



UNHCR
The UN Refugee Agency



**Der Hohe Flüchtlingskommissar
der Vereinten Nationen**

**United Nations High Commissioner for
Refugees**

Workshop zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates (Dublin II)

**Rechtliche und praktische
Probleme der Aufnahme und
Wiederaufnahme von
Asylsuchenden in der EU**

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II)

Ziel:

Erwägungsgrund (2) Dublin II VO

- (2) Der Europäische Rat kam auf seiner Sondertagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere überein, auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die **uneingeschränkte und umfassende Anwendung des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951, ergänzt durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967**, stützt, damit niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist, d. h. der **Grundsatz der Nichtzurückweisung** (Non-refoulement) gewahrt bleibt. In diesem Zusammenhang, und ohne die zu dieser Verordnung festgelegten Zuständigkeitskriterien zu beeinträchtigen, gelten die Mitgliedstaaten, die alle den Grundsatz der Nichtzurückweisung achten, als sichere Staaten für Drittstaatsangehörige.

Wichtigste Artikel der GFK:

- Flüchtlingsdefinition (**Art. 1 A GFK**)
- Schutz vor Abschiebung in die Gefahr
(= *Non-refoulement*, **Art. 33 GFK**)
- Rechtsstellung von Flüchtlingen
(Art. 2-34 GFK)

Flüchtlingseigenschaft: Art. 1 A Nr. 2 GFK

Art. 1 A GFK

Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck “Flüchtling” auf jede Person Anwendung:

[...]

2. Die [...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; [...]

Non-Refoulement - Art. 33 Abs. 1 GFK

Artikel 33

Verbot der Ausweisung und Zurückweisung

1. Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

Inhalt des Refoulement-Verbots

- Schutz gegen direktes Refoulement
- Schutz gegen indirektes Refoulement
- Ausnahme: Art. 33 Abs. 2 GFK

- **Konsequenz:**

Das Refoulement-Verbot ist in jeder Situation zu beachten und muss deshalb auch in allen Asylverfahren – also auch in Zuständigkeitsverfahren nach der Dublin II VO – sichergestellt werden.

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

(Dublin II)

EU-Zuständigkeitsregelungen

Bis 1989 keine international verbindlichen Regeln über Zuständigkeiten für Asylverfahren in der EG/EU

1990 völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen einigen damaligen EU-Staaten:

Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), in Kraft 1995-1997

Dubliner Übereinkommen, in Kraft 1997-2003 (für Dänemark bis heute)

Die EG-VO Nr. 343/2003 sollte das Dubliner Übereinkommen ersetzen und seine Regeln modernisieren, daher auch die Bezeichnung Dublin II

Rechtliche Grundlagen:

- Als Verordnung in jedem Mitgliedstaat unmittelbar anwendbar
- EU-weite einheitliche Auslegung
- Zuständigkeit des EuGH

Inkrafttreten: 1. September 2003 (Geltung für alle Asylanträge nach diesem Datum)

Gilt heute für 24 EU-Staaten sowie Norwegen & Island, bald auch für die Schweiz und Dänemark

Zielsetzung der Dublin II VO (Erwägungsgründe)

Hintergrund:

Die Dublin II VO ist ein wesentlicher Baustein auf dem Weg zu einem einheitlichen EU-Asylsystem (sog. Tampere-Prozess). Ziel ist es, grundlegend die Zuständigkeitsfrage zu klären.

- (1) Die Ausarbeitung einer gemeinsamen Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist wesentlicher Bestandteil des Ziels der Europäischen Union, schrittweise einen **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** aufzubauen, **der allen offen steht**, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Gemeinschaft um Schutz nachsuchen.

[...]

- (8) Die schrittweise Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet wird, sowie die Festsetzung der Gemeinschaftspolitiken zu den Einreise und Aufenthaltsbedingungen einschließlich allgemeiner Anstrengungen zur Verwaltung der Außengrenzen erfordern die Erreichung eines Gleichgewichts der Zuständigkeitskriterien **im Geiste der Solidarität**.

