem will man die Souveränitätsklausel bei Versagen eines anderen Staates nicht anwenden, da dies nicht zur Verbesserung der Situation in diesem Staat führen würde und da es die Aufgabe des Staates ist seiner Verantwortung nachzukommen (ebd.: 12-16).

Die sinkende Anzahl der tatsächlich ausgeführten Rückführungen kann auch auf die verstärkte Anwendung des Art. 39 der Verfahrensordnung des EGMR rückgeführt werden.

Aber ebenso die Anwendung der humanitären Klausel laut Art. 15 der Dublin-II-Verordnung unterbindet einige Rücküberstellungen, wobei nur wenige Länder wirklich von dieser Klausel Gebrauch machen. Es kommt immer wieder zu Fällen, wo sich Länder weigern Familienangehörige oder andere abhängige Personen zusammenzuführen (ebd.: 16f). Abschließend erkannte der UNHCR dass die weitere Überstellungspraxis maßgeblich von Entscheidungen des EGMR beziehungsweise des EUGH abhängig ist, bis die Urteile über die Präzedenzfälle getroffen werden, kommt es immer häufiger zu vorübergehender Aussetzung der Überstellungsmaßnahmen (ebd.: 19).

Bei Aussetzungen der Überstellungsmaßnahmen tritt die Frage auf, wer die Zuständigkeit für die Asylprüfung übernimmt. Ob ein nicht zuständiger Staat selbst die Prüfung eines Asylantrages (laut Art. 3 Abs. 2 der Dublin-II-VO) übernimmt, liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten und in deren nationalen Verwaltungsvorschriften. Eine Erwägungsgrundlage für den Selbsteintritt sind humanitäre Gründe nach Art. 15 der Dublin-II-VO, welche auch auf besondere Schutzbedürftigkeit zutreffen. Die Mitgliedstaaten sind an die EMRK sowie die Charta der Unionsgrundrechte gebunden, welche daher bei der Zuständigkeitsübernahme ebenfalls eine Rolle spielen (Lehnert/ Pelzer 2010: 614). Die Pflicht zum Selbsteintritt besteht somit bei drohender Gefahr einer Verletzung des Art. 3 der EMRK oder des Art. 33 der GFK. Dies würde bedeuten, dass auch nicht in EU-Mitgliedstaaten mit unzureichender Umsetzung der europäischen Asylstandards überstellt werden dürfte und hier die Selbsteintrittspflicht zum Tragen kommt. In diesem Fall dürften nicht individuelle Gründe im Vordergrund stehen, sondern die Zukunftsaussichten im mangelhaften Asylsystem. Persönliche Gründe der Asylsuchenden wie Schwangerschaft, Schutz von Neugeborenen oder von Menschen mit Behinderungen leiten ebenfalls eine Verpflichtung zum Selbsteintritt ein (ebd.: 615f).

Durch die Eintrittspflicht eines Mitgliedstaates ergibt sich für den/die AsylwerberIn ein subjektives Recht auf Prüfung des eigenen Asylantrages in diesem Staat. Der somit zuständig gewordene Mitgliedstaat dürfte den/die Asylsuchende nicht in ein anderes Mitgliedsland überstellen. Dies wird in der Praxis jedoch noch unterschiedlich ausgelegt (ebd.: 616). Diese Frage wurde mit dem EuGH-Urteil zu C-394/12 beantwortet (siehe Kapitel 5.4).

5.2 M.S.S. v. Belgien und Griechenland¹

Die bisherige Darstellung macht deutlich, wie unterschiedlich die Mitgliedstaaten Überstellungen nach Griechenland handhabten, obwohl alle von den Missständen des griechischen Asylsystems wussten. Viele Asylsuchende wandten sich an den EGMR um ihre Abschiebung als Verletzung der Menschenrechte deklarieren zu lassen. Wie andere Urteile zeigen, war der EGMR nicht immer der Meinung, dass die Situation in Griechenland Art. 3 der EMRK verletzt (siehe Kapitel 5.4). Das Urteil zu M.S.S. wurde als richtungsweisend betrachtet, vor allem da nicht mehr die persönliche Situation des Antragstellers sondern die Mängel des griechischen Asylsystems im Vordergrund standen. Die Beweislast wurde von den Asylsuchenden zu den überstellenden Ländern verschoben. Diese müssen von nun an beweisen, dass Griechenland oder ein anderer Mitgliedstaat keine menschenrechtsverletzenden Mängel aufweisen.

Der Fall wurde ursprünglich vom afghanischen Antragsteller M.S.S. am 11. Juni 2009 gegen das Königreich Belgien sowie gegen die Hellenische Republik mit Bezug auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingebracht. Der Antragsteller unterstellte, dass die Ausweisung durch die belgische Regierung zu Verletzung der Art. 2 und 3 der EMRK führt und dass die Art der Behandlung in Griechenland durch Art. 3 der EMRK verboten sei. Zusätzlich bemängelte M.S.S., dass es trotz Art. 13 der EMRK keine Möglichkeit gäbe seine Anschuldigungen überprüfen zu lassen (EGMR Grand Chamber 2011: Randnr. 1ff).

Der Antragsteller verließ Afghanistan 2008 und reiste über den Iran und die Türkei nach Griechenland ein, wo er seine Fingerabdrücke abgeben musste, eine Woche lang inhaftiert war und danach angewiesen wurde das Land zu verlassen. In all dieser Zeit hat er nicht um Asyl in Griechenland angesucht. Am 10. Februar 2009 erreichte der Antragsteller Belgien und stellte dort beim *Aliens Office* einen Antrag auf Asyl ohne jegliche Dokumente zur Personenidentifizierung. Da bei der Eurodac-Suche sein Aufenthalt in Griechenland aufschien, wurde ein entsprechender Überstellungsantrag an Griechenland versandt, der nach zwei Monaten noch immer unbeantwortet blieb, wodurch die belgischen Behörden eine Zustimmung des Antrags annahmen. Der Antragsteller erbat jedoch, dass sein Antrag von Belgien bearbeitet werden möge und gab auch an, an Hepatitis B zu leiden (ebd.: Randnr. 9-15).

¹ Volle Bezeichnung: Case of M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09)

Im April 2009 wies der United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) den belgischen *Minister for Migration and Asylum Policy* und das *Aliens Office* auf die Missstände des griechischen Asylsystems hin und empfahl eine Aussetzung der Überstellungen nach Griechenland. Trotzdem beschloss Belgien am 19. Mai 2009, dass Griechenland für den Antragsteller zuständig sei und dass es auch keinen Grund gäbe den Antragsteller nicht nach Griechenland zu schicken. Laut den belgischen Behörden gab es keinen Grund zur Annahme, dass Griechenland seiner Verantwortung nicht nachkommen könnte und es lagen keine gesundheitlichen Probleme vor, die gegen eine Überstellung sprachen. Der Antragsteller kam am 19. Mai in Schubhaft und sollte am 29. Mai nach Griechenland überstellt werden. Der zugewiesene Anwalt des Antragstellers erhob Einspruch gegen die Rückführung und wandte sich an das belgische *Committee for Aid to Refugees*, den operativen Partner der UNHCR in Belgien. Nachdem sich der Antragsteller weigerte in das Flugzeug zu steigen, wurde er wieder in Schubhaft genommen. Griechenland hatte in der Zwischenzeit seine Verantwortung anerkannt und der Antragsteller sollte nun am 15. Juni 2009 überstellt werden. Sein Anwalt reichte wiederum Anträge gegen die Überstellung ein, welche abgelehnt wurden. Ebenso ein Eingreifen durch den EGMR unter Art. 39 Interimsmaßnahmen der Verfahrensordnung wurde vom Gericht abgelehnt mit der Begründung, dass angenommen wird, dass Griechenland in der Lage sei, seine Verantwortung zu übernehmen. Dies wurde auch in einem Brief an Griechenland formuliert und der EGMR wollte über den weiteren Verlauf des Antrags von M.S.S. am Laufenden gehalten werden. Der Antragsteller wurde daraufhin am 15. Juni 2009 nach Griechenland überstellt, wo er sofort in ein menschenunwürdiges Auffanglager gebracht wurde. Am 18. Juni wurde er ohne Unterstützung oder finanzielle Mittel entlassen und bekam eine *pink card* für Asylsuchende. Der EGMR forderte Griechenland auf bis zum 29. Juni die Absichten bezüglich des weiteren Asylverfahrens des Antragstellers bekannt zu geben, falls dies nicht geschehe, würde die Anwendung von Art. 39 der EGMR-Verfahrensordnung gegen Griechenland in Betracht gezogen. Nachdem klar wurde, dass dem Afghanen bei Abschiebung in sein Heimatland unmittelbare Gefahr drohe, wurde Art. 39 (Verfahrensordnung des EGMR) angewandt und somit eine mögliche Abschiebung durch Griechenland verhindert (ebd.: Randnr. 16-40).

Die maßgebenden Gesetze für dieses Gerichtsurteil sind einerseits auf internationaler Ebene die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, auf Ebene der Europäischen Union (EU) der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die beide gemeinsam 2009 als Vertrag von Lissabon in Kraft traten, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie alle relevanten Gesetzestexte und Verordnungen

(Dublin-II-Verordnung, Eurodac Verordnung, Aufnahmerichtlinie, Verfahrensrichtlinie, Qualifikationsrichtlinie) und alle Dokumente der UNHCR zum Thema (ebd.: Randnr. 54-87). Die gesetzlichen Regelungen in Griechenland ergeben sich unter anderem aus den Präsidentendekreten Nr. 220/2007 (Umsetzung der Aufnahmerichtlinie), Nr. 61/1999 (Zu- und Aberkennung des Asylstatus, Aufenthaltsgenehmigungen für Familienmitglieder, Zusammenarbeit mit UNHCR), Nr. 90/2008 und 81/2009 (Umsetzung der Verfahrensrichtlinie), Nr. 96/2008 (Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie), aus dem Gesetz Nr. 3772/2009 (dieses Gesetz ermöglicht unter anderem eine Inhaftierung bis zu sechs Monaten und regelt Ausweisungsgründe) (ebd.: Randnr. 88-124).

In Belgien ist das *Alien Office* unter Bezug auf den *Aliens Act* für Asylsuchende im Dublin-Verfahren zuständig. Um das zuständige Mitgliedsland zu ermitteln, wird die Eurodac-Datenbank auf mögliche Treffer geprüft und ein Interview über die Reiseroute durchgeführt. Ist Belgien für den Asylantrag zuständig, so wird er an das *Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons* weitergeleitet. Ist Belgien nicht zuständig, so wird ein Antrag an den zuständigen Mitgliedsstaat geschickt, stimmt dieser zu, so wird eine Ausweisung aus Belgien veranlasst. Gegen die Ausweisungsentscheidung kann beim *Aliens Appeals Board* eine Beschwerde eingebracht werden, um eine Ausweisung jedoch bis zur Entscheidung auszusetzen, muss zusätzlich ein Antrag auf Aussetzung der Vollstreckung gestellt werden. Bei den ersten Beschwerden bezüglich Dublin-Rückführungen nach Griechenland beim *Aliens Appeals Board* wurde entschieden, dass eine stillschweigende Zustimmung zur Rückführung durch Griechenland keine ausreichende Garantie für eine effektive Abwicklung des Asylantrages darstellt und somit wurde eine Rückführung unterbunden. Jedoch seit März 2009 entschied sich das *Aliens Appeals Board* für die entgegengesetzte Richtung und betonte, dass die Umsetzung der Qualifikations- und Verfahrensrichtlinie ausreichend Garantie von Seiten Griechenlands darstellt. Unter Einbezug von verschiedenen externen Quellen wie z.B. Berichte von UNHCR zur Situation in Griechenland kam das *Aliens Appeals Board* zu unterschiedlichen Urteilen. Einerseits entschied es, dass das *Alien Office* die Vorwürfe gegen Griechenland ernster hätte nehmen sollen und in diesem Zuge wurden einige Rückführungen gestoppt. Andererseits urteilte das *Aliens Appeals Board*, dass die Antragstellenden es nicht geschafft haben einen klaren Zusammenhang zwischen ihrer individuellen Person und der generellen Situation in Griechenland deutlich zu machen. Um eine Harmonisierung der Entscheidungen zu forcieren, hielt das *Aliens Appeals Board* eine Plenarsitzung, in der folgende Entscheidungsbegründungen festgelegt wurden. Da Griechenland ein Mitgliedsstaat der EU

ist, wird davon ausgegangen, dass es sich auch an die Gesetze, Verordnungen und Richtlinien der Gemeinschaft hält. Die Antragstellenden müssen beweisen, dass sie persönlich der Gefahr der Verletzung von Art. 3 der EMRK unterliegen, allgemeine Berichte über Probleme in einem Land sind nicht ausreichend. Bei etwaigen Missachtungen der Formalitäten oder notwendigen Verfahrensanweisungen kann man sich an den *Conseil d'Etat* (Oberster Verwaltungsgerichtshof, *Anm. d. Verf.*) wenden (ebd.: Randnr. 129-157).

Unter Abschnitt V werden die ausführlichsten Berichte seit 2006 von internationalen, nationalen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) zu den Zuständen des griechischen Asylsystems aufgelistet und analysiert (ebd.: Randnr. 159f). Als erster Punkt wird auf die Inhaftierungsbedingungen eingegangen. In Griechenland ist es üblich, dass alle ankommenden AsylwerberInnen (unabhängig davon, ob es sich um Erstankunft oder um eine Dublin-Überstellung aus einem anderem Mitgliedsstaat handelt) für einen Zeitraum von mindestens ein paar Tagen bis zu mehreren Monaten festgenommen werden. Es werden keinerlei Begründungen für die Inhaftierung genannt. Alle Berichte sprechen von ähnlichen Haftbedingungen, zwar mit unterschiedlichen Ausmaßen, aber es wird immer wieder von Schmutz, Überbelegung, Platzmangel, mangelnde Belüftung, unzureichenden Sanitäreinrichtungen und von rassistischen Beleidigungen, sowie physischer Gewalt durch das Wachpersonal gesprochen (ebd.: Randnr. 161-166). Nach der Entlassung wird den AsylwerberInnen entweder sofort eine *pink card* ausgehändigt, sie werden zur Asylantragsstellung zur Hauptzentrale der Attica Polizei geschickt oder in manchen Fällen wird ihnen eine sofortige Ausreiseanweisung auferlegt. Die Asylwerbenden erhalten weder Informationen über Unterkunftsmöglichkeiten, noch dass griechischen Behörden ihnen bei der Unterkunftsuche helfen können, sofern sie ihre Obdachlosigkeit melden. Viele wohnen illegal auf öffentlichen Plätzen, leben in ständiger Angst vor Diebstahl und Angriffen und haben mangelnden Zugang zu Mahlzeiten und Sanitäreinrichtungen. Für die Betroffenen ist die Unterstützung durch die Zivilgesellschaft, religiöse Einrichtungen und das Rote Kreuz maßgeblich. Der Besitz einer *pink card* scheint beim Zugang zu Hilfsmaßnahmen nur wenig Vorteile zu bringen. Zudem wird die Verpflichtung zur Bereitstellung von gratis Gesundheitsversorgung nicht wahrgenommen (ebd.: Randnr. 167-172). Der Zugang zum griechischen Asylsystem ist mit vielen Hindernissen verbunden. Nur wenige können ihren Asylantrag sofort bei Einreise stellen, die meisten werden zuvor noch in Haft genommen, wonach sie in den meisten Fällen zur Ausreise aufgefordert werden. Über die Möglichkeiten und Rechte, die sie als AsylwerberInnen haben werden sie nicht aufgeklärt beziehungsweise oft sogar in die Irre geführt. Nach langer Prozedur bis es zu einem Erstinterview kommt, wird

dieses meist in einer für die Asylwerbenden unverständlichen Sprache, oberflächlich und ohne Anwalt/Anwältin durchgeführt. Da der Zugang zum EGMR kaum vorhanden ist, werden auch nur wenige Anträge auf Art. 39 (vorläufige Maßnahmen – EGMR Verfahrensordnung) gestellt. Die erstinstanzlichen Entscheidungen sind in fast allen Fällen negativ, ohne rechtliche Begründung und werden von unterqualifizierten PolizeibeamtInnen ausgestellt. Vielen AsylwerberInnen wurde die negative Entscheidung nicht (rechtzeitig) mitgeteilt und somit blieb ihnen das Recht auf Beschwerde verwehrt. Wird eine Beschwerde eingereicht, so ist die durchschnittliche Verfahrensdauer ca. fünfeinhalb Jahre und führt nicht automatisch zu einem Abschiebungsstopp, dazu muss ein eigener Antrag auf Aussetzung der Vollstreckung gestellt werden. Die Gefahr der Zurückweisung (Refoulement) der Flüchtlinge ohne Prüfung ihres Asylantrages ist in Griechenland sehr hoch (ebd.: Randnr. 173-195).

