
Überstellungsverbote in Dublin-Verfahren

Thesepapier

Prof. Dr. Anna Lübbe, Hochschule Fulda

Mängel im zielstaatlichen Asylsystem

1. Seit der EuGH in der *N.S.*-Entscheidung für auf das zielstaatliche Asylsystem bezogene Über-stellungseinwände gefordert hat, die geltend gemachte Rechtsverletzung müsse auf „systemischen Mängeln“ beruhen, wird diskutiert, was das heißt und wie es sich mit dem EGMR in Einklang bringen lässt. Der EGMR stellt unter Art. 3 EMRK nicht auf die Ursache der Rechts-verletzung ab, sondern lässt ein *real risk* im Einzelfall genügen (zuletzt in *Tarakhel*). Die Debatte wird von der Vorstellung beherrscht, „systemische Mängel“ oder „Schwachstellen“ (Art. 3 II 2 Dublin-III-VO) seien etwas Großes, Gravierendes, weit Verbreitetes, das viele Fälle betrifft, und Rechtsver-letzungen aufgrund systemischer Mängel stünden im Gegensatz zu Rechtsverletzungen aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles. Ich schlage ein Verständnis des Begriffs vor, das dem üblichen Sprachgebrauch entspricht und Widersprüche zwischen EuGH und EGMR vermeidet.*

2. Ein „systemischer Mangel“ ist eine Systemstruktur - oder auch deren Fehlen, also eine strukturelle Lücke -, die dazu führt, dass Fälle, die diese Systemstelle durchlaufen, mit Rechts-verletzungen resultieren. Die Zahl der davon betroffenen Fälle und der Schweregrad der Rechtsverletzungen sind nicht begriffswesentlich. Rechtsverletzungen, die auf systemischen Mängeln beruhen, lassen sich (auch wissenschaftstheoretisch: nach dem Typus von Erklärung für das Zustandekommen des Vorfalls) abgrenzen von Rechtsverletzungen, die aufgrund dessen eintreten, was man eine *Verkettung unglücklicher Umstände* zu nennen pflegt – *das* ist der Gegenbegriff (Beispiele im Vortrag).

* Das Konzept wurde im Januar 2014 mit einem Vortrag auf den Hohenheimer Tagen öffentlich gemacht, die Schriftfassung wurde am 7. Februar 2014 über die EU-Informationen elektronisch verbreitet und im März 2014 erstabgedruckt: Anna Lübbe, „Systemische Mängel“ in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 105-111.

Rechtsverletzung aufgrund systemischer Mängel	Rechtsverletzung aufgrund einer Verkettung unglücklicher Umstände
<ul style="list-style-type: none">• im Überstellungstreit beachtlich• werden vorhersehbar produziert• lassen sich durch Veränderungen in den Systemstrukturen abstellen• erklären sich kausal-genetisch	<ul style="list-style-type: none">• im Überstellungstreit unbeachtlich• passieren in nicht vorhersehbarer Weise• lassen sich nicht (völlig) abstellen• erklären sich historisch-genetisch

3. Bei im Zielstaat *versehentlich* produzierten Rechtsverletzungen hängt die Frage, ob sie auf systemischen Mängeln beruhen, davon ab, welche Fehlervermeidungsanforderungen wir an die mitgliedstaatlichen Asylsysteme stellen. Bei dieser Art von Rechtsverletzungen - und nur hier - spielt die Zahl und Schwere der Vorfälle eine Rolle für die Frage, ob ein systemischer Mangel vorliegt (wird ausgeführt).

4. Unter diesem Begriff von „systemische Mängel“ macht es Sinn, dass im Überstellungstreit nur Rechtsverletzungen geltend gemacht werden können, die auf einem systemischen Mangel beruhen: Der Betroffene kann nicht geltend machen, ihm drohe im Zielstaat eine Verkettung unglücklicher Umstände, weil so etwas vorkommt und auch ihn treffen könne. Ein solcher Vortrag wäre allerdings auch vor dem EGMR kein *arguable claim*, auch dort muss man eine Rechtsverletzung geltend machen, die hinreichend vorhersehbar droht. Der EuGH hat also mit der Voraussetzung „systemische Mängel“ die Anforderungen an Überstellungseinwände nicht höher gesetzt als das, was sich auch aus dem Erfordernis der schlüssigen Geltendmachung einer hinreichenden Gefährdung ergibt.

