

LISA-MARIE LÜHRS

Überstellungsschutz und gegenseitiges Vertrauen

Jus Internationale et Europaeum

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von

Thilo Marauhn und Christian Walter

175



Lisa-Marie Lührs

Überstellungsschutz und gegenseitiges Vertrauen

Europäischer Grund- und Menschenrechtsschutz
im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

Mohr Siebeck

Lisa-Marie Lührs, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen und der Université de Bourgogne Dijon (Frankreich); 2012 Magister Legum Europae; 2014 Erste Juristische Staatsprüfung; Rechtsreferendariat mit Stationen u. a. bei der EU-Kommission und beim EGMR; 2016 Zweite Juristische Staatsprüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Universität zu Köln; 2020 Promotion; 2020 Visiting Professor an der University of Wisconsin Law School, Madison (USA); seit 2020 Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht und Europarecht der Justus-Liebig-Universität Gießen.
orcid.org/0000-0001-8460-9830

ISBN 978-3-16-160137-8 / eISBN 978-3-16-160138-5

DOI 10.1628/978-3-16-160138-5

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das vorliegende Buch ist eine überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln angenommen wurde. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Ende November 2020 berücksichtigt werden. Zudem habe ich die Vorschläge der EU-Kommission für einen neuen Asyl- und Migrationspakt aus dem September 2020 in den Text eingearbeitet.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Burkhard Schöbener für die lehrreiche Zeit als Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl, die vorbildliche Betreuung, das stets offene Ohr, die vielen Denkanstöße und die überaus schnelle Durchsicht der Arbeit. Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Angelika Nußberger M. A. danke ich herzlich für die außerordentlich zügige Anfertigung des Zweitgutachtens und ihre Bereitschaft, mir als Mentorin im Rahmen des Cornelia Harte Mentoring-Programms der Universität zu Köln mit Rat und Tat zur Seite zu stehen. Beiden möchte ich an dieser Stelle auch noch einmal ganz herzlich meinen Dank dafür aussprechen, dass sie mir Einblicke in ihre Arbeit als Hochschullehrerin bzw. Hochschullehrer gegeben, meine zahlreichen Fragen beantwortet und mich damit in meinem Wunsch bestärkt haben, den Weg in die Wissenschaft weiter zu beschreiten.

Danken möchte ich auch denjenigen, die sich mit mir auf die abenteuerliche Reise hin zur Promotion begeben haben: Meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Universität zu Köln, den Teilnehmerinnen des Frankfurter Juristinnenkolloquiums sowie zahlreichen weiteren Mitdotorandinnen und Mitdotoranden. Auch wenn jede bzw. jeder letztendlich seinen bzw. ihren eigenen Dissertationspfad erkundet, bin ich ihnen sehr dankbar für gemeinsame Mittagessen und Kaffeepausen, viele anregende Gespräche und aufbauende Worte. Besonders danken möchte ich an dieser Stelle – auch z. T. für das sorgfältige Korrekturlesen und Kommentieren dieser Arbeit – Samira Akbarian, Lukas Boczek, Anna Börger, Verena Heil, Lars Kroemer, Gesa Krüger und Markus Meier.

Diese Arbeit ist an vielen verschiedenen Orten entstanden. Entscheidende Impulse – insbesondere zum Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens – habe ich von Dr. Evelien Brouwer in ihrem Kurs zum europäischen Asyl- und Migrationsrecht im Rahmen der Summerschool des European University Instituts gewonnen. Der anschließende Forschungsaufenthalt in der phänomenal aus-

gestatteten Bibliothek des EUI in Florenz hat mir diverse englisch- und französischsprachige Quellen erschlossen und ich danke an dieser Stelle nochmals herzlich meinem Doktorvater, dass er mir die Freiheit für diesen Aufenthalt gegeben hat. Gedankt sei auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Deutschen Nationalbibliothek in Frankfurt am Main, die mir insbesondere in der Endphase dieses Projektes regelmäßig hohe Bücherstapel ausgehändigt haben. Der Druck dieser Arbeit wurde durch einen großzügigen Zuschuss des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat unterstützt.