Das Gericht untersuchte zuerst die Vorwürfe, die der Antragsteller gegen Griechenland erhoben hat. Der Antragsteller warf Griechenland eine Verletzung von Art. 3 der EMRK bezüglich der Inhaftierungsbedingungen vor, da er bei beiden Inhaftierungszeiträumen unmenschlicher und entwürdigender Behandlung ausgesetzt war. Die griechische Regierung wies die Anschuldigungen zurück, da der Antragsteller keine Beweise für die vorgeworfene Misshandlung vorbrachte und zudem war die zweite Inhaftierung auf das Verbrechen des Antragstellers zurückzuführen, dass er Griechenland mit falschen Dokumenten verlassen wollte, daher wurde er in einem Bereich für Verbrecher untergebracht. UNHCR besichtigte das Aufhaltezentrum und bestätigte die menschenunwürdigen Bedingungen, die dort herrschen. Bevor es zur Prüfung der Sachverhalte mit Bezug auf frühere Urteile kam, wurde die Zulässigkeit der Anklage durch das Gericht geprüft. Das Gericht erkannte die Problemlage der Mitgliedsstaaten an den EU-Außengrenzen an, jedoch ist dies kein Grund, dass Griechenland aus der Verantwortung zur Wahrung des Art. 3 der EMRK genommen wird. Laut Gericht wusste Griechenland, dass es sich bei dem Antragsteller um einen potentiellen Asylsuchenden handelte und nicht um einen illegalen Migranten und somit bestand keine Notwendigkeit ihn ohne Erläuterungen festzunehmen. Die Anschuldigungen des Antragstellers bezüglich Gewaltanwendung durch das Wachpersonal können zwar nicht mit konkreten Beweisen unterlegt werden, jedoch gibt es einige Augenzeugenberichte von internationalen NGOs, die diese Anschuldigungen stützen (ebd.: Randnr. 205-232). Aufgrund dieser Tatsachen kam das Gericht zu folgendem Schluss:

“233. On the contrary, in the light of the available information on the conditions at the holding centre near Athens airport, the Court considers that the conditions of detention experienced by the applicant were unacceptable. It considers that, taken together, the feeling of arbitrariness and the feeling of interiority and anxiety often associated with it, as well as

the profound effect such conditions of detention indubitably have on a person's dignity, constitute degrading treatment contrary to Article 3 of the Convention. In addition, the applicant's distress was accentuated by the vulnerability inherent in his situation as an asylum seeker.

234. There has therefore been a violation of Article 3 of the Convention.” (ebd.: Randnr. 233f)

Im nächsten Schritt wurde der Vorwurf auf Verletzung von Art. 3 der EMRK bezüglich der Lebensbedingungen in Griechenland untersucht. Der Antragsteller warf Griechenland vor, dass er weder Informationen zu Wohnmöglichkeiten noch Unterstützung in diesem Bereich erhielt, obwohl er mehrmals angab obdachlos zu sein. Seine Obdachlosigkeit führte zu mangelndem Zugang zu Essen und Sanitäreinrichtungen und stetiger Angst vor gewalttätigen Übergriffen. Aufgrund dieser Lebensbedingungen, sah der Antragsteller keinen anderen Ausweg als Griechenland zu verlassen und in einem anderen Land um Asyl anzusuchen. Griechenland wies die Anschuldigungen zurück und betonte, dass die Lebenssituation des Antragstellers auf sein persönliches Versäumnis zurückzuführen ist, dass er den griechischen Behörden seine Obdachlosigkeit nicht rechtzeitig mitteilte und sich später nicht regelmäßig bei den Behörden gemeldet hat. Die Berichte der intervenierenden Drittparteien bestätigen die Schwierigkeiten für AsylwerberInnen Zugang zu griechischen Unterstützungsmaßnahmen zu bekommen. Nachdem dieser Anklagepunkt ebenfalls als zulässig erklärt wurde, betonte das Gericht, dass Art. 3 der EMRK nicht besagt, dass die unterzeichnenden Staaten jedem/jeder BewohnerIn eine Wohnmöglichkeit bieten beziehungsweise finanzielle Unterstützung für AsylwerberInnen leisten müssen. Jedoch hat sich Griechenland mit der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie zu ebendiesen Maßnahmen verpflichtet. Das Gericht musste prüfen, ob die Vernachlässigung dieser Aufgaben eine Verletzung von Art. 3 der EMRK darstellen kann. Nachdem die Behörden aufgrund ihrer Untätigkeit die Situation des Antragstellers noch verschlimmerten, kam das Gericht zu dem Schluss, dass es sich hier ebenso um eine Verletzung von besagten Artikel handelte (ebd.: Randnr. 235-264).

Der dritte Anklagepunkt gegen Griechenland unterstellt eine EMRK-Verletzung von Art. 13 in Verbindung mit Art. 2 und 3 aufgrund von Defiziten beim Asylverfahren. Der Antragsteller suchte um Prüfung seines Asylantrags in Griechenland an, da er in Kabul als Dolmetscher für internationale Truppen tätig war und jetzt von den Taliban verfolgt wird. Er hatte jedoch kein Vertrauen in das griechische Asylsystem, da einerseits der Zugang zu Unterstützung für AsylwerberInnen schwierig und mit wenig Informationen, sowie langen Wartezeiten verbunden ist. Andererseits gab es in Griechenland keine Garantie, dass er nicht wieder nach Afghanistan zurückgeschickt werden würde, denn vor allem die vielen negativen

Asylbescheide in Griechenland zeigen, dass das System dort ineffektiv ist und er hatte keine (finanzielle) Möglichkeit dagegen vorzugehen. Die griechischen Behörden wiesen diese Anschuldigungen zurück und betonten, dass der Antragsteller aufgrund seiner eigenen Versäumnisse nicht den vollen Zugang zu den Unterstützungsmaßnahmen für Asylwerbende hatte. Sein Asylantrag wurde zwar bis jetzt noch nicht untersucht, dies wird aber so schnell wie möglich erledigt. Hinsichtlich der Möglichkeit zur Beschwerdeführung bei negativer Entscheidung können sich die AsylwerberInnen an den *Supreme Administrative Court* wenden. Der Antragsteller stand nie in Gefahr einer Abschiebung in sein Heimatland, da niemand gezwungen wird nach Afghanistan auszureisen. Wie schon zuvor widersprechen die Berichte der internationalen Organisationen der griechischen Darstellung und unterstützen somit den Anklagepunkt. Für das Gericht war es vorerst wichtig, festzustellen, dass eine Abschiebung nach Afghanistan eine EMRK-Verletzung von Art. 2 und 3 darstellte, nur dann ist Art. 13 in diesem Fall relevant. Im griechischen Recht gibt es viele Gesetze, die AsylwerberInnen vor Abschiebung ohne Asylantragsprüfung schützen sollen, jedoch wird dies nicht in die Praxis umgesetzt (ebd.: Randnr. 265-320). Das Gericht schenkte bei allen angesprochenen Problemen der Version des Antragstellers und den internationalen Berichten mehr Glauben als den griechischen Darstellungen und kam somit zu folgendem Urteil:

“321. [...] the Court finds that there has been a violation of Article 13 of the Convention taken in conjunction with Article 3 because of the deficiencies in the Greek authorities’ examination of the applicant’s asylum request and the risk he faces of being returned directly or indirectly to his country of origin without any serious examination of the merits of his asylum application and without having access to an effective remedy.

322. In view of that finding and of the circumstances of the case, the Court considers that there is no need for it to examine the applicant’s complaints lodged under Article 13 taken in conjunction with Article 2.” (ebd.: Randnr. 321f)

Bei den Anklagepunkten gegenüber Belgien wurde zuerst die mutmaßliche Verletzung von Art. 2 und 3 der EMRK angeführt, da der Antragsteller aufgrund der Rückführung durch Belgien nach Griechenland dort den Gefahren des mangelhaften Asylverfahrens ausgesetzt wurde. Der Antragsteller behauptet, dass Belgien trotz Informationen über das defizitäre, griechische System seine Rückführung und die damit verbundenen Gefahren wissentlich in Kauf genommen hat. Belgien ist aufgrund der Dublin-II-Verordnung nicht von seiner Verantwortung ausgenommen, sicher zu stellen, dass der zuständige Dublin-Staat, in den der Asylwerbende rücküberstellt wird, keine Abschiebungen in die Heimatländer ohne ausführliche Prüfung des Asylantrages durchführt. Belgien ist dieser Verantwortung nicht gerecht geworden und hat den Antragsteller ohne konkrete Zusage Griechenlands dorthin

überstellt. Hierbei handelte es sich um eine systemische Praxis Belgiens die Souveränitätsklausel bei griechischen Dublin-II-Fällen nicht anzuwenden. Die belgische Regierung vertritt den Standpunkt, dass sie nicht zur Überprüfung der Situation in Afghanistan oder Griechenland verpflichtet waren, da laut der Dublin-II-Verordnung Griechenland ohnehin keine Rückführung ohne Asylantragsprüfung durchführen hätte dürfen, vor allem da Belgien davon ausgeht, dass alle EU-Mitgliedsländer sichere Staaten sind. Nur in wenigen Einzelfällen wendete Belgien die Souveränitätsklausel an, wobei sich die Gefahr der Verletzung von Art. 3 der EMRK auf die individuelle Person beziehen musste. Im vorliegenden Fall bestand kein persönlicher Grund zur Anwendung der Souveränitätsklausel, da er zudem seine Anschuldigungen gegenüber Griechenland in Belgien nicht deutlich gemacht hatte. Die belgische Verteidigung betont, dass auch der EGMR selbst keine Notwendigkeit für Interimsmaßnahmen sah. Zudem ließ man sich von Griechenland die Zusicherung geben, dass der Antragsteller sowohl Zugang zu einem inhaltlich geprüften Asylverfahren wie auch zu den Unterstützungsmöglichkeiten hat (ebd.: Randnr. 323-328).

Bei den Stellungnahmen Dritter wurden zwei verschiedene Sichtweisen deutlich. Während die Niederlande und Großbritannien ebenso wie Belgien glauben, dass es nicht ihre Aufgabe sei andere EU-Mitgliedsstaaten, die ebenso der Dublin-II-Verordnung unterliegen, zu kontrollieren, sind UNHCR und andere der Meinung, dass es auch in der Verantwortung des rücksendenden Staates liegt sicher zu stellen, dass der Aufnahmestaat sich auch praktisch an die Verordnung, die GFK und an die EMRK hält. Hinzu kommt, dass die Situation in Griechenland schon länger bekannt war und andere Länder schon die Souveränitätsklausel aufgrund der Mängel im griechischen Asylsystem angewandt haben. Belgien wäre aufgrund der Souveränitätsklausel ebenso verpflichtet gewesen, den Fall selbst zu prüfen. Zur Entscheidungsfindung zog das Gericht unter anderem den Fall *K.R.S. v. UK* von 2008 heran, bei dem der EGMR entschied, dass es nicht in der Verantwortung Großbritanniens liegt zu überprüfen wie die griechische Situation für Asylsuchende ist. Jedoch hat sich seither vieles verändert: es gab unzählige Berichte zum mangelhaften griechischen System und das europäische Asylsystem stärkte die Rechte der AsylwerberInnen. Das Gericht ist daher der Meinung, dass Belgien den Einzelfall besser prüfen und die Souveränitätsklausel einsetzen hätte müssen und die Zusage Griechenlands den Asylantrag zu prüfen keine ausreichende Versicherung gegen schlechte Behandlung darstellte. Die Anschuldigung an das Gericht, dass es selbst die Rückführung nicht durch die vorläufigen Maßnahme gestoppt habe, wurde zurückgewiesen, da bei einem Antrag auf vorläufige Maßnahme nach Art. 39 der Verfahrensordnung des EGMR der Antrag nicht auf inhaltliche Tiefe geprüft wird. Der

Vorwurf an den Antragsteller, dass er die persönliche Bedrohung in Griechenland nicht beweisen konnte, wurde ebenfalls zurückgewiesen, da Belgien wissen hätte müssen, dass der Antragsteller in Griechenland keinen adäquaten Zugang zum Asylsystem haben würde. Mit dieser Begründung verletzte Belgien somit Art. 3 der EMRK, eine Überprüfung bezüglich einer möglichen Verletzung von Art. 2 derselben Konvention hielt das Gericht für nicht notwendig (ebd.: Randnr. 330-361).

Der Antragsteller warf Belgien eine EMRK-Verletzung von Art. 3 vor, da er durch die Rückführung nach Griechenland Lebens- und Haftbedingungen ausgesetzt wurde, die diesen Artikel widersprechen. Da schon zuvor festgestellt wurde, dass in Griechenland menschenrechtswidrige Bedingungen herrschten und dass Belgien trotz dieses Wissens den Antragsteller dorthin überstellt hat, kam das Gericht zu dem Schluss, dass Belgien Art. 3 der EMRK verletzt hat (ebd.: Randnr. 362-368).

Der Antragsteller klagte Belgien ebenso an wegen einer EMRK-Verletzung von Art. 13 in Verbindung mit Art. 2 und 3, da es keinen effektiven Rechtsbehelf gegen den Ausweisungsauftrag gab. Dem Antragsteller wurde zuerst ein Anwalt zugewiesen, der einerseits nur wenig Erfahrung im Asylrecht und andererseits nur wenig Zeit hatte, um den Fall ausführlich durchzusehen. Der Anwalt brachte einen Antrag auf Aussetzung der Ausweisungsvollstreckung ein, jedoch wurde die Prüfung dieses Antrags nur eine Stunde nach der Antragstellung einberufen und somit konnte der Anwalt nicht rechtzeitig zum Termin erscheinen. Zudem gibt der Antragsteller an, dass es bei Beschwerden beim *Aliens Appeals Board* nie einen effektiven Rechtsbehelf gab, da ohnehin angenommen wurde, dass Griechenland ein sicherer Mitgliedsstaat sei und der Antragsteller konnte auch nicht beweisen, dass er zu einer besonders verletzlichen Gruppe gehört. In diesem Fall gehörte der Antragsteller zwar nicht zu einer verletzlichen Gruppe, dennoch war er erheblicher Gefahr in Griechenland ausgesetzt. Die belgische Regierung widerspricht dem Antragsteller, sie ist der Meinung, dass es genügend Rechtsbehelfe gibt, diese wurden vom Antragsteller nur nicht richtig genutzt. Nach Ansicht des Gerichts gab es eine Menschenrechtsverletzung von Art. 13 in Verbindung mit Art. 3, denn man kann dem Antragsteller nicht vorwerfen, diese nicht richtig genutzt zu haben. Eine Prüfung einer Verletzung von Art. 13 in Verbindung mit Art. 2 wird als unnötig betrachtet (ebd.: Randnr. 369-397).

Nachdem alle angeklagten Punkte abgehandelt wurden, wurde Art. 46 der EMRK angeführt. Beim vorliegenden Fall hielt es das Gericht für notwendig zusätzliche Maßnahmen aufzuerlegen, um die richtige Ausführung des Urteils zu gewährleisten. Griechenland wird beauftragt, den Asylantrag sofort inhaltlich nach den Konventionsanforderungen zu prüfen

und je nach Ergebnis von einer Abschiebung Abstand zu nehmen (ebd.: Randnr. 398-402). Art. 41 der EMRK findet ebenfalls seine Anwendung in diesem Urteil. Der Antragsteller forderte von Griechenland 1.000 € Wiedergutmachungssumme für nicht-monetären Schaden, der in der Haftperiode entstanden ist, sowie von Belgien 6.925 € für den Haftzeitraum und 24.900 € für die Entscheidung zur Überstellung nach Griechenland. Das Gericht gewährte die Summe von 6.925 € nicht, da es sich bei dieser Inhaftierung um keine Verletzung der Konvention handelte, somit erhielt der Antragsteller eine Entschädigungssumme von insgesamt 25.900 € für nicht-monetären Schaden. Als Entschädigung für die Anwaltskosten, die dem Antragsteller entstanden sind forderte er von Griechenland 3.450 € und von Belgien 7.680 €. Da Belgien die Rechtsanwaltskosten in Belgien ohnehin übernimmt, werden nur die Anwaltskosten bezahlt, die vor dem EGMR entstanden sind. Daher erhält der Antragsteller von Belgien nur 6.075 € Kostenersatz, während er von Griechenland die volle geforderte Summe erhält. Zusätzlich werden ihm noch die zuzüglich entstandenen Kosten ersetzt und er erhielt drei Prozent Verzugszinsen (ebd.: Randnr. 403-424).

Das Urteil wurde sowohl in Englisch als auch in Französisch verfasst und am 21. Jänner 2011 veröffentlicht. Am Ende des Dokuments verfassten vier Richter ihre (teilweise abweichende) Meinung zu dem vorliegenden Fall (ebd.: o.A.).

5.2.1 Stellungnahmen nach dem Urteil

Nur wenige Wochen nach der Urteilsverkündung wurde im Europäischen Parlament über dessen Auswirkungen auf den Stand des europäischen Asylsystems diskutiert. Insgesamt meldeten sich 20 Personen zu Wort, von denen sich die meisten für mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Verbesserungen der Dublin-Verordnung und einer Beschleunigung beim Aufbau des gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS) aussprachen. Einige wenige forderten auch eine generelle Überarbeitung der Dublin-Verordnung, da diese in dieser Form nicht funktioniere. Auf der anderen Seite gab es mehrmals den Standpunkt, dass die europäische Asylpolitik verschärft, die Grenzen noch mehr gesichert und die Türkei zur Verantwortung gezogen werden müsse. Beim Schlussstatement des Kommissionsmitglieds Malmström sprach sich diese für einen Mittelweg zwischen diesen beiden Extremstandpunkten aus (Europäisches Parlament 2011).