Zielsetzung der Dublin II VO

- Mitgliedstaaten wollen Missbrauch ihrer Asylsysteme durch sog. „Asyl-Shopping“ verhindern: Jeder Asylbewerber soll nur Zugang zu *einem* Asylverfahren in der gesamten EU haben
- Negative Kompetenzkonflikte (sog. „refugees in orbit“) sollen verhindert werden: Für jeden Asylbewerber ist (genau) *ein* Mitgliedstaat zuständig
- Auf diese Weise soll ein auf Verantwortungsteilung (burden sharing) basierendes Europäisches Zuständigkeitsverfahren entstehen

Ein solches Zuständigkeitssystem setzt voraus:

- Dass jeder Asylbewerber tatsächlich und unter den gleichen Voraussetzungen Zugang zu einem Asylverfahren in einem Mitgliedstaat erhält (prozessuale Ebene)
- Dass in allen Mitgliedstaaten die gleichen Chancen bestehen (= gleiche Anerkennungspraxis), einen Schutzstatus zu erhalten (materielle Ebene)

Erstes Fazit: Diese beiden Voraussetzungen werden vom geltenden Recht noch nicht erfüllt, da die EU-Asylrechtsharmonisierung nicht abgeschlossen ist.

Erwägungsgründe - Zielvorgaben

- (3) Entsprechend den Schlussfolgerungen von Tampere sollte dieses System auf kurze Sicht eine **klare und praktikable Formel** für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats umfassen.
- (4) Eine solche Formel sollte auf **objektiven** und für die Mitgliedstaaten und **die Betroffenen gerechten Kriterien** basieren. Sie sollte insbesondere eine **rasche Bestimmung** des zuständigen Mitgliedstaats ermöglichen, um den **effektiven Zugang** zu den Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft zu gewährleisten und das Ziel einer **zügigen Bearbeitung** der Asylanträge nicht zu gefährden.

[...]

Erwägungsgründe - Zielvorgaben

- (6) Die **Einheit der Familie** sollte gewahrt werden, soweit dies mit den sonstigen Zielen vereinbar ist, die mit der Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats angestrebt werden.
- (7) Die **gemeinsame Bearbeitung der Asylanträge der Mitglieder einer Familie** durch ein und denselben Mitgliedstaat ermöglicht eine genauere Prüfung der Anträge und kohärente damit zusammenhängende Entscheidungen. Die Mitgliedstaaten sollten von den Zuständigkeitskriterien abweichen können, um eine **räumliche Annäherung von Familienmitgliedern** vorzunehmen, sofern dies aus **humanitären Gründen** erforderlich ist.

Übersicht - Regelungsinhalt

EU-VO Nr. 343/2003 (Dublin II) regelt:

- Welcher Mitgliedstaat ist für den jeweiligen Asylantrag zuständig
- Korrespondierende Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten

Ergänzung durch EUODAC-Verordnung:

EU-VO 2725/2000 v. 11. Dezember 2000

- Europaweit werden allen Asylsuchenden und illegal aufhältigen Personen (über 14 Jahre) Fingerabdrücke genommen
- Zusammenführung in zentralem Speichersystem
- Datenabgleich zur Aufdeckung von Mehrfachanträgen, illegalen Grenzübertritten usw.

Gliederung - Übersicht

- Zuständigkeitskriterien
- Übernahmeverfahren
- Problemfelder
 - Refoulement-Schutz
 - Humanitäre Aspekte
 - Fristen
 - Rechtsschutz
 - Sonstiges
- Praktische Umsetzung

Zuständigkeitskriterien - Übersicht

Die Dublin II VO enthält verschiedene Zuständigkeitskriterien, die (numerisch aufsteigend) in einer festen Reihenfolge geprüft werden (Art. 5 Abs. 1):

- Unbegleitete Minderjährige (Art. 6)
- Familiäre Bindungen (Art. 7 und 8)
- Erteilung von Aufenthaltstitel oder Visum (Art. 9)
- Illegale Einreise (Art. 10)
- Legale (visumfreie) Einreise (Art. 11)
- „Einreise“ in den Transitbereich eines Flughafens (Art. 12)
- Ort des Asylantrags (Art. 13)