Schließlich hätte ich dieses Projekt nicht fertigstellen können, ohne den Zuspruch, das Vertrauen und die unterstützenden Worte meiner Familie, Freundinnen und Freunde. Unter den vielen großartigen Menschen, die mein Leben bereichern, möchte ich meine seit jeher loyalste Unterstützerin Anna-Sophie Lührs sowie Thorben Glaser herausstellen. Ohne die frühesten Förderer meines Forschungsgeistes, die mir Wissensdurst und Lust am Lernen vermittelt haben, hätte ich diesen Weg wohl nie beschritten: Meine Eltern Bärbel Gödicke-Lührs und Dieter Lührs sowie meine Großmutter Elfriede Gödicke. Ihnen ist diese Arbeit in tiefer Dankbarkeit gewidmet.

Frankfurt am Main, im November 2020

Lisa-Marie Lührs

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
<i>§1 Einführende Darstellung</i>	1
A. Problemaufriss	2
B. Untersuchungsgegenstand	4
I. Dublin-Überstellungen als eigenständige grund- bzw. mensenrechtliche Fallgruppe	5
II. Systematisierung des europäischen Grund- und Menschenrechtsschutzes hinsichtlich Dublin-Überstellungen	6
1. Anwendung von Konventions- und Chartarechten auf Dublin-Überstellungen	6
2. <i>Refoulement</i> -Verbote in Dublin-Fällen aus Konventions- und Chartarechten	7
3. Auswertung der Rechtsprechung von EGMR und EuGH in Dublin-Fällen	7
III. Bedeutung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens im Dublin-Kontext	10
C. Terminologie	10
I. Schutzsuchende	10
II. Verschiedene Staatenbegriffe	12
III. Gerichtshöfe	13
1. Kapitel: Dublin-Überstellungen als grund- bzw. mensenrechtliche Herausforderung	15
<i>§2 Dublin-Überstellungen im System des Unionsrechts</i>	15
A. Gemeinsames Europäisches Asylsystem	15
B. Dubliner Zuständigkeitssystem	19
I. Historische Entwicklung des Dublin-Systems	19
1. Dubliner Übereinkommen	19
2. Dublin-II-Verordnung	20

3. Dublin-III-Verordnung	21
4. Entwurf einer Dublin-IV-Verordnung	21
5. Entwurf einer Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	22
II. Ziele des Dublin-Systems	24
III. Anwenderkreis des Dublin-Systems	25
C. Dublin-Verfahren	29
I. Erkennungsdienstliche Behandlung (Vorverfahren)	29
II. Bestimmung des zuständigen Staates (Hauptverfahren)	31
D. Rücküberstellungsverfahren	33
E. Dublin-Überstellungen als eigenständige grund- bzw. menschenrechtliche Fallgruppe	35
I. Grund- bzw. menschenrechtliche Implikationen von Dublin-Überstellungen	35
II. Abgrenzung zu sonstigen Fällen einer Aufenthaltsbeendigung	36
III. Dublin-Fälle als besondere <i>Refoulement</i> -Fälle	37
IV. Zwischenergebnis	39
F. Ergebnis zu § 2	40
§ 3 <i>Prinzipielle Anwendbarkeit von EMRK und GRCh auf Dublin-Überstellungen</i>	40
A. Anwendbarkeit der EMRK auf Dublin-Überstellungen	40
I. EMRK-Berechtigte	41
II. EMRK-Verpflichtete	41
III. Besonderheiten durch den EU-Rechtsbezug	41
IV. Zwischenergebnis	43
B. Anwendbarkeit der GRCh auf Dublin-Überstellungen	43
I. GRCh-Berechtigte	44
II. GRCh-Verpflichtete	45
III. Dublin-Überstellungen als „Durchführung des Rechts der Union“ gem. Art. 51 I 1 GRCh	46
1. Meinungsstand vor Existenz von Art. 51 GRCh	46
2. Meinungsstand zu Art. 51 GRCh	47
3. Anwendung dieser Ansichten auf Dublin-Überstellungen	50
IV. Zwischenergebnis	52
C. Ergebnis zu § 3	52
§ 4 <i>Grund- bzw. menschenrechtlich verantwortlicher Staat</i>	53
A. Verantwortlichkeitszurechnung nach der EMRK und der GRCh	53
B. Unterscheidung zwischen zielstaatsbezogenen und inlandsbezogenen Überstellungshindernissen	54
C. Verantwortlichkeit des überstellenden Staates	57
I. Verantwortlichkeit bei inlandsbezogenen Überstellungshindernissen	57
II. Verantwortlichkeit bei zielstaatsbezogenen Überstellungshindernissen	57