Der Aufbau des Urteils macht deutlich, dass nach einer Grundsatzentscheidung gestrebt wurde. Das Ziel scheint eine generelle Anwendungsanleitung der EMRK auf Dublin-II-Überstellungen zu sein (Thym 2011: 369). Bei der Urteilsfindung wird zuerst die Situation in Griechenland untersucht und es scheint wenig überraschend, dass Griechenland in den

Aspekten Haftbedingungen, Lebensverhältnisse und Zugang zum Asylverfahren gegen Art. 3 der EMRK verstößt. Jedoch wird auch Art. 13 der EMRK verletzt, da es keinen wirksamen Rechtsbehelf gibt. Nicht der Einzelfall führte zur Verurteilung, sondern die Summe der einzelnen Asylsuchenden, sowie die anhaltende Dauer der unmenschlichen Zustände. Bei der Inhaftierung muss angemerkt werden, dass der EGMR die Dauer und die Verhältnisse kritisiert, jedoch die Tatsache von Inhaftierungen von Asylsuchenden an sich nicht in Frage stellt. Generell verpflichtet Art. 3 der EMRK nicht zur finanziellen und sozialen Versorgung von Menschen, doch in diesem Urteil wurde erstmals ein System zur Verletzung der Menschenrechte verurteilt, in dem Menschen – AsylwerberInnen - in extremer Armut leben. Asylsuchende werden im gesamten Urteil als besonders schutzbedürftige Gruppe bezeichnet. Die extremen Lebensbedingungen ergeben sich aus der schlechten bis gar nicht vorhandenen Umsetzung der Aufnahme richtlinie 2003/9/EG, wodurch im Urteil eine Vermischung des EU-Sekundärrechts mit der EMRK vorgenommen wird. Es fehlt jedoch eine Definition von einem Mindestschutzniveau. Das Urteil bezieht sich auf die Strukturdefizite in Griechenland und sollte nicht generell auf andere Mitgliedstaaten ausgelegt werden (ebd.: 369ff). Durch die Verurteilung von Belgien aufgrund der Menschenrechtskonventionsverletzung der Art. 3 und 13 wird deutlich, dass alle EU-Staaten in die Pflicht genommen werden. Das Dublin-System an sich wird nicht als Verstoß gegen die EMRK gesehen, es wird nur mit menschenrechtlichem Vorbehalt betrachtet, wobei die Souveränitätsklausel die Flexibilität zur Einhaltung der Menschenrechte bietet. Durch das Urteil wird die Anwendung der Verordnung zumindest bezüglich Griechenland ausgesetzt, wodurch die praktische Wirksamkeit der gesamten Verordnung ausgehebelt wird. Das Gericht macht deutlich, dass es Dublin-Reformen für notwendig erachtet und nicht das griechische System die Hauptschuld trägt. Das Gericht fordert keine Beweislast des einzelnen Beschwerdeführers, sondern sieht die generelle Berichterstattung als ausreichend. Das Urteil gegen Belgien bezieht sich nicht auf die individuelle Gefahr des Einzelfalls, sondern generell jede Überstellung nach Griechenland muss aufgrund der akuten Lage ausgesetzt werden. Bei Überstellungen in andere Staaten liegt jedoch noch immer die Beweislast bei dem/der BeschwerdeführerIn (ebd.: 372f).

Das Urteil wirft viele Fragen für die zukünftige Handhabung der Dublin-II-Verordnung auf. Die Pflicht Überstellungen nach Griechenland auszusetzen ist eindeutig, jedoch kommt die Frage auf, wie überstellende Staaten bei anderen Ländern mit mangelhaften Asylsystemen vorgehen sollen? Auf welche Anzeichen hin soll der Zielstaat evaluiert werden beziehungsweise soll nun in jedem Fall eine Prüfung über menschenrechtskonforme Asylbedingungen durchgeführt werden? Wie groß müssen die Zweifel sein um eine

Überstellung auszusetzen? Das Urteil stellt die EU-Mitgliedstaaten vor eine neue Herausforderung, die Einfluss auf die gemeinsame europäische Asylpolitik haben wird. Es wurde erwartet, dass einige dieser Fragen bald vom EuGH in anderer Sache beantwortet werden. Das Urteil setzt eine klare Verbindung zwischen Einhaltung der Menschenrechtskonvention und der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie. Der EuGH soll nun in seinem Urteil in den verbundenen Rechtsachen C-411/10 und C-493/10 klarstellen, ob es gegen die Charta der Grundrechte verstößt, wenn Staaten ohne Überprüfung davon ausgehen, dass es sich bei dem zuständigen Staat um einen sicheren Drittstaat handelt? Interessant wird auch, welcher Bezug zum Urteil des EGMR gesetzt wird (Clayton 2011: 762f, 771f).

5.3 EuGH Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10²

Das EGMR-Urteil zu M.S.S. ließ die Wogen in der EU hochschlagen, gerade deswegen beziehungsweise dennoch wurde dieses EuGH-Urteil mit Spannung erwartet. Es wurde ein Zusammenhang zum EGMR-Urteil erwartet, jedoch war unklar, ob der EuGH das Urteil bestätigen oder eine konträre Position einnehmen würde.

Das Urteil wurde aufgrund der Dublin-II-Verordnung, den Unionsgrundrechten sowie bestimmten Artikeln der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (kurz Charta) und dem Protokoll über die Anwendung der Charta getroffen (EuGH 2011: Randnr. 1). Die Rechtssachen drehen sich um Fälle von Asylwerbern, die nach Griechenland zurückgeführt werden sollten. Zuerst wurde der rechtliche Rahmen genau abgesteckt, um zu verdeutlichen welche Aspekte des Völkerrechtes und des gemeinsamen europäischen Asylsystems auf diese Rechtsstreitigkeiten zutreffen (ebd.: Randnr. 2-33).

In der Rechtssache C-411/10 handelt es sich um einen afghanischen Staatsbürger, der 2008 in Griechenland aufgegriffen, vier Tage inhaftiert und ohne einen Asylantrag zu stellen aufgefordert wurde das Land zu verlassen. Bei der versuchten Ausreise wurde er von der Polizei aufgegriffen und in die Türkei abgeschoben, wo er wiederum inhaftiert wurde. Jedoch konnte er aus der Haftanstalt fliehen und reiste danach direkt in das Vereinigte Königreich, wo er am 12. Jänner 2009 ankam und sofort einen Asylantrag stellte. Aufgrund von Dublin-II ersuchte das Vereinigte Königreich Griechenland um Aufnahme des Asylwerbers, als diese innerhalb der Frist nicht antworteten, wurde dies als Zustimmung gewertet. Am 6. August

² Volle Bezeichnung: N.S. (C-411/10) gegen Secretary of State for the Home Department und M.E. (C-493/10), A.S.M., M.T., K.P., E.H. gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform.

2009 sollte seine Überstellung erfolgen, doch zuvor wurde ihm noch mitgeteilt, dass eine Überstellung nach Griechenland nicht Art. 3 der EMRK verletze, da es sich bei Griechenland um einen sicheren Drittstaat handle. Eine Beschwerde gegen die Überstellung sei somit unbegründet. Durch diese Erklärung konnte der Asylwerber keinen Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung mehr einlegen. Am Tag der vorgesehenen Abschiebung wurde ein Antrag auf Zulassung einer gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung des *Secretary of State* eingereicht, woraufhin die Überstellung vorübergehend ausgesetzt wurde und im Oktober wurde der Überprüfung der Entscheidung stattgegeben, welche im Februar 2010 stattfand. Die Überprüfung ergab, dass die Einlegung eines Rechtsmittels beim *Court of Appeal* erlaubt werden muss, welches der Antragsteller im April 2010 einbrachte. Im Vereinigten Königreich waren zuvor schon einige Urteile zu Überstellungen nach Griechenland entschieden worden, welche besagten, dass eine Weiterabschiebung aus Griechenland nach Afghanistan oder in die Türkei nicht erwiesen ist. Der Antragsteller N.S. widersprach dieser Entscheidung und das *Secretary of State* verdeutlichte beim *Court of Appeal*, dass bei der Erwägung zur Anwendung der Souveränitätsklausel von Dublin-II die Grundrechte nicht berücksichtigt werden müssen, da es nicht in dessen Geltungsbereich fällt. Das *Secretary of State* war der Meinung, dass es Beweise für systemische Mängel in Griechenland nicht berücksichtigen müsse, da dies der Grundannahme widerspricht, dass alle EU-Staaten inklusive Griechenland den Verpflichtungen aus den Unionsrechten nachkommen. Der Antragsteller wies den *Court of Appeal* glaubhaft darauf hin, dass der Schutz der Charta und der EMRK weiter reiche, woraufhin der *Court of Appeal* entschied vom Europäischen Gerichtshof vor der Urteilsverkündung einige unionsrechtliche Fragen klären zu lassen (ebd.: Randnr. 34-50).

Die zweite Rechtssache C-493/10 betrifft fünf Kläger aus Afghanistan, Iran und Algerien, die allesamt durch Griechenland in die EU einreisten, doch alle stellten ihren ersten Asylantrag in Irland. Alle fünf widersetzten sich den geplanten Dublin-Überstellungen. Die Antragsteller wollten beim irischen *High Court* geltend machen, dass Irland gegen die Souveränitätsklausel verstoße, wenn es ihre Asylanträge nicht prüft, da die griechischen Bedingungen unzureichend seien. Der *High Court* beschloss ebenfalls einige Fragen an den EuGH zu richten (ebd.: Randnr. 51-53).

Fragen zur Rechtssache C-411/10:

1. „Fällt die Entscheidung eines Mitgliedstaats nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 343/2003 darüber, ob er einen Asylantrag prüft, der nach den in Kapitel III der Verordnung festgelegten Kriterien nicht in seine Zuständigkeit fällt, für die Zwecke

von Art. 6 EUV und/oder Art. 51 der Charta in den Geltungsbereich des Unionsrechts?“ (ebd.: Randnr. 50)

Stellungnahmen: Neben dem Antragsteller, sind unter anderem auch UNHCR, Amnesty International, die Europäische Kommission sowie die finnische, die österreichische und die französische Regierung der Meinung, dass eine Entscheidung über das Souveränitätsrecht in den Geltungsbereich des Unionsrechtes fällt. Irland, das Vereinigte Königreich, sowie die Regierung Belgiens sind gegenteiliger Meinung, da die Souveränitätsklausel nur im Geltungsbereich der Verordnung etabliert wurde. Die tschechische Regierung findet die Anwendung des Souveränitätsrechtes ist unionsrechtlich relevant, eine Nicht-Anwendung aber nicht (ebd.: Randnr. 56-65).

Antwort des EuGH: Die Souveränitätsklausel ist ein wichtiger Bestandteil des gemeinsamen europäischen Asylsystems. Entscheidet sich ein Staat für die Anwendung der Souveränitätsklausel, so sind die anderen Mitgliedstaaten davon zu unterrichten und er übt das Unionsrecht im Sinne der Charta aus. Die Frage wurde daher mit ja beantwortet, bei Anwendung der Klausel wird Unionsrecht angewendet (ebd.: Randnr. 64-69).

2. „Wenn Frage 1 zu bejahen ist: Ist die Verpflichtung eines Mitgliedstaats zur Beachtung der Unionsgrundrechte (einschließlich der in den Art. 1, 4, 18, 19 Abs. 2 und 47 der Charta festgelegten Rechte) erfüllt, wenn er den Asylbewerber dem Mitgliedstaat überstellt, der nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 343/2003 gemäß den Kriterien des Kapitels III dieser Verordnung als zuständiger Staat bestimmt worden ist, ohne dass es auf die im zuständigen Mitgliedstaat herrschenden Verhältnisse ankommt?“ (ebd.: Randnr. 50)

Antwort des EuGH: Die Fragen Nummer 2, 3, 4, 6 und die beiden Fragen der Rechtssache C-493/10 wurden gemeinsam behandelt. Mit der Frage 2 möchte das Gericht wissen, ob der überstellende Staat überprüfen muss, dass der Aufnahmestaat die Unionsgrundrechte einhält. Das GEAS stützt sich auf die GFK, so dass niemand in ein Land zurückgeschickt wird, wo ihm/ihr Verfolgung droht. Die Verordnungen und Richtlinien stützen sich auf die Unionsgrundrechte, welche in nationalstaatliches Recht umgewandelt beziehungsweise übernommen werden müssen. Aus den Texten zum GEAS geht hervor, dass sich die beteiligten Länder vertrauen dürfen, dass die Rechte auch wirklich umgesetzt und angewandt werden, wodurch alle AsylwerberInnen in jedem Land gleich behandelt werden müssten. Diese Vermutung liegt zwar nahe, aber man kann in der Praxis nicht davon ausgehen, dass dies auch wirklich der Fall ist. Nicht jede

Verletzung der Grundrechte erzwingt die Anwendung der Souveränitätsklausel, da sonst das Vertrauen zwischen den Staaten und in das GEAS völlig zerstört und das Ziel der Dublin-II-Verordnung untergraben werden würde. Weist ein Asylsystem jedoch schwere systemische Mängel auf, so ist eine Überstellung in dieses Land mit der Charta unvereinbar. In Griechenland sind ebensolche Mängel vorzufinden, dies wird zusätzlich durch das Urteil vom EGMR zur Rechtssache M.S.S. gegen Belgien und Griechenland bekräftigt. Berichte von UNHCR und anderen NGOs können Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Lage in den zu überstellenden Staat zu beurteilen, um herauszufinden ob eine Überstellung zulässig ist. Wenn systemische Mängel bekannt sind, darf nicht überstellt werden, da die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung im Sinne der Charta droht (ebd.: Randnr. 70-97).

3. „Schließt insbesondere die Verpflichtung zur Beachtung der Unionsgrundrechte die Anwendung der unwiderlegbaren Vermutung aus, dass der zuständige Mitgliedstaat (i) die Grundrechte des Antragstellers nach dem Unionsrecht und/oder (ii) die nach den Richtlinien 2003/9, 2004/83 und/oder 2005/85 einzuhaltenden Mindestnormen beachten wird?“ (ebd.: Randnr. 50)

Antwort des EuGH: Eine unwiderlegbare Vermutung, dass alle Mitgliedstaaten die Dublin-II-Verordnung korrekt anwenden, ist nicht mit einer grundrechtskonformen Auslegung ebendieser Verordnung vereinbar. Eine unwiderlegbare Vermutung würde jeglichen Gegenbeweis ausschließen, daher kann dies bei der Definition der sicheren Drittstaaten nicht angewandt werden (ebd.: Randnr. 98-102).

4. „Hilfsweise: Ist ein Mitgliedstaat nach dem Unionsrecht verpflichtet – und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen –, von der Befugnis nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 343/2003, einen Asylantrag zu prüfen und in seine Zuständigkeit zu übernehmen, Gebrauch zu machen, wenn der Antragsteller im Fall seiner Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat der Gefahr einer Verletzung seiner Grundrechte, insbesondere der in den Art. 1, 4, 18, 19 Abs. 2 und/oder 47 der Charta festgelegten Rechte, und/oder der Gefahr ausgesetzt wäre, dass die Mindestnormen nach den Richtlinien 2003/9, 2004/83 und 2005/85 auf ihn keine Anwendung finden?“ (ebd.: Randnr. 50)

Antwort des EuGH: Kapitel III der Dublin-II-Verordnung weist einen genauen Kriterienkatalog auf, welcher angewandt werden muss, wenn der ursprünglich zuständige Staat nicht in der Lage ist seiner Verantwortung nachzukommen. Es kann versucht werden einen anderen zuständigen Staat laut den Kriterien ausfindig zu machen oder

ansonsten ist derjenige Staat zuständig, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde. Durch die Prüfung der Zuständigkeit darf aber auch keine allzu lange Verzögerung des Verfahrens erfolgen (ebd.: Randnr. 95-98).

5. „Reicht der Schutz, der einer Person, auf die die Verordnung Nr. 343/2003 anwendbar ist, aufgrund der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und insbesondere der Rechte nach den Art. 1, 18 und 47 der Charta zuteil wird, weiter als der Schutz nach Art. 3 EMRK?“ (ebd.: Randnr. 50)

Stellungnahmen: Diese Frage bezieht sich auf zwei EGMR Urteile (K.R.S. gegen Vereinigtes Königreich 2008 und M.S.S. gegen Belgien und Griechenland 2011). Während beim ersten Urteil noch entschieden wurde, dass das Vereinigte Königreich mit der Überstellung des Beschwerdeführers nach Griechenland nicht gegen Art. 3 und 13 der EMRK verstoßen habe, wurde im letztgenannten Urteil Belgien aufgrund derselben Tatsache verurteilt. Eine Überstellung würde auch gegen Art. 4 der Charta verstoßen, daher gilt hier dieselbe Antwort wie bei den anderen gestellten Fragen (ebd.: Randnr. 109-115).