Zuständigkeitskriterien - Ausnahmen

- Bei gleichzeitiger oder zeitlich sehr naher Antragstellung mehrerer Familienmitglieder in unterschiedlichen Mitgliedstaaten (Art. 14)
 - Mitgliedstaat zuständig, der nach den Zuständigkeitskriterien für die **meisten Familienmitglieder** zuständig ist
 - Andernfalls Mitgliedstaat zuständig, der für das **älteste Familienmitglied** zuständig ist
- Humanitäre Klausel (Art. 15)
 - Möglichkeit der **Familienzusammenführung aus humanitären Gründen**
 - Auf Ersuchen eines Mitgliedstaates
 - Regelfallbeispiele: Notwendigkeit von Unterstützung wegen z.B. **Schwangerschaft, schwerer Krankheit oder hohen Alters**, wenn die familiäre Bindung bereits im Herkunftsland bestanden hat
 - **Unbegleitete Minderjährige zu aufnahmebereiten Familienangehörigen**
 - Bisher kaum Anwendungsfälle in der Praxis

Zuständigkeitskriterien - Besonderheiten

- Teilweise Kombination objektiver Kriterien mit subjektiven Elementen (z.B. Wunsch der Beteiligten bei Familienzusammenführung)
- Einige Zuständigkeiten sind zeitlich befristet (z.B. Art. 9, 10)
- Mitgliedstaaten können Asylanträge (abweichend von den Zuständigkeitskriterien) selbst prüfen (Art. 3 Abs. 2 - Selbsteintrittsrecht) und dann (nach Durchführung eines Asylverfahrens) ohne Rücksichtnahme auf die Zuständigkeitskriterien der Dublin II VO in Heimatstaat abschieben
- Mitgliedstaaten dürfen stets in sichere Drittstaaten abschieben – „Opt-Out-Klausel“ (Art. 3 Abs. 3)

Übernahmeverfahren - Übersicht

- Konsensprinzip (ersuchender Staat - zuständiger Staat)
- Aufnahme/Wiederaufnahme von Asylsuchenden durch zuständigen Mitgliedstaat (Art. 17-20):
 - Ersuchen nur innerhalb von drei Monaten seit Antragstellung, sonst Zuständigkeitsübergang (Art. 17 Abs. 1)
 - Einzelheiten in der (Durchführungs-)Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 vom 2. September 2003
 - Technische Übermittlung von Ersuchen durch Formulare oder über das EDV-System „DubliNet“
- Nachweis der Zuständigkeit erforderlich:
 - Durch *Beweismittel* oder *Indizien* (Art. 18 Abs. 3)
 - Es gibt Verzeichnisse geeigneter Beweismittel und Indizien (Anhang II zur Dublin II Durchführungsverordnung Nr. 1560/2003)

Aufnahme - Wiederaufnahme

- Aufnahme eines Asylsuchenden nach Art. 17 - 19:
 - Bei Zuständigkeit trotz erstmaliger Antragstellung in einem anderen Mitgliedstaat (Art. 16 Abs. 1a)
- Wiederaufnahme eines Asylsuchenden aus einem anderen Mitgliedstaat nach Art. 20:
 - während des laufenden Asylverfahrens (Art. 16 Abs. 1 c),
 - bei Rücknahme eines Asylantrags (Art. 16 Abs. 1 d),
 - nach Abschluss eines Asylverfahrens (Art. 16 Abs. 1 e)

In jedem Fall besteht die Verpflichtung, die Asylantragsprüfung abzuschließen (Art. 16 Abs. 1b)

Übernahmeverfahren - Verfahrensarten

Übernahmeverfahren: Normalverfahren und Dringlichkeitsverfahren

Aufnahme:

- Normalverfahren (Art. 18 Abs. 1)
 - Ersuchen - Antwort innerhalb von zwei Monaten
- Dringlichkeitsverfahren (Art. 17 Abs. 2 / Art. 18 Abs. 6)
 - Ersuchen - Antwort möglichst nach einer Woche, maximal ein Monat
- Bei nicht rechtzeitiger Antwort: Fiktion der Zustimmung zur Aufnahme (ohne formelle Zuständigkeitserklärung - Art. 18 Abs. 7)