1. Verneinung der Verantwortlichkeit	57
2. Bejahung der Verantwortlichkeit	59
3. Möglichkeiten einer Verantwortlichkeitsentziehung	61
D. Verantwortlichkeit des aufnehmenden Staates	62
E. Ergebnis zu § 4	62

2. Kapitel: Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens als Beschränkung grund- bzw. menschenrechtlicher Überprüfungen von Dublin-Überstellungen 63

§ 5 *Rechtliche Einordnung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens* 63

A. Erste Begriffsbestimmung	63
I. Vertrauen als rechtliche Kategorie	64
II. Sprachliche Dimension – Grundsatz oder Prinzip	65
III. Inhaltliche Dimension	68
B. Verortung und Entwicklung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens 69	
I. Begriffsentwicklung durch den EuGH	70
1. Verhältnis zum Binnenmarkt und zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung	70
2. Verhältnis zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts . .	72
3. Ausdehnung auf alle Bereiche des Unionsrechts	75
II. Primärrechtliche Anknüpfung im Unionsrecht	76
1. Notwendigkeit einer primärrechtlichen Anknüpfung	77
2. Herleitung aus Art. 2 EUV	78
3. Konkretisierung im Wert der Gleichheit	80
4. Abweichende Ansichten in der Literatur	82
a) Zusammenschau aus Artt. 49, 7 und 2 EUV	82
b) Herleitung aus Art. 2 EUV i. V. m. Art. 3 EUV	83
c) Herleitung aus dem Prinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen (Art. 4 II 1 EUV)	83
d) Herleitung aus dem Grundsatz loyaler Zusammenarbeit (Art. 4 III EUV)	84
e) Herleitung aus dem Grundsatz der Solidarität	86
III. Funktion des Vertrauensgrundsatzes	86
IV. Zwischenergebnis	87
C. Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens als Vermutung	87
I. Klassifizierung als Vermutung	88
II. Rechtliche Wirkung der Vermutung	92
III. Zwischenergebnis	93
D. „Außergewöhnliche Umstände“ als Ausnahme vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	94
I. Widerlegbarkeit der Vermutung	94
II. Begriff der „außergewöhnlichen Umstände“	96

III. Zwischenergebnis	99
E. Anwendbarkeit des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens auf das EMRK-System	99
I. Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in der Rechtsprechung des EGMR.	99
1. Vermutung richtlinienkonformen Verhaltens im Urteil <i>K. R. S.</i>	99
2. Keine expliziten Aussagen zum gegenseitigen Vertrauen im Urteil <i>M. S. S.</i>	100
3. Bezugnahme des EGMR auf den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	102
4. Fazit zum Vertrauensgrundsatz in der Rechtsprechung des EGMR	103
II. Eigene Vermutung konventionskonformen Handelns des EGMR	104
1. Vermutung gleichwertigen Schutzes	104
a) Bosphorus-Entscheidung des EGMR	104
b) Geltung der Vermutung gleichwertigen Schutzes in Dublin-Fällen	105
c) Vergleich und Verhältnis zum Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	106
2. Vermutung konventionskonformen Handelns in Dublin-Fällen	108
III. Zwischenergebnis	109
F. Ergebnis zu § 5	109
§ 6 <i>Auswirkungen des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens auf den grund- bzw. menschenrechtlichen Prüfungsumfang von Dublin-Überstellungen</i>	110
A. Geltung nur bei zielstaatsbezogenen Überstellungshindernissen	110
B. Geltung gegenüber am Dublin-System teilnehmenden Nicht-EU-Mitgliedstaaten	111
C. Individueller versus genereller Prüfungsmaßstab	113
I. Individueller Prüfungsmaßstab des EGMR in Dublin-Fällen.	114
1. Fokus des EGMR auf Umständen des Einzelfalles	114
2. Berücksichtigung der generellen Lage im aufnehmenden Staat durch den EGMR	115
a) Generelle Umstände im aufnehmenden Staat als Beweiserleichterung	116
b) Alternativer Prüfungsansatz	117
3. Zwischenergebnis	118
II. Individueller Prüfungsmaßstab des EuGH in Dublin-Fällen	118
1. Systemische Mängel in der Rechtsprechung des EuGH	118
2. Exkurs: Systemische Mängel in der Rechtsprechung des EGMR. . . .	119
3. Begriff des systemischen Mangels	122
a) Unterschiedliche Definitionsansätze in Rechtsprechung und Literatur	123
b) Systembezug	126