6. „Ist es mit den Rechten nach Art. 47 der Charta vereinbar, wenn eine Vorschrift des nationalen Rechts die Gerichte bei der Prüfung, ob eine Person rechtmäßig nach der Verordnung Nr. 343/2003 in einen anderen Mitgliedstaat abgeschoben werden kann, verpflichtet, diesen Mitgliedstaat als einen Staat zu behandeln, aus dem die Person nicht unter Verletzung ihrer Rechte nach der EMRK oder nach der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Protokoll von 1967 in einen anderen Staat überstellt werden wird?“ (ebd.: Randnr. 50)

Antwort des EuGH: Als sicherer Drittstaat gelten nur jene Staaten, die die EMRK und die GFK nicht nur ratifiziert haben, sondern auch die Bestimmungen einhalten und umsetzen. Dies ist sowohl auf Mitgliedstaaten wie auch auf Drittstaaten anzuwenden (ebd.: Randnr. 102f).

7. „Unterliegen die Antworten auf die Fragen 2 bis 6, soweit diese sich in Bezug auf Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs stellen, irgendwelchen Einschränkungen, um dem Protokoll (Nr. 30) Rechnung zu tragen?“ (ebd.: Randnr. 50)

Antwort des EuGH: Trotz des Protokolls (Nr. 30) ist das Vereinigte Königreich nicht von den Bestimmungen der Charta freizustellen, zudem können Gerichte für die Einhaltung der Bestimmungen Sorge tragen. Daher nimmt das Protokoll keinen Einfluss auf die Beantwortung der Fragen 2 bis 6 (ebd.: Randnr. 116-122).

Fragen zur Rechtssache C-493/10:

1. „Ist der überstellende Mitgliedstaat nach der Verordnung Nr. 343/2003 verpflichtet, die Beachtung von Art. 18 der Charta, der Richtlinien 2003/9, 2004/83 und 2005/85 sowie der Verordnung Nr. 343/2003 durch den Aufnahmemitgliedstaat zu beurteilen?“ (ebd.: Randnr 53)

Antwort des EuGH: siehe Antwort zu Frage 2 der Rechtssache 411/10.

2. „Falls die Frage zu bejahen ist und falls festgestellt wird, dass der Aufnahmemitgliedstaat eine oder mehrere jener Bestimmungen nicht beachtet, ist dann der überstellende Mitgliedstaat nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 343/2003 zur Übernahme der Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags verpflichtet?“ (ebd.: Randnr. 53)

Antwort des EuGH: siehe Antwort zu Frage 4 der Rechtssache 411/10.

Der EuGH bezieht sich in seiner Rechtsprechung immer wieder auf das EGMR-Urteil zu M.S.S. und betont, dass überstellende Mitgliedstaaten sehr wohl die Möglichkeit haben Informationen über die Situation im Aufnahmeland in Erfahrung zu bringen. Zur Informationsbeschaffung sollten Berichte von UNHCR und anderen NGOs herangezogen werden. Es wurde dargelegt, dass das griechische Asylsystem systemische Mängel aufweist, wodurch unmenschliche Bedingungen entstanden (ebd.: Randnr. 88ff, 112).

5.3.1 Stellungnahmen nach dem Urteil

Das Urteil könnte ein erster Schritt in Richtung Verbesserung der systemimmanenten Mängel der Dublin-Verordnung sein. Das Ziel der Verordnung war eine objektive Zuständigkeitsermittlung mit gerechten Kriterien für Mitgliedstaaten und Asylsuchende. Da die Qualität der Asylsysteme der einzelnen Staaten unterschiedlich ist, kann den Asylsuchenden kein gleichwertiger Schutz geboten werden. Andererseits wird verstärkt das Kriterium der illegalen Einreise als Zuständigkeitsindikator verwendet, wodurch die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen besonders stark belastet werden und es zu einer ungerechten Verteilung der Asylsuchenden kommt. Die Möglichkeit zum Selbsteintritt lag bisher im Ermessen der Nationalstaaten, wobei EU-Mitgliedstaaten automatisch als sichere Drittstaaten galten (Marx 2012a: 409f).

Aufgrund des Unionsrecht unterliegt die Dublin-II-Verordnung der EuGH-Rechtsprechung und somit sind alle nationalen Gerichte, die über Dublin-Fälle entscheiden an dieses Urteil gebunden (Pelzer 2012: 103). Bei der Umsetzung einer Verordnung wird den Nationalstaaten ein gewisser Spielraum gewährt, dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht nach dem Unionsrecht

gehandelt werden muss. Der EuGH geht in seinem Urteil von einem weitgefassten Anwendungsbereich des Unionsrechtes aus. Die Unionsgrundrechte verpflichten die Mitgliedstaaten unter gewissen Umständen die Souveränitätsklausel anzuwenden. Bei seinem Urteil konzentriert sich der EuGH stark auf die Grundrechte und orientiert sich am Urteil vom EGMR im Jänner 2011. Die Umsetzung der Asylrichtlinien im Einzelnen wird weniger beachtet (ebd.: 103f). Der EuGH versucht in seinem Urteil zu klären, in welchen Fällen nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Mitgliedstaat ein sicherer Drittstaat ist. Die Große Kammer des EuGHs spricht dabei von systemischen Mängeln, die zu einer Verletzung des Art. 3 der EMRK beziehungsweise Art. 4 der Grundrechtecharta führen. Jedoch ist nicht jede Verletzung der Grundrechte automatisch ein Grund für Überstellungsaussetzungen. Durch diese Formulierung entsteht eine große Bandbreite für unterschiedliche Auslegungen (Pelzer 2012: 104f, Marx 2012b: 7). Jedoch sollte bei der Definition zu systemischen Mängeln in einem Mitgliedstaat nicht gewartet werden bis alle Elemente eines Asylsystems zusammengebrochen sind, sondern für die Entscheidung zum Selbsteintritt sollte es schon ausreichen, dass viele Asylsuchende einer unmenschlichen Behandlung ausgeliefert sind. Es sollte nicht bis zu einer Anhäufung der Probleme gewartet werden. Fraglich ist auch wann eine Vielzahl von Einzelfällen die Summe zur Schwellenüberschreitung hin zu systemischen Mängeln ergibt (Bank/ Hruschka 2012: 186). Das Urteil behandelt eine generelle Überstellungsaussetzung in einen bestimmten Mitgliedstaat. Die Frage nach individuellem Schutz vor Überstellungen muss an anderer Stelle unter Beachtung der GFK und der EMRK diskutiert werden. Generell gilt jedoch auch im Einzelfall ein Abschiebungsschutz nach Art. 3 EMRK. Um systemische Mängel in einem Mitgliedstaat feststellen zu können, sollen UNHCR und NGO-Berichte herangezogen werden, das bedeutet die Staaten müssen sich auch mit der Situation in den anderen Staaten befassen (Pelzer 2012: 104f, Marx 2012b: 6f). Grundsätzlich war es bis dahin Praxis, dass die Asylsuchenden beweisen mussten, dass sie in einem Staat nicht sicher sind oder menschenunwürdig behandelt werden. Durch dieses Urteil verschiebt sich die Beweislast auf die Mitgliedstaaten, denn wenn sie von Mängeln im Asylsystem wissen, müssen sie den Berichten nachgehen und gegebenenfalls deren Unwahrheit beweisen (Bank/ Hruschka 2012: 185). Kann aufgrund systemischer Mängel nicht in den zuständigen Staat überstellt werden, so besagt das Urteil, dass zuerst aufgrund der Dublin-II-Kriterien nach einem nächstzuständigen Staat gesucht werden soll, falls keiner gefunden wird, ist der Staat zuständig, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde, welcher zumeist der überstellende Staat ist. Praktisch gibt es jedoch keine Ketten-Zuständigkeit (z.B. dass der zweite Staat, durch den der Asylsuchende gereist ist, zuständig wird), wodurch

eigentlich immer der überstellende Staat die Verantwortung auferlegt bekommt. Denn dieser hat die Verpflichtung in solchen Fällen die Prüfung des Asylantrags zu übernehmen, da es sonst zu unnötiger Verzögerung des Verfahrens kommen könnte (Pelzer 2012: 106). Die Zuständigkeitsprüfung kann daher kurz gehalten werden, denn entweder ist der Einreisestaat zuständig, in welchen aber nicht überstellt werden kann, oder dort wo der erste Asylantrag gestellt wurde. Somit erübrigt sich eine weitere Suche. Ein Durchreisestaat wird nicht zuständig, solange sich der/die AsylwerberIn dort nicht länger als fünf Monate aufgehalten hat. Für einen derart langen Aufenthalt müssen aber Beweise bestehen, sonst darf der ersuchende Mitgliedstaat gar keinen Übernahmeantrag stellen (Marx 2012b: 8). Bank/Hruschka (2012) sehen die Anwendung des Artikels zur weiteren Zuständigkeitsbestimmung mit weniger kritischen Augen und glauben, dass durch diese Möglichkeit nicht immer der Schritt zur Selbsteintrittspflicht gewählt werden muss (ebd.: 187). Diese Frage wurde im EuGH-Urteil zur Rechtsache C-394/12 geklärt (siehe Kapitel 5.4).

5.4 weitere Urteile des EGMR und des EuGH zu Dublin-Fällen

Abgeschlossene Urteile

- **EGMR: T.I. v. the United Kingdom (application no. 43844/98)** – 7. März 2000 – Entscheidung über Zulässigkeit
Ein srilankischer Staatsbürger verließ Deutschland, um im Vereinigten Königreich um Asyl anzusuchen. Dieses hielt jedoch Deutschland für die Asylprüfung zuständig, wogegen der Antragsteller Einspruch erhob, da er fürchtete ohne Prüfung seines Asylantrages nach Sri Lanka abgeschoben zu werden, wo ihm eine Verletzung des Art. 3 der EMRK gedroht hätte. Der EGMR hielt die Klage für nicht zulässig, da nicht glaubhaft bewiesen werden konnte, dass Deutschland eine Abschiebung ohne Asylantragsprüfung durchführen würde (EGMR 2013d: 1f).
- **EGMR: K.R.S. v. the United Kingdom (application no. 32733/08)** – 2. Dezember 2008 – Entscheidung über Zulässigkeit
Ein iranischer Staatsbürger reiste über Griechenland in die EU ein und stellte in Großbritannien seinen Asylantrag. Aufgrund der Dublin-II-Verordnung wurde Griechenland ersucht den Asylantrag zu prüfen, welcher sich auch dazu bereit erklärte. Der Antragsteller gab jedoch an, dass eine Überstellung nach Griechenland Art. 3 der EMRK verletzen würde, da die Situation für Asylsuchende in Griechenland menschenunwürdig sei. Die Zulässigkeit der Klage wurde vom EGMR abgewiesen, da

es keine Beweise gab, dass Griechenland den Antragsteller ohne Prüfung in sein Heimatland zurückschicken würde und somit entschied man unter der Annahme, dass Griechenland seiner Verantwortung aufgrund der EMRK nachkommen würde (ebd.: 2).

- **EuGH: Migrationsverket v. Edgar Petrosian and Others (C-19/08)** – 29. Jänner 2009 – Urteil der 4. Kammer

Die armenische Familie Petrosian suchte um Asyl in Schweden an, bei der Zuständigkeitsprüfung wurde deutlich, dass die Familie zuvor schon erfolglos einen Asylantrag in Frankreich eingebracht hatte. Dadurch wurde Frankreich zuständig, doch die Familie legte Einspruch gegen die Überstellung nach Frankreich ein. Der eingelegte Rechtsbehelf hatte aufschiebende Wirkung, wodurch die Frage aufkam, zu welchem Zeitpunkt die Frist innerhalb welcher eine Dublin-Überstellung durchgeführt werden kann, beginnt. Die Antwort des Gerichts war, dass die Überstellungsfrist erst mit der endgültigen gerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Überstellungsverfahrens beginnt (Europäische Union 2013a).

- **EuGH: Migrationsverket v Nuriye Kastrati and Others (C-620/10)** – 3. Mai 2012 – Urteil der 4. Kammer

Der Asylantrag einer kosovarischen Staatsbürgerin und ihrer beiden Kinder wurde in Schweden abgelehnt, da Schweden sich aufgrund der Dublin-II-Verordnung nicht zuständig fühlte. Frau Kastrati erhielt ein französisches Visum mit dem sie nach Schweden einreiste, daher wäre laut Dublin-II-Verordnung Frankreich zuständig. Daraufhin wurde der Asylantrag zurückgezogen und eine Aufenthaltsbewilligung beantragt. Frankreich stimmte der Überstellung zu, woraufhin Schweden die Aufenthaltsbewilligung ablehnte und die Familie nach Frankreich überstellen wollte. Da jedoch der Asylantrag vor Entscheidung beziehungsweise Annahme der Zuständigkeit zurückgezogen wurde, entschied der EuGH dass die Dublin-II-Verordnung nicht mehr anzuwenden sei und somit Schweden für die Familie Kastrati zuständig ist (Europäische Union 2013b).

- **EuGH: K v Bundesasylamt (C-245/11)** – 6. November 2012 – Urteil der Großen Kammer

Eine Angehörige der tschetschenischen Volksgruppe hatte zuerst einen Asylantrag in Polen gestellt und reiste dann illegal nach Österreich weiter zur Familie ihres Sohns. Österreich wollte die Frau nach Polen überstellen, jedoch klagte die Asylsuchende dagegen, mit der Begründung, dass die erkrankte, behinderte Schwiegertochter ihre

Unterstützung braucht und diese ohne die Klägerin nicht zurechtkommen würde. Der österreichische Asylgerichtshof schenkte der Darlegung glauben, war sich jedoch bei der Anwendbarkeit der Souveränitätsklausel beziehungsweise der humanitären Klausel der Dublin-Verordnung unsicher. Daher wurde der EuGH angerufen. Kann die humanitäre Klausel auch angewendet werden, wenn es keinen ersuchenden Staat gibt und wie sind die Begriffe Familie und unmenschliche Behandlung bezüglich der Souveränitätsklausel anzuwenden? Die erste Frage wurde bejaht, wodurch eine Beantwortung der zweiten Frage nicht mehr notwendig erschien (Europäische Union 2013c; Janetzek 2013: 4f).

- **EGMR: Mohammed Hussein v. the Netherlands and Italy (application no. 27725/10)** – 2. April 2013 – Entscheidung über Zulässigkeit

Eine somalische Staatsbürgerin gab an, dass eine Überstellung aufgrund von Dublin-II von den Niederlanden nach Italien eine menschenunwürdige Behandlung im Aufnahmestaat mit sich bringen würde. Um die Überstellung der Antragstellerin und ihrer zwei Kinder bis zur Zulässigkeitsentscheidung auszusetzen wurde eine Eilmaßnahme laut Art. 39 der EGMR-Verfahrensordnung beantragt. Die Zulässigkeit wurde abgewiesen, da die zu erwartende Lebenssituation für die Antragstellerin und ihre zwei Kinder beziehungsweise die generelle Situation für Asylsuchende in Italien nicht derart schlecht ist, so dass keine Verletzung von Art. 3 der EMRK vorliegt. Die Eilmaßnahme zur Überstellungsaussetzung wurde aufgehoben (EGMR 2013d: 2f; ZAR 2013a).

- **EGMR: Halimi v. Austria and Italy (application no. 53852/11)** sowie **Abubeker v. Austria and Italy (application no. 73874/11)** – 18. Juni 2013 – Entscheidung über Zulässigkeit

Beide Fälle wurden für unzulässig erklärt mit derselben Begründung wie im Fall Mohammed Hussein v. the Netherlands and Italy (ZAR 2013b; EGMR 2013d: 3).

- **EGMR: Mohammed v. Austria (application no. 2283/12)** – 6. Juni 2013 – Urteil der Kammer

Ein sudanesischer Asylwerber sollte nach Ungarn rücküberstellt werden, wo ihm unmenschliche Behandlung bevorstanden wäre. Zusätzlich stellte der zweite Asylantrag in Österreich keine aufschiebende Wirkung für die Rückführung da. Die Kammer des EGMR urteilte, dass sowohl eine Verletzung des Art. 13 in Verbindung mit Art. 3 der EMRK vorlag. Der Asylsuchende wurde nicht vor einer Zwangsüberstellung geschützt trotz laufender Beschwerde. Gleichzeitig wurde aber

festgestellt, dass eine Überstellung nach Ungarn aufgrund der dortigen Gesetzesänderungen keine Verletzung von Art. 3 der EMRK darstellen würde (ebd.: 3).

