



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und 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 (Dublin-IV-VO)

Stellungnahme Nr.: 67/2016

Berlin, im Oktober 2016

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main (stellvertretender Vorsitzender + Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Verteiler

- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium des Innern
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorstand des DAV
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Verteiler Europa

- Europäische Kommission
 - Generaldirektion Migration und Inneres
- Europäisches Parlament
 - Ausschuss Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
 - Ausschuss Auswärtige Angelegenheiten
 - Haushaltsausschuss
- Rat der Europäischen Union
- Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
- Justizreferenten der Landesvertretungen
- Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt cursorisch zu einigen der zentralen Punkte des Vorschlags für eine Dublin-IV-Verordnung Stellung:

1. Nunmehr soll, so keine vorrangigen Kriterien erfüllt sind, ausnahmslos und ohne zeitliche Beschränkung der Staat der ersten „irregulären“ Einreise zum für die Durchführung des Verfahrens zuständigen Staat bestimmt werden (Art. 15), wobei diese Zuständigkeit auch für alle zukünftigen Zweit- oder Folgeverfahren festgeschrieben wird (Art.3 Abs. 5).

Dies begegnet erheblichen Bedenken. So ist damit entgegen der Intention des Europäischen Parlamentes und Rates einer gleichmäßigen Verteilung der Flüchtlinge eine weitere Überlastung der an den Außengrenzen liegenden Staaten vorprogrammiert, da sie weit überproportional Ersteinreisestaaten sind. Es hat wenig Sinn, eine – zumal bereits bestehende – Überlastung festzuschreiben, um sie dann in nicht erprobten und durchaus aufwendigen Umverteilungsverfahren wieder auszugleichen. Dieses Unterfangen wird vor dem Hintergrund der für alle Zukunft festgeschriebenen Zuständigkeit und damit völlig unklaren, zukünftigen Belastungen nicht zu realisieren sein. Darüber hinaus bleibt unklar, was unter einer „irregulären“ Einreise zu verstehen wäre (z.B. Einreise mit Schengenvisum?)

2. Nunmehr muss zwingend vor das Dublin-Verfahren ein Verfahren zur Überprüfung der Zulässigkeit des Antrages geschaltet werden. Kommt der Betroffene aus einem verfolgungsfreien Herkunftsstaat, aus einem sicheren Drittstaat oder stellt er eine schwerwiegende Gefahr für die Sicherheit des Landes dar, soll der Staat, bei dem der Antrag gestellt wird, ggf. den Antrag als unzulässig abweisen, bevor er in die Prüfung des zuständigen Mitgliedsstaates eintritt (Art. 3 Abs. 3). Er bleibt dann auch unabänderlich zuständiger Staat für zukünftige Verfahren (Art. 3 Abs. 4 und 5).

Dies belastet erneut die Staaten an den Außengrenzen, sofern sie sich normgetreu verhalten und die Einreisenden registrieren. Das schafft wiederum erheblichen Anreiz, durch Nichtvornahme einer solchen Registrierung das System zu unterlaufen, zumal bereits die neue Zulässigkeitsprüfung ein zeit- und ressourcenforderndes Verfahren mit sich bringt. Was z.B., wenn eine Rücknahme/Abschiebung in den sicheren Drittstaat nicht möglich ist? Was bei Vorliegen nationaler Abschiebungsverbote bzw. solcher aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)?

Dem Vorschlag liegt das Konzept zugrunde, die individuelle Prüfung einer drohenden Verfolgung einschließlich der dieser entgegenstehenden anderweitigen Sicherheit davor durch generelle politische Entscheidungen zu ersetzen. Diese, nicht allein am Schutz der Flüchtlinge orientierten politischen Festlegungen, welche Staaten als verfolgungsfrei zu gelten haben und welche – möglicherweise durch entsprechende Abkommen – zu sicheren Drittstaaten zu erklären sind, sollen dann praktisch ohne Prüfung des Einzelfalles vollzogen werden. Das Non-Refoulement-Verbot gilt aber gerade für den Einzelfall. Mit diesem flüchtlingsrechtlichen Grundprinzip lässt sich die Generalisierung und Politisierung der Entscheidung nicht mehr in Einklang bringen. Davon unabhängig ließe sich in der Praxis wohl kaum in einem vereinfachten, beschleunigten Verfahren feststellen, ob der Betroffene ein Sicherheitsrisiko (für welchen Staat?) darstellt und, falls dies der Fall sein sollte, ob nicht die Schutzregelungen der EMRK doch eine Abschiebung verbieten.