c) Schwere der Rechtsverletzung	127
d) Frequenz der Rechtsverletzung	128
e) Vorhersehbarkeit der Rechtsverletzung	129
f) Fazit zum Begriff der systemischen Mängel	130
4. Begriffsverständnis im Sinne des generellen Ansatzes	131
5. Begriffsverständnis im Sinne des individuellen Ansatzes	133
6. Zwischenergebnis	135
7. Irrelevanz systemischer Mängel bei inlandsbezogenen Überstellungshindernissen	136
8. Nebeneinander von systemischen Mängeln und Umständen des Einzelfalles bei zielstaatsbezogenen Überstellungshindernissen . . .	137
III. Fazit zum Prüfungsmaßstab	138
D. Ergebnis zu § 6	139

3. Kapitel: Grund- und menschenrechtliche Überprüfung von Dublin-Überstellungen 141

§ 7 *Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung als anerkannte Ausnahmefälle vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in Dublin-Fällen* 141

A. Anwendbarkeit von Art. 3 EMRK und Art. 4, 19 II GRCh auf Dublin-Überstellungen	141
I. Anwendbarkeit von Art. 3 EMRK auf Dublin-Überstellungen	142
1. Kein <i>Refoulement</i> -Verbot oder Asylrecht <i>expressis verbis</i> in der EMRK	142
2. Kein Rückgriff auf völkerrechtliche <i>Refoulement</i> -Verbote	143
3. Entwicklung eines Überstellungsschutzes aus Art. 3 EMRK	144
a) Argumentative Herleitung des EGMR	144
b) Eigene argumentative Herleitung	145
4. Zwischenergebnis	146
II. Anwendbarkeit von Art. 4, 18, 19 II GRCh auf Dublin-Überstellungen	146
1. Rückgriff auf Art. 4 GRCh zum Schutz gegen Dublin-Überstellungen	147
2. Rückgriff auf Art. 18 GRCh (Asylrecht)	148
a) Art. 18 GRCh als subjektiv-öffentliches Recht	149
b) Kein <i>Refoulement</i> -Verbot aus Art. 18 GRCh	151
c) Zwischenergebnis	151
3. Rückgriff auf Art. 19 II GRCh (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung)	152
a) Keine Anwendung von Art. 19 II GRCh auf Dublin-Überstellungen nach der Rechtsprechung des EuGH	152
b) Anwendbarkeit von Art. 19 II GRCh auf Dublin-Überstellungen	153

c) Art. 19 II GRCh als <i>lex specialis</i> in zielstaatsbezogenen Dublin-Fällen	155
d) Zwischenergebnis	157
III. Zwischenergebnis	158
B. Gleiche Bedeutung und Tragweite der Normen nach Art. 52 III GRCh ...	158
I. Gleiche Bedeutung und Tragweite von Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh	159
1. Korrespondierender Schutzbereich von Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh	159
2. Korrespondierende Schranken von Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh	159
a) Einschränkungbarkeit von Art. 3 EMRK	159
aa) Absoluter Charakter von Art. 3 EMRK	159
bb) Keine ausnahmsweise Einschränkung von Art. 3 EMRK in <i>Refoulement</i> -Fällen	161
(1) Argumente aus der EMRK	161
(2) Argumente aus weiteren völkerrechtlichen Quellen	163
(3) Spezifisch <i>Refoulement</i> -Fälle betreffende Argumente ...	163
cc) Zwischenergebnis	164
b) Einschränkungbarkeit von Art. 4 GRCh	164
aa) Allgemeine Schranken Klausel des Art. 52 I GRCh	164
bb) Absoluter Charakter von Art. 4 GRCh	165
c) Zwischenergebnis	166
3. Fazit zur gleichen Bedeutung und Tragweite von Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh	166
II. Gleiche Bedeutung und Tragweite von Art. 3 EMRK und Art. 19 II GRCh	167
1. Korrespondierender Schutzbereich von Art. 3 EMRK und Art. 19 II GRCh	167
2. Korrespondierende Schranken von Art. 3 EMRK und Art. 19 II GRCh	167
3. Fazit zur gleichen Bedeutung und Tragweite von Art. 3 EMRK und Art. 19 II GRCh	168
C. Ergebnis zu § 7	168
§ 8 <i>Voraussetzungen eines spezifischen Refoulement-Verbotes</i> <i>in Dublin-Fällen</i>	169
A. Grundrechtsbetroffene	170
I. Natürliche Personen	170
II. Juristische Personen	172
III. Zwischenergebnis	173
B. Verpflichtungsadressat	173
C. Misshandlung	173
I. Begriffsbestimmung der Misshandlungsformen	174
1. Folter	174
2. Unmenschliche Behandlung	176