- **EuGH: Abdullahi v. Austria (C-394/12)** – 10. Dezember 2013 – Urteil der Großen Kammer

Eine somalische Staatsbürgerin reiste über Griechenland in die EU ein und in weiterer Folge führte die Reiseroute durch Mazedonien, Serbien und Ungarn nach Österreich. Aufgrund der Dublin-II-Verordnung wäre Griechenland zuständig, doch dorthin darf aufgrund des M.S.S.-Urteils nicht überstellt werden. Hierbei wurden folgende Fragen an den EuGH gestellt: Welcher Mitgliedstaat ist in diesem Fall nach Kapitel III der Dublin-II-Verordnung zuständig und hat einE AsylwerberIn das Recht einen bestimmten Mitgliedstaat für seinen Asylantrag zu wählen? Mitte Dezember urteilte der EGMR, dass ein zuständiger Mitgliedstaat seiner Zuständigkeit nur bei systemischen Mängeln nicht nachkommen muss. EinE AsylwerberIn hat nicht das Recht auf Asylantragsprüfung in einem bestimmten Mitgliedstaat (Europäische Union 2013d; EDAL o.J.).

Anhängige Verfahren

- **EGMR: Tarak hel v. Switzerland (application no. 29217/12)** – 24. September 2013 – Verzicht der schweizerischen Regierung zugunsten der Großen Kammer

Die BeschwerdeführerInnen sind ein afghanisches Ehepaar mit ihren fünf Kindern, deren Asylantrag aufgrund von Eurodac-Fingerabdrücken in Italien von der Schweiz abgewiesen wurde. Eigentlich sollte die Familie nach Italien überstellt werden, doch die BeschwerdeführerInnen geben an, dass die Aufnahmesituation nicht den Standards der EMRK für kleine Kinder entsprechen würde. Für die Dauer des Verfahrens wurde eine Eilmaßnahme zur Überstellungsaussetzung eingesetzt. Die Große Kammer wird eine Anhörung zu dem Fall am 12. Februar 2014 abhalten (EGMR 2013d: 3).

5.5 Praktische Auswirkungen aufgrund der Urteile

In diesem Kapitel soll nun kurz auf die angewandte Überstellungspraxis nach den Urteilen eingegangen werden, um darzulegen welche konkreten Auswirkungen die Urteile wirklich hatten.

Noch ganz zu Beginn ein kurzer Blick auf die Überstellungszahlen nach Griechenland im Zeitraum von 2009 bis 2012. Während am Anfang dieses Zeitrahmens die Zahl der tatsächlich überstellten Asylsuchenden noch über tausend Personen betraf, wurden 2011 nur mehr 55 Personen nach Griechenland überstellt. Hier lässt sich die Auswirkung der Urteile auf die Zahlen der Überstellungspraxis deutlich erkennen.

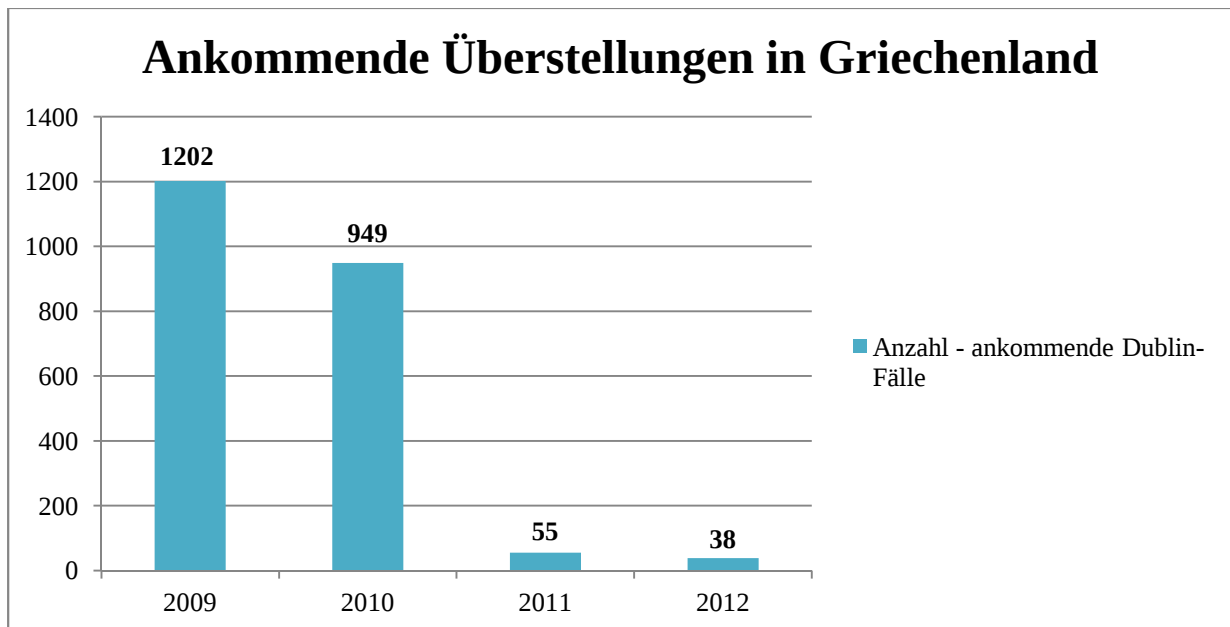


Abbildung 5: Ankommende Überstellungen in Griechenland. Eigene Berechnung und Darstellung. (Quelle: Eurostat 2014d).

Ende 2011 brachte UNHCR einen weiteren Bericht über die aktuelle Lage der Überstellungen nach Griechenland heraus. Dieser Bericht befasst sich mit der Situation vor sowie kurz nach dem EGMR-Urteil. Zu diesem Zeitraum waren schon viele Beschwerden gegen Überstellungen nach Griechenland eingegangen und einige Länder hatten diese schon gänzlich gestoppt. Vor allem das Urteil vom EGMR am 21. Jänner 2011 im Fall M.S.S. v. Belgien und Griechenland wird als richtungsweisendes Urteil betrachtet. Schon vor diesem Urteil gab es hunderte Fälle, in denen die Aussetzung der Überstellung gewährt wurde (UNHCR 2011: 1f). Einige EU-Länder haben im Herbst/ Winter 2011 ihr weiteres Vorgehen bezüglich Rückführungen nach Griechenland öffentlich bekanntgegeben. Diese Länder gaben an nach dem Urteil des EGMR die Überstellungen auszusetzen und teilweise übernahmen die Länder selbst die Verantwortung für die Asylgesuche unter Berufung auf Art. 3 Abs. 2 der Dublin-II-Verordnung. Die britische *Border Agency* machte im September 2010 deutlich, dass Großbritannien die Asylanträge von 1.300 Asylsuchenden übernehmen wird, die eigentlich Griechische Dublin-Fälle waren. Solange der EuGH den Fall C-411/10 noch nicht entschieden hat, würden alle Fälle erstmals von Großbritannien übernommen, ausgenommen

natürlich der auszuhandelnde Fall selbst, um so einen Rückstau von Asylanträgen zu vermeiden. Die *Border Agency* wollte die Anwendung von Art. 3 Abs. 2 auch auf alle neu einreisenden Asylsuchenden anwenden, hier widersprach jedoch das *Home Secretary* und machte deutlich, dass die Entscheidung zur Souveränitätsklausel jederzeit widerrufen werden kann. Generell wurde betont, dass die britische Regierung die Dublin-II-Verordnung noch immer befürwortet.

Zur selben Zeit wandte sich der EGMR an die belgische, finnische, niederländische und norwegische Regierung und wies sie auf den Art. 39 der EGMR-Verfahrensordnung bezüglich Interimsmaßnahmen hin, so dass die Überstellungen nach Griechenland ausgesetzt werden sollten. Norwegen entschied sich daraufhin die betreffenden Asylgesuche selbst zu bearbeiten, jedoch wurde ebenso betont, dass das Dublin-System generell gut funktioniert. Die Niederlande setzte zwar die Rückführungen aus, machte aber deutlich, dass die Verantwortung noch immer bei Griechenland liegt und sobald es von den Gerichten wieder erlaubt wird, würden die Niederlande wieder Überstellungen nach Griechenland vornehmen. Sowohl Finnland als auch Österreich betonten, dass die Überstellungen nach Griechenland nicht generell ausgesetzt, sondern auf Einzelfallbasis entschieden werden. Deutschland beschloss im Jänner 2011 alle Dublin-Rückführungen nach Griechenland für ein Jahr auszusetzen, um somit Griechenland die Chance für eine Stärkung ihres Asylsystems zu geben. Man bezog sich auf die Souveränitätsklausel, gleichzeitig wurde betont, dass Griechenland noch immer als sicherer Drittstaat gesehen wird und die Dublin-II-Verordnung nicht hinterfragt wird. Nach dem Urteil im Jänner 2011 änderten Dänemark und Finnland ihre politische Vorgehensweise, in dem sie alle Überstellungen nach Griechenland stoppten und die betroffenen Fälle selbst übernahmen (ebd.: 4-8). In der Schweiz wurden nur mehr jene AsylwerberInnen überstellt, die Zugang zum griechischen Asylsystem hatten (ebd.: 8, ECRE 2013: 110). Andere Länder, wie Österreich, Italien, und die Slowakei weigerten sich ein generelles Überstellungsverbot auszusprechen, sondern ordneten individuelle Prüfungen jeder möglichen Überstellung nach Griechenland an. Die reale Überstellungszahl von diesen Ländern nach Griechenland ist jedoch meist gering. Bulgarien missachtete im ersten Halbjahr 2011 das Urteil gänzlich, im zweiten Halbjahr gab es keine Dublin-Überstellungen mehr, stattdessen wurden Rückführungen aufgrund eines Wiederaufnahmeabkommens ausgeführt. Frankreich, Deutschland, die Niederlande und Ungarn führten einen generellen Überstellungsstopp ein, wobei letzteres Asylsuchende nach Griechenland überstellen, die einer Überstellung zustimmten (ECRE 2013: 110f).

Generell lässt sich beobachten, dass die EU-Länder verschiedenste Ansatzweisen in ihrem Umgang mit den Rückführungsstopps anwenden, das Gerichtsurteil des EGMR bewegte jedoch noch einige zusätzliche Länder dazu ihre Überstellungspraxis nach Griechenland zu überdenken und in den meisten Fällen kam es zur Anwendung der Souveränitätsklausel. Es wird erwartet, dass das Urteil zum Fall M.S.S. als wegweisende Rechtsprechung dienen wird (UNHCR 2011: 14f).

Das EuGH Urteil vom Dezember 2011 wird von Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt. Die Schweiz, Österreich und Deutschland suchen nach einem weiteren zuständigen Mitgliedstaat, falls eine Überstellung nach Griechenland nicht möglich ist. Dies begründen sie mit einer illegalen Einreise über den entsprechenden Mitgliedstaat (ECRE 2013: 112). Dies wird mit der Formulierung des Randnr. 107 des EuGH-Urteils argumentiert:

„Ist die Überstellung eines Antragstellers an einen anderen Mitgliedstaat der Union, wenn dieser Staat nach den Kriterien des Kapitels III der Verordnung Nr. 343/2003 als zuständiger Mitgliedstaat bestimmt worden ist, nicht möglich, so hat der Mitgliedstaat, der die Überstellung vornehmen müsste, vorbehaltlich der Befugnis, den Antrag im Sinne des Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung selbst zu prüfen, die Prüfung der Kriterien des genannten Kapitels fortzuführen, um festzustellen, ob anhand eines der weiteren Kriterien ein anderer Mitgliedstaat als für die Prüfung des Asylantrags zuständig bestimmt werden kann.“ (EuGH 2011: Randnr. 107)

Eine Auslegung in diese Richtung wurde eigentlich von mehreren deutschen juristischen Fachleuten nicht für legitim empfunden (siehe Kapitel 5.2.1). Zur Klärung dieses Auslegungsproblem rief der österreichische Asylgerichtshof den EuGH im Fall C-394/12 an (ECRE 2013: 112), welcher Mitte Dezember 2013 entschieden wurde (siehe Kapitel 5.4).

Doch nicht nur in Griechenland gibt es immer wieder Berichte über ein mangelhaftes Asylsystem, sondern auch in Ländern wie Ungarn, Italien und Malta (siehe Kapitel 4.3.2). In einigen Mitgliedstaaten urteilen die zuständigen Gerichte gegen Überstellungen in diese Länder unter Bezug auf die 2011-Urteile des EGMR sowie des EuGH, teilweise um Überstellungen auszusetzen, aber auch um die Situation in anderen Ländern als weniger schlecht darzustellen (ECRE 2013: 113). Beide Urteile haben die Anwendungspraxis der Dublin-II-Verordnung erheblich beeinflusst, auch wenn es immer noch zu unterschiedlichen Auslegungen kommt. Generell sind die Mitgliedstaaten sehr restriktiv bei der Identifizierung von und Überstellungsstopps aufgrund systemischer Mängel bei anderen Staaten als Griechenland. Jedoch sollte die Verpflichtung zur Anwendung der Dublin-Verordnung nicht über den Schutz der Asylsuchenden gestellt werden. Griechenland sollte nicht als Richtwert

für systemische Mängel betrachtet werden, sondern jeder fragwürdige Dublin-Fall sollte individuell untersucht werden (ebd.: 115f).

Durch die Urteile und die unklare Definition der systemischen Mängel wurde die Rechtmäßigkeit der Überstellungen in viele EU-Staaten angezweifelt, denn die Urteile gaben keine klaren Richtlinien vor, unter welchen Umständen man in anderen Staaten von systemischen Mängeln gesprochen wird. Der EGMR hat diese Unklarheiten zumindest bezüglich Italien aufgeklärt und mehrere Urteile gefällt (siehe Kapitel 5.4: Mohammed Hussein v. the Netherlands and Italy). Die Situation in Italien wurde ähnlich wie in Griechenland aufgrund von NGO und UNHCR Berichten analysiert. In Italien gibt es zwar Mängel, jedoch liegt kein Verstoß gegen Art. 3 der EMRK vor, da es noch kein systemisches Versagen und somit keine zwingenden humanitären Gründe gibt, die gegen eine Dublin-Überstellung sprechen würden. Obwohl Italien durch die Nichtumsetzung der Asylrichtlinie eine Vertragsverletzung begangen hat, gibt es laut EGMR noch keine Gefahr einer unmenschlichen Behandlung. Zwei Urteile betreffen sogar besonders schutzbedürftige Personen, die dennoch nach Italien überstellt werden dürfen. Unter anderem mit der Begründung, dass die überstellenden Staaten den Aufnahmestaat Italien über die besonderen Bedürfnisse der Asylsuchenden informiert hatten (Thym 2013: 332f). Das Urteil wurde wohl auch schon mit Hinblick auf die Asylharmonisierung von 2013 gefällt, da die neuen Gesetze eine stärkere Umsetzung im nationalen Recht erfordern, wodurch wiederum das Dublin-System gestärkt wird und mögliche Kritikpunkte ausgeräumt werden können. Generell haben AsylwerberInnen nicht das Recht, sich ihr Asylland selbst auszusuchen, daher auch die Dublin-II-Verordnung mit dem Ziel die Zuständigkeit zu regeln. Solange der zuständige Staat laut Dublin ein sicherer Drittstaat ist, darf der Asylsuchende dorthin verwiesen werden. Aufgrund dieser Urteile wird deutlich, dass nationale Verwaltungsgerichte Überstellungen nicht einfach aussetzen dürfen, sondern es muss eine Verletzung des Art. 3 der EGMR oder des Art. 4 der Grundrechtecharta vorliegen. In der neuen Dublin-III-Verordnung wird die Souveränitätsklausel durch die Ermessensklausel ersetzt, wodurch Überstellungen nur mehr aufgrund von Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt werden dürfen. Dies würde heißen, dass zum jetzigen Zeitpunkt Überstellungen in Staaten mit mangelhaften Asylsystemen zulässig sind (ebd.: 333f).

5.6 Auf der Theorie basierende Schlussfolgerungen

Dieser letzte Abschnitt verfolgt das Ziel die genannten Erkenntnisse in Verbindung zu den theoretischen Ausführungen von Kapitel 2 zu setzen, um die Aktualität der Theorieaussagen zu verdeutlichen.

Präzedenzfälle determinieren (nicht) die Zukunft

In Kapitel 2.2.1 wird anhand von Luhmanns Erläuterungen gezeigt, dass gewisse Fälle deswegen als Präzedenzfälle gelten, weil manche (nicht-)juristische Personen diese dazu auserkoren und öffentlich als Präzedenzfälle deklariert haben. Dabei wird versucht alle Fälle auf einen Nenner zu bringen, indem die spezifischen Einzelheiten jedes Falles ausgeblendet werden, um die Fälle zu generalisieren. Anhand von generalisierten Fällen kann leichter entschieden werden, die Einzelheiten treten in den Hintergrund und die Rechtsprechung kann sich an einem Präzedenzfall orientieren.

Die Fälle M.S.S., sowie die verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 wurden zu ebensolchen Präzedenzfällen von verschiedensten Seiten erhoben. Sowohl zivilgesellschaftliche wie auch rechtswissenschaftliche Akteure sahen in diesen Urteilen richtungsweisende Entscheidungen. Die Urteile selbst besagen ebenso, dass alle zukünftigen Überstellungen nach Griechenland oder in andere Staaten mit systemischen Mängeln ausgesetzt werden müssen. Durch diese Formulierung beantworten die Urteile den Ausgang von vielen Dublin-Fällen bezüglich Griechenland-Überstellungen bereits im Vorhinein. Daher machten sich die Urteile aufgrund der Rechtsprechung selbst zu Präzedenzfällen für alle künftigen Dublin-Überstellungen nach Griechenland. Hätten die Länder weiterhin Überstellungen durchgeführt, hätten viele Asylsuchenden geklagt aufgrund der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in Griechenland klagen können und die Urteile wären wieder gegen die Staaten ausgesprochen worden.