Wiederaufnahme:

- Antwort innerhalb eines Monats bzw. zwei Wochen bei einem Antrag, der sich auf Angaben aus dem EURODAC-System stützt (Art. 20 Abs. 1 b), bei nicht fristgerechter Antwort: Fiktion der Zustimmung zur Wiederaufnahme (Art. 20 Abs. 1 c)

Übernahmeverfahren - Überstellungsfristen

Überstellungsfristen:

- Regelfall: Überstellung innerhalb von 6 Monaten
- Bei Fristüberschreitung findet ein automatischer Zuständigkeitswechsel statt, d.h. der ersuchende Staat wird zuständig (Art. 19 Abs. 4 / Art. 20 Abs. 2)
- Fristverlängerung auf höchstens 1 Jahr bei Inhaftierung oder auf höchstens 18 Monate falls der Asylsuchende flüchtig ist
- Mitteilung der entsprechenden Umstände an den übernehmenden Mitgliedstaat (Art. 9 Durchführungs-VO)

Übernahmeverfahren - Rechtsschutz

Rechtsschutz:

- Rechtsbehelf (gegen die Entscheidung des überstellenden Staates) ist möglich (Art. 19 Abs. 2 S. 3, Art. 20 Abs. 1 e) S. 3)
- Grundsatz: Rechtsbehelf hat keine aufschiebende Wirkung (Art. 19 Abs. 2 S. 4, Art. 20 Abs. 1 e) S. 4)

Konsequenz: Es muss zumindest eine effektive Möglichkeit geben einen Rechtsbehelf gegen die Zuständigkeitsprüfung und die Überstellungsentscheidung einzulegen.

- Der Rechtsbehelf kann aufschiebende Wirkung haben (Das entsprechende Verfahren ist nicht geregelt)
- Folgen eines erfolgreichen Rechtsbehelfs sind nicht geregelt

Problemfelder - Übersicht

- Non-refoulement (Nichtzurückweisung)
- Zielerreichung der Dublin II VO
- Fristen
- Rechtsschutz
- Rückführung in Sicherheit und Würde
- Sonstige

Problemfelder - Nichtzurückweisung

- **Direktes Refoulement**
 - Asylantrag in einem Mitgliedstaat gilt nicht als Asylantrag für die anderen Mitgliedstaaten (noch kein einheitlicher europäischer Asylantrag)
- **Indirektes Refoulement**
 - Bsp. Griechenland, Slowenien, Tschechische Republik, Slowakei
- **Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Dublin II VO**

Problemfelder - Zielerreichung

Katalog der Zuständigkeitskriterien:

- bedeutet, dass sehr häufig derjenige Mitgliedstaat zuständig ist, der eine (illegale) Einreise nicht verhindert hat
- belastet potentiell EU-Staaten, die EU-Außengrenze haben (v.a. Mittelmeer, Osteuropa)
- belastet potentiell EU-Staaten, die an den Hauptfluchtrouten liegen (v.a. Mittelmeer, Osteuropa)
- birgt Gefahr der Überforderung der neuen Mitgliedstaaten (einseitige Lastenverteilung)
- burden shifting statt burden sharing

Problemfelder - Zielerreichung

- Unbegleitete Minderjährige (Art. 6)
- Familienmitglieder (Art. 7 und 8)
- Allgemeiner Schutz der Familie (Erwägungsgründe 6 und 7)
- Humanitäre Klausel (Art. 15)
- Selbsteintrittsrecht (Art. 3 Abs. 2)

Zielerreichung- Minderjährige Asylsuchende

- Spezieller Schutz unter Dublin II (vgl. Art. 6 Dublin II VO)
- Unklarheit in der Anwendung v.a. bei Art. 6 Abs. 2
- Keine Überstellung Minderjähriger (außer zu Familienangehörigen):
Österreich, Großbritannien, Slowenien
- In der Regel keine Überstellung Minderjähriger:
Norwegen
- Kaum Unterschiede zu Volljährigen:
Deutschland, Spanien, Frankreich