5. Aus einem systemischen Mangel folgt nicht notwendig ein Überstellungshindernis. Systemische Mängel sind nach dem EuGH eine erforderliche, aber keine hinreichende Bedingung für ein Überstellungshindernis. Es kommt weiter darauf an, ob der betreffende Asylbewerber von dem systemischen Mangel im Fall der Überstellung hinreichend wahrscheinlich und hinreichend schwer betroffen sein wird. Hier die Voraussetzungen für einen *arguable claim* laut EUGH N.S.:

- systemische Mängel im zielstaatlichen Asylsystem
- hinreichend wahrscheinliche, eigene Betroffenheit davon
- resultierende Rechtsverletzung ist hinreichend gravierend

6. Während systemische Mängel eine Eigenschaft des zielstaatlichen Asylsystems sind, sind die beiden weiteren Punkte Eintrittsstellen für die Relevanz besonderer Umstände des Einzelfalles. Die hinreichend wahrscheinliche Selbstbetroffenheit z.B. *kann* sich allein aus den Verhältnissen im Zielstaat ergeben, nämlich bei einem hinreichend großen, für alle überstellten Asylbewerber bestehenden (generalisierten) Risiko. Darlegungen zu besonderen Umständen des Einzelfalles sind dann entbehrlich. Man kann aber auch von einem systemischen Mangel hinreichend wahrscheinlich betroffen sein, der sich auf Asylbewerber im Zielstaat nur ganz vereinzelt auswirkt. Dann muss man allerdings besondere Umstände des Einzelfalles vortragen, die befürchten lassen, dass man zu den Betroffenen gehören wird.

7. Die Dublin-Rspr. des BVerwG (seit März 2014) enthält Formulierungen, in denen sich dieses Konzept wiederfindet: Systemische Mängel seien „Ausdruck der Vorhersehbarkeit“ von Defiziten, vorhersehbar deshalb, weil die Defizite „im zielstaatlichen Rechtssystem angelegt“ seien oder „dessen Praxis strukturell prägen“, das lasse sich dann „wegen der systemimmanenten Regelmäßigkeit verlässlich prognostizieren“ (10 B 6.14). Andererseits heißt es beim BVerwG aber auch, die Verhältnisse im Zielstaat müssten „aufgrund größerer Funktionsstörungen“ regelhaft defizitär sein (10 B 6.14), und es komme nicht darauf an, ob es „unterhalb der Schwelle systemischer Mängel in Einzelfällen“ zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung kommen könne (10 B 35/14). Was größere Funktionsstörungen sind, was für eine Schwelle gemeint ist und welche Rolle der Einzelfall spielt, bleibt unklar. Dem BVerwG ist insoweit zuzustimmen, als Überstellungsverbote *meistens* auf größeren Funktionsstörungen beruhen werden, denn dann ist man umso eher wie vom EuGH gefordert, also hinreichend wahrscheinlich und gravierend betroffen. Bei systemischen Mängeln, die nur wenige Anwendungsfälle produzieren, ist das seltener, es kann aber vorkommen, weshalb man größere Funktionsstörungen nicht zum Begriffsbestandteil machen sollte. Der EuGH, der in *N.S.* an einer Stelle ebenfalls von größeren Funktionsstörungen spricht, hat das auch nicht getan.

Sonstige Überstellungseinwände

8. Aus der EuGH-Entscheidung *Abdullahi* wird teilweise gefolgert, unionsrechtlich könne bei bereits stattgefundener Verständigung mit dem Zielstaat gegen die Überstellung nur noch eine auf systemischen Mängeln im Zielstaat beruhende Art. 4 GRCh-Verletzung eingewandt werden. Trotz des *Abdullahi*-Wortlauts, der das in der Tat nahe legt, werden meist Ausnahmen gemacht, nämlich soweit der Menschenrechtsschutz der Betroffenen es erfordert. Deshalb sollen die familiären Dublin-Kriterien und der humanitäre Regeleintritt dennoch einklagbar sein, die nicht „mensenrechtlich aufgeladenen“ Dublin-Kriterien, der allgemeine Selbsteintritt und die Fristen werden aber teilweise für nicht einklagbar gehalten. Teilweise wird, wegen *Abdullahi*, anstelle des Selbsteintritts notfalls auf eine Duldung nach nationalem Recht zurückgegriffen. Ich beschränke mich hier auf wenige Punkte als Grundlage für die Diskussion.

9. Als teilweise menschenrechtlich radizierte Prinzipien, die im Flüchtlingsrecht die Frage leiten, ob und wann Schutzsuchende mit ihrem Antrag auf einen anderen Schutzstaat verwiesen werden dürfen, lassen sich identifizieren: Das Mindeststandardprinzip (Verhältnisse im Zielstaat müssen zumutbar sein; Art. 3 EMRK, Art. 4 GRCh, Art. 33 GFK), das Erreich-

barkeitsprinzip (Zielstaat muss auf zumutbare Weise erreichbar sein; Art. 2, 3 EMRK, Art. 2, 3, 4 GRCh), das Verbindungsprinzip (besondere Verbindungen zu bestimmten Staaten sollten berücksichtigt werden; Art. 8 EMRK, Art. 7 GRCh), das Effizienzprinzip (Asylverantwortung sollte ohne vermeidbare Verzögerungen geklärt werden; Art. 47 GRCh, Art. 6 EMRK) und das Lastenteilungsprinzip (Zuordnung sollte unter Berücksichtigung der Belastung und Belastbarkeit der beteiligten Staaten erfolgen; Staateninteresse, Art. 67 II, 80 AEUV).