Die Zuständigkeitsbestimmung lässt sich mit Art. 10 ff. nicht in Einklang bringen. Sie verletzt das durch Art. 8 EMRK und Art. 8 Grundrechtecharta (GRCh) festgeschriebene Gebot des Schutzes des familiären Zusammenlebens. Entsprechendes gilt hinsichtlich des in Art. 24 Abs. 2 GRCh verankerten Gebotes des absoluten Vorranges des Kindeswohles. Durch die neu geschaffene „Ewigkeitsklausel“ für die einmal bestehende Zuständigkeit (Art. 3 Abs. 5, siehe folgend Ziff. 3) perpetuiert die grundrechtswidrige Rechtslage auf Dauer.

3. Nunmehr soll der einmal als zuständig bestimmte Mitgliedsstaat unabänderlich für das laufende Verfahren ebenso wie für zukünftige Verfahren zuständig bleiben (Art. 3 Abs. 5). Es ist aber den Verhältnissen nun einmal eigen, dass sie sich ändern (Geburt von Kindern, Erkrankungen, Änderung der Verhältnisse im Herkunftsstaat, u.a.). Nimmt man noch die absolute Präklusionsregelung auch für das Geltendmachen familiärer

Beziehungen hinzu (Art. 5 Abs. 4), ist die Unvereinbarkeit der „Ewigkeitsgarantie“ mit dem durch die EMRK und der GRCh geschützten Recht auf familiäres Zusammenleben unausweichlich. Selbst wenn ein mit Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedsstaat lebender Ausländer, der früher einmal einen Asylantrag in einem anderen Mitgliedsstaat gestellt hatte, nun aufgrund der Änderung der Verhältnisse im Heimatland einen Folgeantrag stellen wollte, müsste er dafür in den anderen Staat reisen.

4. Das Selbsteintrittsrecht wird im doppelten Sinne beschränkt (Art. 19 Abs. 1 S. 1). Es darf nicht mehr ausgeübt werden, wenn bereits ein zuständiger Staat bestimmt wurde, und es darf nur zum Schutz der Familie im weiteren Sinne ausgeübt werden. Dies, zumal verbunden mit der o.g. Ewigkeitsklausel, führt zu unhaltbaren Ergebnissen. Diese Beschränkung und ihre Begründung (Erwägungsgrund 21: beeinträchtigt die Wirksamkeit und Tragfähigkeit des Systems) ist umso unverständlicher, wenn gleichzeitig festgestellt wird, dass nur selten vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht wird (s. S. 11 der Entwurfsbegründung oben).

Der Entwurf verkennt, dass die freie Möglichkeit der Entscheidung über einen Selbsteintritt ein nicht hinwegzudenkendes Element des europäischen Asylsystems ist (so ausdrücklich: EuGH, 21.12.2011, C-411/10, N.S. u.a. gegen Vereinigtes Königreich, Rn. 65). Nur dadurch ist die stets gebotene Berücksichtigung der Rechte des Einzelnen auch in den Fällen eröffnet, die nicht von der Verordnung erfasst sind.

5. Die Einbeziehung von Personen, die bereits in einem der Mitgliedsstaaten internationalen Schutz erhalten haben, in das Dublin-Verfahren ist folgerichtig. Allerdings ist das auch in diesen Fällen angenommene Ewigkeitsprinzip wenig realitätstauglich. Es stellt sich z.B. die Frage, was in Fällen des Erlöschens des Schutzes oder bei einer zwischenzeitlichen Ausreise zu gelten hat.

6. Es wird ein neues Fristregime für die Stellung des Aufnahmegesuches, der Wiederaufnahmemitteilung, deren Beantwortung sowie deren Umsetzung durch einen Überstellungsbescheid und eine Überstellung geschaffen (Art. 24 bis 26). Die Fristen für die Stellung der Gesuche bzw. Überstellungsmitteilungen wurden verkürzt, ebenso die Reaktionsfristen. Der fruchtlose Ablauf der Frist für die Anbringung eines Wiederaufnahmeersuchens führt nun aber ebenso wenig zum Eintritt der Zuständigkeit des ersuchenden Mitgliedsstaates wie der Ablauf der Überstellungsfrist.