Präzedenzfälle werden zwar häufig für weitere Urteile herangezogen, determinieren jedoch nicht in allen Fällen die Zukunft. Luhmann war sich bewusst, dass Rechtsfälle die Zukunft beeinflussen können. Dies bedeutet, dass vergangene Urteile zwar immer einen gewissen Einfluss auf Folgeurteile haben, aber kein Urteil zwingend so entschieden werden muss, wie jenes in der Vergangenheit (siehe Kapitel 2.2.2).

Während der Präzedenzfall M.S.S. auf alle zukünftigen Dublin-Überstellungen nach Griechenland angewendet wurde, ist dies bei Überstellungen in andere Länder mit mangelhaften Asylsystem nicht der Fall. Viele Länder befürchteten jedoch, dass solche Überstellungen ebenfalls zu Verurteilungen vor den beiden Gerichtshöfen führen könnten,

wodurch auch diese teilweise eingestellt wurden. Jedoch urteilte der EGMR im Jahr 2013 in einigen Fällen bezüglich der Rechtmäßigkeit von Überstellung nach Italien und Ungarn für die Zulässigkeit der Überstellungen. Die Asylsysteme in Italien und Ungarn stellen somit keine Verletzung des Art. 3 der EMRK dar.

Eine weitere Bestätigung dieser theoretischen Ausführung stellt der Fall K.R.S. v UK in 2008 dar. Hier entschied der EGMR noch, dass die Überstellung nach Griechenland zulässig ist und keine EMRK-Verletzung des Art. 3 darstellt. Doch bis 2011 hatte sich die Situation so verschlechtert, dass dies auch vom EGMR anerkannt wurde und trotz Kenntnisnahme des Urteils von 2008, entschied man sich 2011 trotz ähnlicher Umstände (Asylsuchender klagt gegen Überstellung nach Griechenland aufgrund von Verletzung des Art. 3 der EMRK) für eine andere Urteilsfindung. 2011 führte die Summe aller unmenschlich behandelten Asylsuchenden über die lange Zeitspanne hinweg zur Verurteilung. Dies macht deutlich, dass sogar in Fällen mit ähnlichen Umständen Urteile anders als in der Vergangenheit ausfallen können.

Partizipationsmöglichkeiten im Rechtsbildungsprozess

In den theoretischen Ausführungen Luhmanns wird deutlich, dass Recht nur durch Recht selbst reproduziert wird. Dies macht ein autopoietisches System aus. Da dieses System jedoch immer in Verbindung mit der Gesellschaft steht, kommt es laut Gramsci zu einem selbstreferenziellen Hegemoniekampf, wie Buckel und Fischer-Lescano (2008) ausführen. In diesem Hegemoniekampf versuchen auch verstärkt außerrechtliche Akteure einen Einflussbereich zu erkämpfen, wodurch diese immer mehr Partizipationsmöglichkeiten erhalten (siehe Kapitel 2.2. und 2.4).

Im Urteil zu M.S.S. wird dies besonders deutlich, denn während der Antragsteller keine konkreten Beweise für die vorgebrachten Anschuldigungen vorweisen konnte, bestätigten die Berichte von UNHCR und anderen NGOs seine Darstellungen. Aufgrund dieser Berichte schenkte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dem Antragsteller Glauben und verurteilte die widersprechenden Mitgliedstaaten Griechenland und Belgien. Auch das Urteil des EuGH von 2011 bestätigt die Wichtigkeit und Aktualität von nicht-staatlichen Akteuren. Laut EuGH sollten Berichte von UNHCR und NGOs herangezogen werden, um die Situation in den Mitgliedstaaten zu bewerten. Anhand dieser unabhängigen Berichte kann festgestellt werden, ob ein Asylsystem eines Mitgliedstaates systemische Mängel aufweist. Diese beiden Urteile zeigen deutlich, wie wichtig nicht-rechtliche Akteure für die Rechtsprechung vor allem in diesem Bereich sind. Hier kann Recht nicht mehr als geschlossenes System betrachtet werden, sondern es muss die Veränderung in der Akteurslandschaft beachtet

werden. Zivilgesellschaftliche Partizipation spielt eine immer größere Rolle, da vor allem im Asylbereich die staatlichen Institutionen ihren Kontrollfunktionen nicht immer nachkommen. Durch die Urteile wird die wichtige Funktion von UNHCR und NGOs endlich anerkannt, denn ihre Tätigkeiten bestanden schon zuvor, wurden aber gerade im Fall M.S.S. von Belgien bewusst missachtet. Berichte von nicht-staatlichen Akteuren sollte aufgrund ihrer Objektivität mehr Beachtung geschenkt werden.

Doch die aktuellsten Fälle des EGMR zu Italien entfernen sich wieder mehr von dieser Vorgangsweise. Während eine schweizerische NGO Anfänge von systemischen Mängel im italienischen Asylsystem erkennt und davor warnt die Situation weiterhin nur zu beobachten, entscheidet der EGMR, dass zwar Mängel vorhanden sind, diese aber nicht als systemisch qualifizieren und somit Überstellungen nach Italien zulässig sind. In Italien ist die Situation zwar noch nicht so eindeutig wie in Griechenland, jedoch sollte es nicht das Ziel sein eine derartige Lage zu erreichen. In Ungarn sieht die Situation sehr ähnlich aus, denn während NGOs schon vor systemischen Mängeln warnen, sieht der EGMR aufgrund der geänderten Gesetze keinen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Der EGMR sieht bei keinem der genannten Fälle Bedarf für Überstellungsaussetzungen, wobei vermutet werden kann, dass dies vor allem im Hinblick auf die neue Dublin-III-Verordnung geschieht. Hier stehen die Interessen der EU im Vordergrund. Denn wenn der EGMR die Überstellungen aussetzen würde, würde die neue Verordnung schon untergraben werden, bevor sie überhaupt umgesetzt wurde. Somit sorgten politische Aspekte für die Nicht-Beachtung der zivilgesellschaftlichen Beiträge. Generell lässt sich daraus erkennen, dass der Einfluss von nicht-staatlichen Akteuren wie vor allem von UNHCR, aber auch NGOs steigt, jedoch die politischen Interessen bei Rechtsprechungen stetig im Vordergrund stehen.

Diese stetigen Machtkämpfe um politische Einflussnahme lassen sich ebenfalls in der Theorie wiederfinden. Kapitel 2.4 stellt die Partizipationsmöglichkeiten von nicht-staatlichen Akteuren jenseits Nationalstaatlichkeit dar. Während die öffentliche Präsenz und politische Einflussnahme von zivilgesellschaftlichen Kräften in den letzten Jahren schon enorm gestiegen ist, können sie immer noch nicht zur Gänze gegen die herrschenden Machtstrukturen ankämpfen.

Gerichtshöfe unterliegen Zwang zur Gesetzesauslegung und Rechtsprechung

Luhmanns Theorie (Kapitel 2.2.1) besagt, dass aufgrund der Art und Weise der heutigen Gesetzformulierungen die RichterInnen immer häufiger zu Interpretierungen von Gesetzestexten gezwungen werden. Die Gesetze werden abstrakt gehalten, um sie auf möglichst viele Fälle anwenden zu können, während jedoch die RichterInnen immer in

unterschiedlichsten Einzelfällen entscheiden müssen. Bei der Entscheidungsfindung steht es den RichterInnen frei eine Begründung für ihr Urteil zu finden, wodurch die Urteile immer stark von den Persönlichkeiten der Urteilsprechenden abhängig sind (dies wird vor allem auch von den TheoretikerInnen der Critical Legal Studies untersucht – siehe Kapitel 2.3). Denn obwohl sich RichterInnen an Gesetze halten, sowie gerecht und gleich in jedem Fall entscheiden müssen, unterliegen sie immer noch gewissen Freiheiten. Bei der Urteilsfindung wird immer versucht die möglichen Folgen vorherzusehen, wobei niemand weiß, welche Zukunft eintritt.

Bezogen auf den Fall von M.S.S. orientierten sich die RichterInnen nicht nur an den vergangenen Erfahrungen des Antragstellers, sondern auch an jenen von tausenden Asylsuchenden im griechischen Asylsystem. Beim EuGH-Fall zu den verbundenen Rechtsachen wurde ebenfalls nicht nur die Vergangenheit beurteilt, sondern es wurde auch versucht die Zukunft für den Antragsteller beziehungsweise für weitere Asylsuchende vorherzusagen. Die Erfahrungen ließen menschenrechtsverletzende Aktivitäten in Griechenland sehr naheliegend erscheinen, wodurch zukünftige Überstellungen nach Griechenland oder anderen Ländern mit systemischen Mängeln untersagt wurden. Denn systemische Mängel eines Asylsystems lassen künftige Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention annehmen.

Die Theorie besagt, dass durch Gerichtsurteile Gesetze verdeutlicht werden, dies bedeutet Gerichtsurteile helfen bei Auslegungsschwierigkeiten von Gesetzestexten, wodurch Gerichte in gewisser Weise eigenes Recht setzen (siehe Kapitel 2.2.1).

Bei den beiden Urteilen 2011 wurden die Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, wie sie die Verordnung bei systemischen Mängeln von Überstellungszielländern anwenden müssen. Die Mitgliedstaaten können entweder versuchen einen anderen zuständigen Staat ausfindig zu machen oder Gebrauch von der Souveränitätsklausel machen, eine Überstellung in ein Land mit mangelhaftem Asylsystem ist jedoch nicht möglich. Der EuGH setzte mit seinem Urteil eigenes Recht, wodurch die Auslegungsschwierigkeiten beseitigt werden sollten. Durch die beiden Urteile forderten der EGMR und der EuGH die gesetzgebenden EU-Institutionen heraus etwas zu unternehmen. Die Aussage, dass in Zukunft in keine Staaten mit systemischen Mängeln überstellt werden darf, hatte das Potential die gesamte Dublin-Verordnung zu untergraben. Denn sobald über mehrere (Grenz-)Länder Überstellungsstopps ausgehängt würden, müsste die Souveränitätsklausel wahrscheinlich in fast 100 Prozent der Fälle angewendet werden. Die Rechtsprechungen 2011 stellten eine Art Mahnruf an die EU-Institutionen dar, welche daher 2013 die neue Dublin-III-Verordnung verabschiedeten.

6 Conclusio

In diesem letzten Kapitel werden zuerst die wichtigsten Eckdaten noch einmal zusammengefasst und danach die eingangs gestellte Forschungsfrage beantwortet. Diese lautet: „Welche Auswirkungen haben das Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu M.S.S. v. Belgien und Griechenland sowie das Urteil des Europäischen Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 auf das gesamte Dublin-System, aber vor allem auf die – Nachfolgeverordnung der Dublin-II-Verordnung – Verordnung (EU) Nr. 604/2013?“

Wie der Titel und die Einleitung schon zeigen, wurden diese Urteile nach ihrer Veröffentlichung in der rechtswissenschaftlichen Literatur als richtungsweisend dargestellt (z.B. vgl. Thym 2011). Man erwartete vor allem bei der Überstellungspraxis der Mitgliedstaaten gravierende Veränderungen, doch manche sahen auch das Grundprinzip der Dublin-II-Verordnung gefährdet. Inwiefern sich die Urteile nun wirklich auf die neue Dublin-III-Verordnung ausgewirkt haben, wird nun im Folgenden erläutert. Auf die Auswirkungen auf die Überstellungspraxis wird ebenfalls kurz eingegangen.

Dublin-II trat im Jahr 2003 in Kraft und schon kurz darauf gab es bei den Mitgliedstaaten Auslegungsdifferenzen und einige Asylsysteme wurden durch die gängige Handhabungspraxis der Verordnung noch zusätzlich belastet (siehe Kapitel 4). Dies führte vor allem in Griechenland zu unmenschlichen Zuständen, von denen der UNHCR, aber auch NGOs ständig berichteten und die Mitgliedstaaten zu Überstellungsaussetzungen nach Griechenland vehement anhielten.

Immer wieder kam es zu Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (siehe Kapitel 5). Im Jahr 2008 klagte K.R.S. das Vereinigte Königreich auf Verletzung des Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Hierbei entschied der Gerichtshof, dass eine Überstellung nach Griechenland keine Verletzung der EMRK darstellte und somit zulässig sei. Auf ebendieses Urteil bezogen sich die Mitgliedstaaten immer wieder und stellten somit die Überstellungen nach Griechenland trotz des desolaten Asylsystems als legitim dar. Im Jänner 2011 wurde über einen ähnlichen Fall entschieden. Aufgrund der schwerwiegenden Verschlechterung des Systems erkannte der EGMR im Fall M.S.S. v. Belgien und Griechenland die Verletzung der EMRK durch die durchgeführte Überstellung an. Griechenland verletzte Art. 3 und 13 der EMRK durch die schlechten Aufnahmebedingungen und Lebensstandards, sowie durch die fehlende Möglichkeit zu einem Rechtsbehelf. Aber auch Belgien wurde wegen diesen beiden Artikeln verurteilt, da es durch

die Überstellung den Antragsteller wissentlich menschenunwürdigen Bedingungen ausgesetzt hatte.

Noch im Dezember desselben Jahres kam es zu einem bedeutsamen Urteil des Europäischen Gerichtshofs, welches in engen Zusammenhang mit *M.S.S. v. Belgien und Griechenland* gesehen wird. Der EuGH entschied über mehrere Fragen. Zuerst klärte er die Frage, dass die Souveränitätsklausel der Dublin-II-Verordnung nicht nur die Verordnung selbst, sondern auch das Unionsrecht betrifft. In einem weiteren Schritt erklärte der Gerichtshof, dass zwar alle EU-Mitgliedstaaten die Genfer Flüchtlingskonvention, alle Verordnungen und Richtlinien zum Thema Asyl, sowie die Europäische Menschenrechtskonvention offiziell umgesetzt haben, jedoch dürfen die Mitgliedstaaten nicht davon ausgehen, dass dies alle Mitgliedsländer automatisch zu sicheren Drittstaaten macht. Sichere Drittstaaten sind jene Staaten, die die Inhalte der Konventionen, Verordnungen und Richtlinien wirklich in die Praxis umgesetzt haben. Vor einer Überstellung muss das Asylsystem des Ziellandes auf systemische Mängel überprüft werden. Hierzu können Berichte des UNHCR oder von NGOs herangezogen werden. Nur weil EU-Länder zur Umsetzung des EU-Rechts verpflichtet sind, birgt dies keine unwiderlegbare Vermutung mit sich, dass er dies auch in der Praxis wirklich erfüllt. Die Mitgliedstaaten sind daher angehalten die Asylsysteme anderer Staaten auf Beweise für menschenrechtsverletzende Mängel hin zu überprüfen. Kann in den ursprünglich zuständigen Staat aufgrund systemischer Mängel nicht überstellt werden, so hält es der EuGH für legitim, innerhalb einer angemessenen Frist, nach einem weiteren zuständigen Staat zu suchen, bevor der überstellende Staat die Souveränitätsklausel anwenden muss.

Wie schon erwähnt wurden diese beiden Urteile vielfach analysiert und als richtungsweisend für die weitere Entwicklung des Dublin-Systems gesehen. Auf die praktische Anwendung der Verordnung auf Überstellungen nach Griechenland ließen sich die Auswirkungen sofort feststellen. Einige Länder setzten die Überstellungen vollständig aus, während andere Einzelfallprüfungen durchführen ließen (siehe Kapitel 5.5). Die Zahl der durchgeführten Überstellungen nach Griechenland sank jedoch deutlich. Die Länder waren allgemein vorsichtiger mit Überstellungen in bestimmte Staaten. Dies bedeutet, dass die Urteile im praktischen Bereich vor allem in Bezug auf Griechenland eine erhebliche Auswirkung hatten, denn die Staaten wollten keine Verurteilung aufgrund von Menschenrechtsverletzungen erhalten.