10. Im *Abdullahi*-Fall ging es (im Gewand eines Streits um die richtige Anwendung nicht-familiärer Dublin-Kriterien – dies zu überprüfen hat der EuGH aus Gründen des Effizienzprinzips abgelehnt) darum, dass der Betroffenen die Verhältnisse im Aufenthaltsstaat gegenüber denen im Zielstaat als vorzugswürdig erschienen; verwandtschaftliche Verbindungen waren kein Thema des Falles. Die *Abdullahi*-Aussage betrifft also, wie alle „systemische Mängel“-Entscheidungen des EuGH, den Fall, dass die Verhältnisse im zielstaatlichen Asylsystem in Frage stehen (Mindeststandardprinzip). Im EuGH-Fall *K.* (Verbindungsprinzip) hat der EuGH dementsprechend seine „systemische Mängel“-Leitlinie überhaupt nicht erwähnt, obwohl der Zielstaat ebenfalls bereits zugestimmt hatte. Folgenden Einwendungen steht die *Abdullahi*-Aussage demnach von vornherein nicht entgegen:

- Einwendungen, mit denen besondere Verbindungen, insbesondere verwandtschaftlicher Art, zum Inland geltend gemacht werden (Verbindungsprinzip)
- Einwendungen, die die Reisefähigkeit und die Verhältnisse auf dem Reiseweg betreffen (Erreichbarkeitsprinzip)
- Einwendungen, mit denen eine Verletzung von Dublin-Vorschriften geltend gemacht wird, deren Klagbarkeit das Dublin-System (anders als im *Abdullahi*-Fall) effizienter machen würde (Effizienzprinzip)
- Einwendungen, die den Zielstaat, aber nicht das dortige Asylsystem betreffen (Mindeststandardprinzip)

11. Verbindungen zum Inland können in erster Linie über die familiären Dublin-Kriterien und den Regeleintritt nach Art. 16 Dublin-III-VO geltend gemacht werden. Es ist aber nicht ausgeschlossen, einen menschenrechtlich radizierten Selbsteintritt ggf. auch jenseits dessen über Art. 17 Dublin-III-VO einzuklagen. Der EuGH hatte in *N.S.* aus der Vorgängervorschrift ein einklagbares, menschenrechtlich radiziertes Überstellungsverbot hergeleitet. Die Fähigkeit, solche Rechte zu vermitteln, wird der Selbsteintrittsvorschrift nicht verloren gegangen sein, weil eine denkbare Konstellation inzwischen ausdrücklich geregelt ist. Zu denken ist insbesondere an Fälle, in denen auch eine vorübergehende Trennung unzumutbar wäre (z.B. krebserkrankter Partner; nahende Geburt eines gemeinsamen Kindes). Außer bei absehbar nur ganz vorübergehend bestehenden Hindernissen besteht kein Grund, auf eine Duldung auszuweichen: Der *effet utile* des Dublin-Systems verlangt, dass der Schutzsuchende sein Asylverfahren bekommt, und dass die Zuständigkeit hierfür möglichst rasch geklärt wird (Effizienzprinzip).

Dieser Text ist ausschließlich zum privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Genehmigung der Urheberin/des Urhebers bzw. der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart. Alle Rechte bleiben bei der Autorin/dem Autor. Eine Stellungnahme der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart ist durch die Veröffentlichung dieser Präsentation nicht ausgesprochen. Für die Richtigkeit des Textinhaltes oder Fehler redaktioneller oder technischer Art kann keine Haftung übernommen werden. Weiterhin kann keinerlei Gewähr für den Inhalt, insbesondere für Vollständigkeit und Richtigkeit von Informationen übernommen werden, die über weiterführende Links von dieser Seite aus zugänglich sind. Die Verantwortlichkeit für derartige fremde Internet-Auftritte liegt ausschließlich beim jeweiligen Anbieter, der sie bereitstellt. Wir haben keinerlei Einfluss auf deren Gestaltung. Soweit diese aus Rechtsgründen bedenklich erscheinen, bitten wir um entsprechende Mitteilung.

Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart
Im Schellenkönig 61
70184 Stuttgart
Telefon: +49 711 1640-600
E-Mail: info@akademie-rs.de