Problemfelder - Fristen

- Die meisten Mitgliedstaaten haben Probleme mit der Einhaltung der Fristen
- Missachtung der Fristen der Verordnung ist weitverbreitete Praxis
- Gegenbeispiel: Großbritannien

Problemfelder - Rechtsschutz

- „workable instrument“
- Erreichbarkeit des Rechtsschutzes
- Keine Aufklärung (Bsp. Schweden)
- Überstellungspraxis
- Selbst organisierte Ausreise
- Gegenbeispiel: Österreich

Problemfelder - Rechtsschutz (AsylVfG)

Rechtliche und faktische Einschränkung des Rechtsschutzes (§ 34a, 35 AsylVfG)

- Grundsätzlich ist der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs unter Dublin II möglich (vgl. Art. 19 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 d)
- Faktischer Ausschluss der Rechtsschutzmöglichkeit in der BR Deutschland durch:
 - Zustellung des Bescheids bei Abschiebung (wenn die Abschiebung nach § 34a AsylVfG angeordnet wird)
 - Fiktion des Selbsteintritts des übernehmenden Staates bei Übernahme trotz Nichtzuständigkeit (z.B. VG Mainz, Beschluss vom 16.4.2004 - 7 L 312/04.MZ)

Problemfelder - Rechtsschutz (AsylVfG)

Bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat:

- Feststellung, dass wegen Einreise aus sicherem Drittstaat kein Asyl zusteht (§ 31 Abs. 4 AsylVfG)
- Abschiebungsanordnung (§§ 26a Abs. 1, 34a Abs. 1 AsylVfG)
- Kein vorläufiger Rechtsschutz möglich (§ 34a Abs. 2 AsylVfG)

Bei Einreise aus einem anderen Staat:

- Ablehnung Asylantrag als unbeachtlich wegen anderweitiger Zuständigkeit (§ 29 Abs. 3 AsylVfG)
- Abschiebungsandrohung (§ 35 AsylVfG)
- Vorläufiger Rechtsschutz möglich (§ 36 AsylVfG)

Problemfelder - Rückkehr in Sicherheit und Würde

- Überstellungspraxis
- Gewaltanwendung
- Nichtübermittlung relevanter Daten
- Haft

Weitere Problemfelder

- Anwendung von Art. 16 Abs. 3 Dublin II VO
Bsp. Griechenland
- Unterschiedliche rechtliche Interpretationen
- Mangelnde Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten
- Untertauchen
- Politische Erwartungen an die Dublin II VO

Praktische Umsetzung - Übersicht

- Erforschung des Reisewegs bei BAMF-Anhörung und über Abgleich im EURODAC-System
- Bei Hinweis auf mögliches Dublinverfahren, Abgabe des Verfahrens an BAMF-Außenstelle Dortmund
- BAMF-Außenstelle Dortmund entscheidet, ob Übernahmeersuchen an anderen EU-Staat gestellt wird
- Über diese Verfahren werden die Asylsuchenden, die Verfahrensbevollmächtigten und/oder die Vormünder in der Regel nicht proaktiv informiert
- Bei Übernahme des Verfahrens durch anderen Mitgliedstaat Ablehnung des Asylantrags
- Regelfolge: Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylVfG, somit im Regelfall kein vorläufiger Rechtsschutz wegen § 34a Abs. 2 AsylVfG

Praktische Umsetzung - Übersicht

- Rechtsmittel immer möglich, aber nur in Ausnahmefällen vorläufiger Rechtsschutz
- Verhältnis Dublin II VO zu Art. 16a GG bisher unklar
- Zustellung des Bescheids in der Regel erst bei der Abschiebung wirft faktische Rechtsschutzprobleme auf
- Im Regelfall keine freiwillige Ausreise möglich
- Probleme bei der Übermittlung personenbezogener Daten an anderen Mitgliedstaat (z.B. medizinische Daten)

Beachten: Abschiebung in sicheren Drittstaat außerhalb der EU bleibt wegen „Opt-out-Klausel“ möglich (Schweiz sowie Fälle nach § 29 Abs. 1 AsylVfG)