Die Kürzung der behördlichen Fristen für die Gesuche bzw. deren Beantwortung scheint wenig realistisch, da bereits jetzt diese Fristen in sehr vielen Fällen nicht eingehalten werden und/oder sich die Mitgliedsstaaten formaler Tricks bedienen, um sie künstlich zu verlängern (z.B. den Asylantrag nicht registrieren).

Soll nun der Fristablauf im Rahmen des Wiederaufnahmeverfahrens und bei der Überstellung nicht mehr zur Zuständigkeitsänderung führen, werden diese Fristregelungen vollends leer laufen. Ohne die „Sanktion“ der Eigenzuständigkeit sinken die Motive für eine Fristeinhaltung vollends ins Nichts. Die Folge werden noch weit mehr als derzeit anhängende, über Jahre weg währende Verfahren sein, also genau das Gegenteil der beabsichtigten raschen und klaren Entscheidung (vgl. Erwägungsgrund 5).

7. Gem. Art. 5 Abs. 3 soll der Betroffene keine Leistungen mehr erhalten, solange er sich in einem nicht zuständigen Mitgliedsstaat aufhält. Das dürfte mindestens dann, wenn er keinen Einfluss auf die Dauer seines dortigen Aufenthalts mehr haben kann, oder wenn er sich gar von vorneherein unverschuldet in einem unzuständigen Mitgliedsstaat aufhält, nicht vertretbar sein. Die Gewährung des soziokulturellen Existenzminimums ist in Deutschland grundgesetzlich gesichert (BVerfG, 18.7.2012, 1 BvL 10/10 u.a.). Der EGMR hat in seiner Entscheidung M.S.S. gegen Belgien und Griechenland zur Bestimmung des Existenzminimums die Regelungen der Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33) herangezogen. Diese so gezogene Grenze kann nicht unterschritten werden, schon gar nicht, wenn kein besonderes persönliches Verschulden vorliegt. Geradezu grotesk sind die geplanten Leistungsverweigerungen, wenn dem Betroffenen die freiwillige Reise in den zuständigen Staat versagt wird, und/oder die Überstellung nicht finanziert wird, was in der Praxis bestimmter Staaten durchaus häufig vorkommt.

8. Die Rechtsschutzmöglichkeit soll verkürzt werden (Art. 28). Es wird eine Entscheidungsfrist von 15 Tagen eingeführt (Art. 28 Abs. 3), ohne allerdings die Folgen ihrer Überschreitung anzuführen. Nur die Geltendmachung der aus Art. 10 ff. (Minderjährigkeit, Familie) folgenden Rechte oder eines systemischen Versagens soll möglich sein (Art. 28 Abs. 4). Dies ist unhaltbar, da sowohl der weitere Schutz des familiären Zusammenlebens als auch der körperlichen Unversehrtheit und anderer Rechte aus der EMRK nicht ausgeschlossen werden kann und darf. Zudem stellt sich

der Vorschlag in Widerspruch zu den Entscheidungen des EuGH zur Reichweite des Rechtsschutzes gegen Dublin-Entscheidungen: Dieser hat klargestellt, dass sich der Rechtsschutz des Betroffenen auch und gerade auf die korrekte Anwendung der Verfahrensregelungen der Dublin-VO erstreckt (7.6.2016, C-63/15, Mehrdad Ghezalbash gegen Königreich Niederlande und 7.6.2016, C-155/25, Karim gegen Königreich Schweden; generell zur grundrechtlichen Sicherung auch der Verfahrensdauer: EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs C-411/10, C-493/10). Eben dies entspricht auch den durch das deutsche Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen, der zufolge die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht grundrechtlich abgesichert ist (BVerfG, 16.1.1957, 1 BvR 253/56, Elfes, BVerfGE 6, 32 ff.). Niemand darf durch ein auch formal rechtswidriges Vorgehen des Staates in seiner Freiheit beschränkt werden. Das ist die zwingende Folge des aus dem Würdegebot folgenden Verbotes, den Bürger zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden zu lassen.

Völlig unabhängig davon dienen die formalen Regelungen der Dublin-VO auch und gerade dem Recht des Einzelnen auf ein schnelles, sachgerechtes Verfahren, ist also die rechtliche Kontrolle ihrer Einhaltung auch im Sinne einer Effizienzsteigerung des Systems.