Die Auswirkungen auf die Neufassung der Dublin-III-Verordnung sind jedoch eher gering. Die Dringlichkeit der Urteile wurde im Europäischen Parlament bei einer Plenardebatte diskutiert, wobei vielmehr die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Asylsystems

im Vordergrund stand. Das Dublin-System ist eine wichtige Grundlage für das Funktionieren der GEAS. Anhand der Darstellung in Kapitel 4.4 kann man deutlich den Entstehungsprozess der neuen Verordnung erkennen. Der Kommissionsvorschlag 2008 erhielt schon wesentliche Erneuerungen in Richtung einer umfassenderen Verordnung zur Ermittlung des zuständigen Mitgliedstaates. UNHCR und ECRE bezogen sofort Stellung zum Vorschlag und erläuterten auch noch einige Verbesserungsvorschläge. Während diese jedoch kaum in Betracht gezogen worden sind, wurden vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) wie auch vom Europäischen Parlament Änderungsvorschläge eingebracht. All dies geschah noch vor dem Jahr 2011. Im Juli 2012 veröffentlichte der Rat der Europäischen Union schlussendlich einen Bericht über die Kompromisslösung, die gemeinsam mit dem Europäischen Parlament gefunden wurde. Im Juni 2009 wurden dem Rat der Europäischen Union erstmals die vorgeschlagenen Dokumente vorgelegt und anhand einer genauen Betrachtung der Veränderungsschritte lässt sich feststellen, dass die Mehrheit der Veränderungen noch vor 2011 getroffen wurde. Dadurch kann man darauf schließen, dass die Urteile des EGMR und des EuGH im Jahr 2011 nur wenig Einfluss auf die Gesetzgebung im Fall der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 hatten. Natürlich gab es noch Veränderungen nach dem Jahr 2011, die vom Rat der Europäischen Union eingeführt wurden. Diese Veränderungen können jedoch kaum mit den Urteilen in Verbindung gebracht werden. Ein Punkt könnte jedoch sehr wohl aufgrund der Urteile von 2011 entstanden sein. Die Einführung des *Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung* – Art. 33 der Dublin-III-Verordnung. Das Problem der krisenbetroffenen Staaten wurde zwar schon 2008 erkannt, jedoch hielt die Europäische Kommission die Möglichkeit zu Überstellungsaussetzungen für überlastete Länder für die beste Lösung. Das Europäische Parlament stimmte dieser Lösung ebenfalls zu. Dadurch wird deutlich, dass erst die Verhandlungen mit dem Rat der Europäischen Union zum Frühwarnmechanismus geführt haben. Der Rat der Europäischen Union begann zwar schon 2009 mit der Begutachtung, doch erst im September 2011 veröffentlichte er eine Stellungnahme, in dem das Frühwarnsystem erstmals erwähnt wurde. Zuvor wurde eine gründliche Evaluierung des Dublin-Systems durchgeführt und im November 2010 wurde Besorgnis über die Möglichkeit zur Überstellungsaussetzungen und die mangelnde Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten geäußert.

Aufgrund dieser Zeitabfolge muss ein Teil der eingangs gestellten Forschungsfrage folgendermaßen beantwortet werden: Die Urteile des EGMR zu M.S.S. v. Belgien und Griechenland sowie das Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-

493 hatten nur geringfügige Auswirkungen auf die Formulierung der neuen Dublin-III-Verordnung. Die meisten Änderungen wurden schon vor den Urteilsprechungen vorgenommen, wobei die offensichtlichen Probleme mit der Dublin-II-Verordnung versucht wurden durch die Neufassung zu beheben. Die Urteile an sich hatten zwar keinen großen Einfluss, aber durch eine genauere Formulierung und durch eine konkrete Umsetzung der neuen Verordnung sollten die Probleme der überlasteten Asylsysteme überwunden werden können. Somit haben sowohl die drei Institutionen mit Rechtssetzungsgewalt in der Europäischen Union, sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof dieselben Ziele verfolgt. Alle fünf Institutionen wollten eine solidarischere Verteilung der Asylsuchenden um überlastete Länder zu entlasten, aber auch um den Asylsuchenden in allen EU-Staaten die Chance auf eine gleiche, faire Prüfung ihres Asylverfahrens zu bieten.

Die Gerichtshöfe sahen 2011 keine andere Möglichkeit als die Aussetzung der Überstellungen, um die Mitgliedstaaten auf ihre Verantwortung gegenüber Asylsuchenden hinzuweisen. Die Dublin-II-Verordnung funktionierte offenkundig nicht, die Staaten wendeten unterschiedlichste Auslegungsmethoden an und die Asylsuchenden wandten sich immer häufiger an den EGMR und die Länder ließen durch den EuGH Auslegungsschwierigkeiten klären. Doch nicht nur Griechenland hat ein mangelhaftes Asylsystem, sondern auch in anderen Ländern wie Italien, Ungarn, Malta, Zypern, etc. herrschen teilweise menschenunwürdige Zustände (siehe Kapitel 4.3.2). Aufgrund dieser Missstände der Asylsysteme wandten sich mehrere Asylwerber an den EMRK, um einerseits die Zulässigkeit von Überstellungen nach Italien (z.B. app. no. 27725/10, u. a.) und andererseits nach Ungarn (z.B. app. no. 2283/12) überprüfen zu lassen. Alle diese Urteile wurden im Zeitraum von April bis Juni 2013 mit der Rechtsprechung gefällt, dass die Überstellungen zulässig sind und sie keine Verletzung der Menschenrechte darstellen (siehe Kapitel 5.4). Obwohl die Asylsysteme zwar Mängel aufweisen, sind diese nicht so gravierend, dass man von systemischen Mängel sprechen könnte, wodurch eine Bezugnahme auf das Urteil von *M.S.S. v. Belgien und Griechenland* zwar vorhanden, aber nicht ausschlaggebend ist. Es wird angenommen, dass diese Urteile vor allem mit dem Hinblick auf die neue Dublin-III-Verordnung gesprochen wurden. Der EGMR erwartet sich durch die neue Verordnung Verbesserungen bei den nationalen Asylsystemen und zeigt durch diese Urteile sein Vertrauen in das Dublin-System und in die Nationalstaaten. Inwiefern sich die Situation in den Mitgliedstaaten und für die Asylsuchenden verbessert, bleibt abzuwarten, jedenfalls ist die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 mit 1. Jänner 2014 in Kraft getreten.

7 Literaturverzeichnis

ABl. L 50 (2003): 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. Amtsblatt der Europäischen Union vom 25.2.2003. S. 1-10.

ABl. L 222 (2003): Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates 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. Amtsblatt der Europäischen Union vom 5.9.2003. S. 3-23.

ABl. C 229 (2009): Stellungnahmen – der Europäische Datenschutzbeauftragte – Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (KOM(2008) 820 endg.). Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.9.2009. S. 1-5.

ABl. C 275 E (2009): Bewertung des Dublin-Systems. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu der Bewertung des Dublin-Systems (2007/2262(INI)). Amtsblatt der Europäischen Union vom 4.12.2009. S. 4 – 9.

ABl. C 326 (2012): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung). Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.10.2012. S. 47-199.

ABl. L 180 (2013): Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des 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 Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung). Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.6.2013. S. 31-59.

Aktion Europa (2012): Sekundärrecht der EU. Wie die Union Recht setzt. In: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_03/start.html [Zugriff: 12.11.2013]

Atteslander, Peter (2010): Methoden der empirischen Sozialforschung. 13., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt.

Bank, Roland/ Hruschka, Constantin (2012): Die EuGH-Entscheidung zu Überstellungen nach Griechenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Vol. 32 (6). S. 182-188.

Bender, Dominik (2012): Warum Italien ein »Dublin-Thema« ist. Ein Dasein am Rande des Existenzminimums ist unvereinbar mit dem Flüchtlingsschutz. In: Asylmagazin Vol. 1-2. S. 11-17.

Benhabib, Seyla (2008): Die Dämmerung der Souveränität oder das Aufstreben kosmopolitischer Normen? Eine Neubewertung von Staatsbürgerschaft in Zeiten des Umbruchs. In: Kreide, Regina; Niederberger, Andreas (Hg.): Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik. Frankfurt/ New York: Campus. S. 209-239.

bordermonitoring (Hg.) (2013): Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit. Aktualisierung und Ergänzung des Berichts vom März 2012. München: bordermonitoring.eu. In: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2013/Ungarn_Update_Oktober_2013.pdf [Zugriff: 27.11.2013].

Brunkhorst, Hauke (2001): Globale Solidarität. Inklusionsprobleme der modernen Gesellschaft. In: Wingert, Lutz; Günther, Klaus (Hg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Frankfurt/M.: Suhrkamp. S. 605-626.

Buckel, Sonja (2011): Von der Selbstorganisation zur Gerechtigkeitsexpertokratie. In: Eberl, Oliver (Hg.): Transnationalisierung der Volkssouveränität. Stuttgart: Franz Steiner. S. 33-56.

Buckel, Sonja; Fischer-Lescano, Andreas (2008): Emanzipatorische Gegenhegemonie im Weltrecht. In: Kreide, Regina; Niederberger, Andreas (Hg.): Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik. Frankfurt/ New York: Campus. S. 114-136.

Buckel, Sonja; Wissel, Jens (2009): Entgrenzung der europäischen Migrationskontrolle - Zur Produktion ex-territorialer Rechtsverhältnisse. In: Brunkhorst, Hauke (Hg.): Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos. S. 385-404.

Clayton, Gina (2011): Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece. In: Human Rights Law Review. Vol. 11 (4). S. 758-773.

Di Rado et al. (Hg.) (2010): Dubliners Project Report. "Dubliners - Research and exchange of experience and practice on the implementation of the Council Regulation Dublin II establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national" In: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/dublinerCORRETTO-definitivo.pdf> [Zugriff: 26.11.2013].

ECRE [o.J.]: In a nutshell. In: <http://www.ecre.org/about/this-is-ecre/in-a-nutshell.html> [Zugriff: 11.4.2013].

ECRE (2008): Memorandum to the JHA Council. Ending the asylum lottery – Guaranteeing refugee protection in Europe. In: <http://www.statewatch.org/news/2008/apr/ecre-to-jha-april-08.pdf> [Zugriff: 24.11.2013].

ECRE (2009): Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation. In: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/133.html> [Zugriff: 21.11.2013].

ECRE (2013): Dublin II Regulation. Lives on hold. European Comparative Report.
In: <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html> [Zugriff: 27.11.2013].

EDAL [o.J.]: CJEU: Reference for a preliminary ruling from the Asylgerichtshof (Austria) in case C-394/12. In: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-reference-preliminary-ruling-asylgerichtshof-austria-case-c-39412> [Zugriff: 5.12.2013].

EGMR [o.J.]: European Convention on Human Rights.
In: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf [Zugriff: 13.01.2014].

EGMR (2013a): Rules of Court. 1 July 2013, Registry of the Court. Strasbourg.
In: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf [Zugriff: 4.9.2013].

EGMR (2013b): Interim measures. Press Unit.
In: http://echr.coe.int/Documents/FS_Interim_measures_ENG.pdf [Zugriff: 4.9.2013].

EGMR (2013c): What are interim measures?
In: http://www.echr.coe.int/Documents/PD_interim_measures_intro_ENG.pdf [Zugriff: 8.9.2013].

EGMR (2013d): „Dublin“ cases. Press Unit.
In: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf [Zugriff: 4.12.2013].

EGMR Grand Chamber (2011): Case of M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09). Judgement 21 January 2011. Strasbourg: European Court of Human Rights.
In: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050> [Zugriff: 3.12.2013].

EuGH (2011): Urteil vom 21.12.2011 in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10.
In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0411:DE:PDF> [Zugriff: 2.12.2013].

Europäische Kommission (2007): Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems. Kommission der Europäischen Gemeinschaft. KOM(2007) 299 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 24.5.2013]

Europäische Kommission (2008): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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). KOM(2008) 820 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 20.11.2013].

Europäische Kommission (2010): Asyl- und Grenzangelegenheiten: Europäische Kommission bewilligt zusätzlich 9,8 Mio. EUR und weitere technische Unterstützung für Griechenland. Pressemitteilung IP/10/1719. Brüssel: Europäische Kommission. In: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1719_de.htm [Zugriff: 27.11.2013].

Europäische Kommission (2013): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betreffend den Standpunkt des Rates zur Annahme des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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. COM(2013) 416 final. Brüssel: Europäische Kommission. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0416:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 20.11.2013].

Europäisches Parlament (2009a): Plenardebatten, Mittwoch, 6. Mai 2009 – Straßburg. CRE 06/05/2009-12.

In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20090506&secondRef=ITEM-012&language=DE&ring=A6-2009-0279> [Zugriff: 17.11.2013].

Europäisches Parlament (2009b): 2008/0243(COD) - 07/05/2009 Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1076762&t=d&l=en> [Zugriff: 17.11.2013].

Europäisches Parlament (2009c): Anträge von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat auf internationalen Schutz (Neufassung). Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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). P6_TA(2009)0377.

In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0377+0+DOC+PDF+V0//DE> [Zugriff: 19.11.2013].

Europäisches Parlament (2011): Plenardebatten. Dienstag, 15. Februar 2011 – Straßburg.

In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110215+ITEM-013+DOC+XML+V0//DE&language=DE> [Zugriff: 10.12.2013].

Europäisches Parlament (2013a): Plenardebatten. Dienstag, 11. Juni 2013 – Straßburg. CRE 11/06/2013-16.

In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130611+ITEM-016+DOC+XML+V0//DE> [Zugriff: 20.11.2013].

Europäisches Parlament (2013b): Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz (Neufassung) Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 12. Juni 2013 zu

dem Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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). P7_TA-PROV(2013)0255.

In: http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2013/06-12/0255/P7_TA-PROV%282013%290255_DE.pdf [Zugriff: 20.11.2013].

Europäische Union (2013a): C-19/08. Migrationsverket v Edgar Petrosian and Others. In: <http://eur-lex.europa.eu/>. In: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-19/08> [Zugriff: 4.12.2013].

Europäische Union (2013b): C-620/10. Migrationsverket v Nurije Kastrati and Others. In: <http://eur-lex.europa.eu/>. In: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-620/10> [Zugriff: 4.12.2013].

Europäische Union (2013c): C-245/11. K v Bundesasylamt. <http://eur-lex.europa.eu/>. In: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-245/11> [Zugriff: 7.12.2013].

Europäische Union (2013d): C-394/12. Abdullahi v Austria. <http://eur-lex.europa.eu/>. In: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-394/12> [Zugriff: 10.12.2013].

EWSA (2009): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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)". Brüssel: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss.

In: <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=DE&docnr=1210&year=2009> [Zugriff: 19.11.2013].

Frankenberg, Günter (2009): Partisanen der Rechtskritik: Critical Legal Studies etc. In: Buckel, Sonja; Christensen, Ralph; Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): Neue Theorien des Rechts. 2., neu bearb. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius. S. 93-112.

Günther, Klaus (2001): Rechtspluralismus und universaler Code der Legalität. In: Wingert, Lutz; Günther, Klaus (Hg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Frankfurt/M.: Suhrkamp. S. 539-567.

Hanschmann, Felix (2009): Theorie transnationaler Rechtsprozesse. In: Buckel, Sonja; Christensen, Ralph; Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): Neue Theorien des Rechts. 2., neu bearb. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius. S. 375-399.

Hitzel-Cassagnes, Tanja; Meisterhans, Nadja (2009): Konstitutionalisierungsperspektiven eines fragmentierten Weltrechts. In: Brunkhorst, Hauke (Hg.): Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos. S. 159-184.

Janetzek, Henrike (2013): Familieneinheit im Dublin-Verfahren. Das Urteil des EuGH vom 6.11.2012 zur Anwendung der humanitären Klausel. In: Asylmagazin. Heft 1-2. S. 2-9.

Kadelbach, Stefan; Günther, Klaus (2011): Recht ohne Staat? In: dies. (Hg.): Recht ohne Staat? Zur Normativität nichtstaatlicher Rechtsetzung. Frankfurt/M.: Campus. S. 9-48.

Kommissionsdienststellen (2008a): Commission Staff working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Impact Assessment. SEC(2008) 2962. Brüssel: Commission of the European Communities. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2962:FIN:EN:PDF> [Zugriff: 11.01.2014].

Kommissionsdienststellen (2008b): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Begleitdokument zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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. Zusammenfassung der Folgenabschätzung. SEK(2008) 2963. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2963:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 11.01.2014].

Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung. 5., überarbeitete Auflage. Weinheim/Basel: Beltz.

Lehnert, Matthias/ Pelzer, Marei (2010): Der Selbsteintritt der Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-Asylzuständigkeitssystems der Dublin II-Verordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Vol. 29 (10). S. 613-617.

LIBE (2009a): Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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). PE420.177v01-00. Europäisches Parlament - Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-420.177+01+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> [Zugriff: 16.11.2013].

LIBE (2009b): Änderungsanträge 29 – 113. Entwurf eines Berichts Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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. Vorschlag für eine Verordnung. PE423.712v02-00. Europäisches Parlament - Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-423.712+02+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> [Zugriff: 16.11.2013].

LIBE (2009c): 2008/0243(COD) – 27/4/2009 Vote in Committee 1st reading/ single reading. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1063169&t=e&l=en> [Zugriff: 17.11.2013].

LIBE (2009d): Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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). A6-0284/2009. Europäisches Parlament - Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

In:[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A6-2009-0284+0+DOC+PDF+V0//DE)

[//EP//NONGML+REPORT+A6-2009-0284+0+DOC+PDF+V0//DE](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A6-2009-0284+0+DOC+PDF+V0//DE) [Zugriff: 17.11.2013].

LIBE (2013): Empfehlung für die zweite Lesung zum Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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). A7-0216/2013. Europäisches Parlament - Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

In:[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A7-2013-0216+0+DOC+PDF+V0//DE)

[//EP//NONGML+REPORT+A7-2013-0216+0+DOC+PDF+V0//DE](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A7-2013-0216+0+DOC+PDF+V0//DE) [Zugriff: 20.11.2013].

Luhmann, Niklas (1995): Das Recht der Gesellschaft. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas (1999): Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Markard, Nora (2012): Die „Rule 39“ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Vorläufige Maßnahmen des EGMR bei drohenden Abschiebungen. In: Asylmagazin, Vol 1-2. S. 3-10.

Marx, Reinhard (2010): Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung). In: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2010/Marx_Rechtsgutachten_Dublin_II-Verordnung_Maerz_2010.pdf [Zugriff: 27.11.2013].

Marx, Reinhard (2012a): Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Vol. 31 (7). S. 409-413.

Marx, Reinhard (2012b): Juristische Bewertung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Dezember 2011 in den Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 – N.S. und M.E. – zum grundrechtskonformen Vollzug von Überstellungen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin – VO II).

In: http://www.amnesty.de/files/EuGH_21_12_2011_Marx_Gutachten_lang.pdf [Zugriff: 3.12.2013].

Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 10., neu ausgestattete Auflage. Weinheim/ Basel: Beltz.

NGO (2013): Establishing a Common European Asylum System: still a long way to go. NGO Statement on the occasion of the final vote on the Asylum Package. Brüssel. In: http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/20_Areas_of_Work/01_Refugee_Protection/2013-06-10_Joint_NGO_Statement_Asylum_Package_10_June_2013.pdf [Zugriff: 21.11.2013].

Pelzer, Marei (2012): Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur „Dublin-II-Verordnung“. In: Asylmagazin Heft 4. S. 102-108. In:

Rat der Europäischen Union (2009): 2008/0243(COD) - 04/06/2009 Debate in Council. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1077619&l=en&t=E> [Zugriff: 19.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2010a): 2008/0243(COD) - 07/10/2010 Debate in Council. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1126302&l=en&t=E> [Zugriff: 19.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2010b): 2008/0243(COD) - 08/11/2010 Debate in Council. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1130160&l=en&t=E> [Zugriff: 19.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2011): 2008/0243(COD) - 22/09/2011 Debate in Council. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1166149&l=en&t=E> [Zugriff: 20.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2012a): 2008/0243(COD) - 08/03/2012 Debate in Council. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1196289&l=en&t=E> [Zugriff: 20.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2012b): 2008/0243(COD) - 26/04/2012 Debate in Council. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1204793&l=en&t=E> [Zugriff: 20.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2012c): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person [First reading]. 12202/12 Limite Asile 102 Codec 1839. Brussels: The Council of the European Union. In: <http://www.statewatch.org/news/2012/jul/eu-council-dublinII-12202-12.pdf> [Zugriff: 20.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2012d): 2008/0243(COD) - 25/10/2012 Debate in Council. Summary.

In: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1232236&l=en&t=E> [Zugriff: 20.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2012e): Entwurf der Begründung des Rates. Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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) [erste Lesung]. 15605/12, Add 1, Asile 129, Codec 2520, OC 601. Brüssel: Rat der Europäischen Union. In: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st15/st15605-ad01.de12.pdf> [Zugriff: 20.11.2013].

Rat der Europäischen Union (2013): Addendum zum I/A-Punkt-Vermerk. Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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) [erste Lesung]. 10184/13, Add 1, Codec 1242, Asile 22, OC 326. Brüssel: Rat der Europäischen Union. In: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/13/st10/st10184-ad01.de13.pdf> [Zugriff: 20.11.2013].

Schweizerische Flüchtlingshilfe (2013): Italien: Aufnahmebedingungen. Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutz-berechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe. In: <http://www.fluechtlingshilfe.ch/1310-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen.pdf> [Zugriff: 28.11.2013].

Springer Gabler Verlag (Hg.) [o.J.]: Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Suspensiveffekt. In: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6096/suspensiveffekt-v10.html> [Zugriff: 13.01.2014].

Thym, Daniel (2011): Menschenrechtliche Feinjustierung des Dublin-Systems zur Asylzuständigkeitsabgrenzung – Zu den Folgewirkungen des Straßburger M.S.S.-Urteils. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Vol. 31 (11/12). S. 368-378.

Thym, Daniel (2013): Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Heft 9. S. 331-335.

UNHCR (2007): Die Rückführung von Asylsuchenden nach Griechenland vor dem Hintergrund des „Abbruchs“ von Asylverfahren.

In: http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_1/FR_eu_asyl_dublin-HCR_GRE_Rueckfuehrung.pdf [Zugriff: 24.5.2013].

UNHCR (2008): UNHCR-Positionspapier zur Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der „Dublin-II-Verordnung“.

In: <http://www.refworld.org/docid/480f5a3e2.html> [Zugriff: 22.11.2013].

UNHCR (2009): UNHCR-Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung. In: <http://www.unhcr.at/recht/i2-europ-fluechtlingsrecht/22-asyl.html> [Zugriff: 27.11.2013].

UNHCR (2010a): convention and protocol relating to the status of refugees. Geneva: UNHCR. In: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> [Zugriff: 13.01.2014].

UNHCR (2010b): UNHCR Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in particular in the context of intended transfers to Greece. In: <http://www.refworld.org/docid/4c18e6f92.html> [Zugriff: 8.8.2013].

UNHCR (2011): Updated UNHCR Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in particular in the context of intended transfers to Greece 31 January 2011. In: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d5923782> [Zugriff: 3.9.2013].

UNHCR (2012): Ungarn als Asylland. Bericht zur Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Ungarn. In: http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/6_laenderinformationen/6_4_europa/HUN_AsylumHungary.pdf [Zugriff: 27.11.2013].

UNHCR (2013a): History of UNHCR. In: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html> [Zugriff 11.4.2013].

UNHCR (2013b): Who we help. In: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c11c.html> [Zugriff: 11.4.2013].

UNHCR (2013c): Advocacy. In: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c104.html> [Zugriff: 11.4.2013].

UNHCR (2013d): Moving further toward a common European Asylum System. UNHCR's statement on the EU asylum legislative package. In: <http://www.unhcr.org/51b7348c9.html> [Zugriff: 21.11.2013].

ZAR (2013a): Überstellung von Asylbewerbern, Italien. Rechtsprechung. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Heft 9. S. 336-337.

ZAR (2013b): Überstellung von Asylbewerbern, Italien. Rechtsprechung. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Heft 9. S. 338-339.

8 Anhang

8.1 Zusammenfassung

Die Frage der Zuständigkeit für Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz in der Europäischen Union stellen, beschäftigt die Mitgliedstaaten schon seit langem. 2003 wurde die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung) verabschiedet, um die Zuständigkeit nach einem bestimmten Kriterienkatalog festzulegen. Schon bald wurde erkannt, dass diese Kriterien erstens von den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt wurden und zweitens dadurch zu einer Überlastung von gewissen EU-(Grenz-)Staaten führten. Vor allem das griechische Asylsystem konnte die große Anzahl an Asylsuchenden nicht bewältigen, wodurch menschenrechtsverletzenden Zustände entstanden. Dies wurde durch die gängige Praxis, jene Staaten für zuständig zu erklären, die für die Einreise der Asylsuchenden verantwortlich sind, verstärkt. Diese unwürdigen Zustände wurden immer wieder von UNHCR und NGOs aufgezeigt, doch die Überstellungen nach Griechenland hielten an.

Doch auch die Europäische Kommission erkannte die Missstände, die nicht nur Griechenland, sondern in weiterer Folge ebenfalls die Dublin-II-Verordnung an sich, betrafen. Daher stellte die Europäische Kommission 2008 einen Vorschlag zur Neufassung dieser Verordnung vor. Nach einem langen Gesetzgebungsprozess wurde die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung) schlussendlich im Juni 2013 verabschiedet.

Innerhalb dieser fünf Jahre verschlimmerten sich die Zustände in Griechenland zusehends, wodurch sich immer mehr Asylsuchende an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wandten, um so Überstellungen vom jeweiligen Aufenthaltsland nach Griechenland, aufgrund der dort herrschenden Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention, unterbinden zu lassen. Im Jänner 2011 entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall M.S.S. v. Belgien und Griechenland, dass die Zustände in Griechenland eine Verletzung des Art. 3 und des Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen. Doch nicht nur Griechenland hat die Konvention verletzt, sondern auch der überstellende Staat Belgien wurde verurteilt, da dieser trotz der zahlreichen Berichte über menschenrechtsverletzende Zustände den Asylsuchenden nach Griechenland überstellt hat. Belgien hätte zuvor überprüfen müssen, ob in Griechenland die Rechte des Asylsuchenden gewahrt werden. Im selben Jahr urteilte der Europäische Gerichtshof in den verbundenen Rechtsachen C-411/10 und C-493/10, dass EU-

Mitgliedstaaten nicht automatisch sichere Drittstaaten sein müssen und somit keine unwiderlegbare Vermutung hinsichtlich dieser Annahme besteht. Die überstellenden Länder müssen die Asylsysteme der Zielländer auf systemische Mängel prüfen. In Ländern mit systemischen Mängeln darf nicht überstellt werden. Diese beiden Urteile wurden als richtungsweisend für die Zukunft der Dublin-Verordnung betrachtet.

Aufgrund dieser Ereignisse untersucht diese Diplomarbeit die Forschungsfrage, welche Auswirkungen diese Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs auf den weiteren Umgang mit Überstellungen aufgrund der Dublin-II-Verordnung und auf die Entwicklung der Dublin-III-Verordnung hatten. Dazu wird zuerst ein Augenmerk auf die Dublin-II-Verordnung und deren Anwendungsfolgen geworfen. In weiterer Folge werden die genauen Schritte des Gesetzgebungsprozesses, beginnend mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission in 2008 bis hin zur Verabschiedung der Dublin-III-Verordnung 2013, genau nachverfolgt. Am Ende folgt noch eine Analyse der inhaltlichen Veränderung von der Dublin-II-Verordnung zur Dublin-III-Verordnung. Im nächsten Kapitel werden die einzelnen Urteile und deren Begründung dargestellt, wobei anschließend die sofortigen Auswirkungen auf die Überstellungspraxen der Länder aufgezeigt werden. Anhand dieser Informationen lässt sich feststellen, dass die Urteile auf den Gesetzgebungsprozess an sich nur wenig Einfluss hatten, wobei durch die neue Verordnung versucht wird die bestehenden Mängel zu beheben und ein Frühwarnsystem für mangelhafte Asylsysteme eingeführt wurde. Somit strebt die EU nach einer qualitativen Verbesserung der Standards in den Mitgliedstaaten, um so Überstellungen in Asylsysteme mit systemischen Mängeln zu verhindern. Dieses Ziel verfolgten auch die beiden Urteile.

Die Urteile hatten jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Überstellungspraxen nach Griechenland. Fast alle Länder setzten die Überstellungen gänzlich aus oder überprüften zumindest jeden Fall einzeln. Zudem wurden auch Überstellungen in andere Staaten mit mangelhaften Asylsystemen teilweise ausgesetzt. In diesem Fall entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 2013, dass Überstellungen nach Italien und Ungarn trotz Mängel zulässig seien, da es sich nicht um systemische Mängel und somit um keine Verletzung der Menschenrechtskonvention handelt. Diese Urteile wurden mit Hinblick auf die erhofften Verbesserungen durch die Dublin-III-Verordnung getroffen. Daher lassen sich auch hier keine direkten Auswirkungen feststellen, jedoch wird immer wieder Bezug auf die beiden Urteile von 2011 genommen. Diese haben die Diskussion über die qualitativen Standards in den nationalen Asylsystemen, sowie über das gemeinsame europäische Asylsystem wieder in den Vordergrund gerückt und die Europäische Union gezwungen Taten zu setzen.

8.2 Summary

The member states of the European Union have been concerned with the question which member state is responsible for applications of people who ask for international protection within the European Union for many years. In 2003 the regulation (EC) No 343/2003 (Dublin-II-regulation) was adopted. This regulation defines certain criteria in order to identify which state is responsible for processing asylum cases. Soon it became clear that the member states interpreted the criteria in different ways and that some states (at the border of the EU) were overwhelmed with the amount of refugees in their countries. Especially the Greek asylum system was not functioning properly due to the large amount of asylum seekers. This led to a faulty system where violations of human rights occurred. The habit of member states sending asylum seekers back to Greece due to the Dublin-II-regulation aggravated the situation. UNHCR and NGOs published reports to point out the severe state of Greece's asylum system. The European Commission recognized the deficits not only concerning Greece but also the Dublin-II-regulation itself. Therefore a proposal for a new version of this regulation was published in 2008. The ordinary legislative procedure took five years until the regulation (EU) No 604/2013 was finally adopted in 2013.

Within these five years the situation in Greece deteriorated which led to lawsuits at the European Court of Human Rights. Asylum seekers wanted to stop transfers to Greece because they would suffer violations under the European Convention on Human Rights. In January 2011 the European Court of Human rights ruled on the case *M.S.S. v. Belgium and Greece*. Greece was convicted of a violation of article 3 and 13 of the European Convention on Human Rights and so was Belgium. Belgium did not follow its responsibility to check the Greek situation, if Greece was not violating any laws before the transfers were completed. In December 2011 the European Court of Justice (joined cases C-411-/10 and C-493/10) decided that there was no irrebuttable presumption that every EU-member state can be considered as a safe third country. The countries that want to execute a transfer have to make sure that there are no systemic deficiencies in the whole asylum system. There are no transfers allowed to states with systemic deficiencies. These two judgements were considered as landmark decisions for the future of the Dublin-regulation.

All those events led to this thesis which analyzes the following research question: Which effects did the judgements of the European Court of Human Rights and of the European Court of Justice have on the transfer practice between member states as well as on the ordinary legislative procedure of the Dublin-III-regulation?

In order to answer this question this thesis concentrates on two aspects. First, the Dublin-II-regulation and its effects on asylum seekers and on states were analyzed. The next chapter concentrates in detail on the ordinary legislative procedure which started with a proposal of the European Commission in 2008 and led to the adoption of regulation (EU) No 604/2013 in June 2013. To finalize this chapter the changes with regards to content from the Dublin-II-regulation to the Dublin-III-regulation were pointed out. Second, the judgements of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice were examined concerning their reasons for decisions and their effects on transfer practices.

All this information led to the conclusion that these judgements had only little effect on the ordinary legislative procedure. The new Dublin-III-regulation aims to improve the deficiencies and introduces a mechanism for early warning of faulty asylum systems and points out the importance of a common European asylum system. Therefore the EU as well as the two European Courts try to improve the situation for asylum seekers as well as the EU-member states.

These judgements did affect the transfer practice to Greece tremendously. Almost all EU-member states stopped transferring asylum seekers to Greece or at least examined every case individually. Additionally some states stopped transfers to other countries with deficient asylum systems. The European Court of Human Rights decided 2013 in different occasions that transfers to Italy and Hungary are not a violation of the European Convention on Human Rights, because the asylum systems in those countries do not show systemic deficiencies. These newer judgements were made in consideration of the Dublin-III-regulations which should improve quality standards of the national asylum systems.

The two judgements of 2011 emphasized the discussion of the importance of the quality standards and of the common European asylum system which forced the European Union to finally undertake some improving measures.

8.3 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der EU: Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 294 AEUV	29
Abbildung 2: Anzahl der bewilligten Gesuche im Vergleich mit durchgeführten Überstellungen	33
Abbildung 3: Ausgehende Dublin-Übernahmeersuchen Art des Übernahmeersuchens	36
Abbildung 4: Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsprozess von KOM(2008) 820 endg. bis zu Verordnung (EU) Nr. 604/2013	62
Abbildung 5: Ankommende Überstellungen in Griechenland. Eigene Berechnung und Darstellung	107

8.4 Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CLS	Critical Legal Studies
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen/ European Asylum Support Office
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
GEAS	gemeinsames europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres/ Civil Liberties, Justice and Home Affairs
NGO	Nichtregierungsorganisation/ Non-governmental Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

8.5 Curriculum Vitae

Persönliche Daten

Katrin Leirich, BA

geboren 1988 in Grieskirchen, Oberösterreich

katrin.leirich@gmx.at

Studienverlauf an der Universität Wien

10/2007 – 02/2014 Studium Internationale Entwicklung, Individuelles Diplomstudium

Seit 03/2013 Studium Bildungswissenschaft, Bachelor

Seit 03/2010 Studium Politikwissenschaft, Master

10/2007 – 02/2010 Studium Politikwissenschaft, Bachelor

Auslandsaufenthalte zu Studienzwecken

02/2011 – 06/2011 Erasmusaufenthalt an der Karlsuniversität Prag

Schulbildung

09/2002 – 06/2007 Handelsakademie Eferding, Oberösterreich

09/1998 – 07/2002 Hauptschule Peuerbach, Oberösterreich

09/1994 – 07/1998 Volksschule Bruck-Waasen, Oberösterreich

Weitere Qualifikationen

Fremdsprachenkenntnisse

Englisch (sehr gute Kenntnisse)

Französisch (Grundkenntnisse)

Tschechisch (Grundkenntnisse)

Berufliche Tätigkeiten

Seit 12/2012 **Don Bosco Flüchtlingswerk Austria**

Betreuerin – Jugendwohnheim

Projektmitarbeiterin - Nachbetreuungsprojekt