Völlig unklar ist zudem, inwieweit die Präklusionsvorschriften auch eine Geltendmachung der entsprechenden, im Verwaltungsverfahren ausgeschlossenen, Umstände hindern.

9. Auch für Minderjährige soll nun entgegen der Rechtsprechung des EuGH (6.6.2013 C-648/11, MA, BT u.a. gegen Vereinigtes Königreich) bei Fehlen familiärer Bindungen grundsätzlich der Staat der ersten „irregulären“ Einreise zuständig sein (Art. 10 Abs. 5). Damit sind erhebliche Verfahrensverzögerungen in Fällen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) programmiert. Es stellt sich die Frage, aus welchen Gründen nicht die von der Rechtsprechung entwickelte Regel beibehalten wird, zumal UMF erfahrungsgemäß integrationspolitisch sehr geringe Probleme mit sich bringen. Die Einschränkung, der Staat der ersten Einreise sei zuständig, sofern nicht nachgewiesen sei, dass dies nicht dem Wohl des Kindes entspreche, ist mit Art. 24 Abs. 2 GrCh nicht vereinbar. Die uneingeschränkte Beachtung des Kindeswohles ist

Sache des Staates und kann nicht in Form einer Beweis- oder Darlegungslast auf das Kind abgewälzt werden.

Eine sachgerechte Vertretung der Minderjährigen soll nun nur noch in dem Land erfolgen, in dem sich der Betroffene aufhalten muss. Das führt im Verfahren zur Bestimmung bzw. Feststellung des zuständigen Mitgliedsstaates zu einem Zirkelschluss. Die bloße – bestreitbare – Aussage, der Betroffene befände sich nicht im zuständigen Mitgliedsstaat, führt so zum Ausschluss einer Vertretung. Dies verstößt gegen Art. 12 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention, der unbedingt die Gewährung einer Vertretung für die Geltendmachung der Interessen des Kindes vorschreibt.

10. Für weiterwandernde Flüchtlinge, die nach Stellung eines Antrages im zuständigen Mitgliedsstaat einen weiteren Antrag in einem andern Mitgliedsstaat stellen, wird ein harsches Sanktionensystem aufgebaut. Jenseits des Entzuges der Unterstützung (Art. 5 Abs. 3) soll nun die Entscheidung über den Asylantrag nach Rückkehr im beschleunigten Verfahren erfolgen (Art. 20 Abs. 3), bei Rücknahme des ursprünglichen Antrages soll der nunmehrige Antrag in jedem Falle als Folgeantrag gelten (Art. 20 Abs. 4), also auch im Falle der fiktiven Rücknahme eine reguläre Wiederaufnahme ausgeschlossen werden, und im Falle eines Zweitantrages soll gegen dessen Abweisung kein Rechtsbehelf mehr möglich sein (Art. 20 Abs. 5).

Auch dies ist nicht mehr zu vertreten. Oft ist schon unklar, ob und wann überhaupt ein Antrag gestellt bzw. registriert wurde. Die geforderten Belehrungen sind mittlerweile derart umfangreich, dass nicht mehr davon ausgegangen werden kann, sie würden tatsächlich verstanden. Flüchtlinge sind darüber hinaus nicht selten in einer Sondersituation, werden von Schleppern gesteuert u.a., so dass der bloße Umstand der Weiterwanderung die vorgesehenen Rechtsverkürzungen nicht rechtfertigt. Unmittelbar aus dem Schutzrecht des Flüchtlings folgt auch das verfahrensrechtliche Verbot, dem Betroffenen die Geltendmachung seiner Rechte nicht zu verunmöglichen, und damit das Gebot, auf seine besondere Lage Rücksicht zu nehmen (BVerfG, 14.5.1996, 2 BvR 1516/93, Flughafenverfahren). Das verbietet die vorgesehenen, die gerade die Lage der Betroffenen nicht berücksichtigenden verfahrensrechtlichen Sanktionen.

Ein wie hier geplanter, völliger Ausschluss des Rechtsschutzes ist verfassungswidrig, schon gar, wenn er z.B. im Falle des zwischenzeitlichen Aufenthaltes im Verfolgerstaat gelten soll.