3. Erniedrigende Behandlung	176
4. Behandlung oder Strafe	177
II. Schweregrad des zugefügten Leidens als zentrales (Abgrenzungs-) Kriterium	178
1. Abgrenzung der Misshandlungsformen	178
a) Stufenverhältnis der Misshandlungsformen	179
b) Abgrenzung von Folter zu den anderen Misshandlungsformen	179
c) Abgrenzung von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung	180
d) Misshandlungsformen bei Dublin-Überstellungen in der Rechtspraxis	181
2. „Mindestmaß an Schwere“ als Untergrenze des Schweregrades	182
a) Mindestmaßkriterium als zusätzliche Tatbestandsvoraussetzung	182
b) Relativität des Mindestmaßkriteriums	183
c) Übertragbarkeit des Mindestmaßkriteriums auf Artt. 4, 19 II GRCh	185
aa) Argumente für eine Übertragbarkeit	185
bb) Anwendung des Mindestmaßkriteriums durch den EuGH	186
3. Verhältnis des Schweregrades zur besonderen Schutzbedürftigkeit	187
a) Besondere Schutzbedürftigkeit als Konkretisierung des Schweregrades	188
b) Definition der besonderen Schutzbedürftigkeit	188
c) Generelle Einstufung Schutzsuchender als besonders schutzbedürftig	189
d) Extreme Schutzbedürftigkeit	191
e) Zwischenergebnis	192
4. Schweregrad als tatbestandliches Korrektiv	193
III. Zwischenergebnis	195
IV. Misshandlungsformen als Typusbegriffe	195
V. Fallgruppen möglicher Misshandlungsgründe	197
1. Zielstaatsbezogene Umstände	198
a) Systemischer Mangel	198
aa) Rechtsdogmatische Einordnung	198
bb) Begriffsbestimmung	199
cc) Beispiele für systemische Mängel in der Rechtsprechung von EGMR und EuGH	199
b) Mängel des Asylverfahrens	201
aa) Ausgestaltung des Asylverfahrens	201
bb) Verstoß gegen EU-Sekundärrecht	202
cc) Vertragsverletzungsverfahren gegen den aufnehmenden Staat	202
c) Mängel der Aufnahmebedingungen	203
aa) Begriff Aufnahmebedingungen	203
bb) Maßgebliche Faktoren	203
(1) Nichtbefriedigung elementarster Bedürfnisse	203

(2) Anforderungen an die Unterbringung von Schutzsuchenden	205
(a) Kapazitäten der Aufnahmeeinrichtungen	205
(b) Unterbringungsbedingungen	206
(3) Zugang zu medizinischer Versorgung	207
(4) Inhaftierung von Schutzsuchenden	207
cc) Zwischenergebnis	208
d) Drohende Kettenabschiebung im aufnehmenden Staat	209
aa) Kettenabschiebung als Misshandlung	209
bb) Abgrenzung zum Recht auf ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine Überstellungsentscheidung	210
e) Zwischenergebnis	211
2. Inlandsbezogene Umstände	211
a) Modalitäten und Begleitumstände der Dublin-Überstellung	212
b) Dublin-Haft	213
c) Überlange Dauer des Überstellungsverfahrens	213
d) Unverhältnismäßige Trennung familiärer oder privater Bindungen	214
e) Fazit	214
3. Personenbezogene Umstände	215
a) Krankheit der zu überstellenden Person (<i>medical cases</i>)	215
aa) Krankheit sowohl als inlands- als auch zielstaatsbezogener Umstand	215
bb) Verantwortlichkeitzurechnung bei Krankheit	216
(1) Keine Verursachung durch Verhalten Dritter notwendig	216
(2) Überstellungsentscheidung trotz Kenntnis von Krankheit	217
cc) Krankheit als Behandlung oder Strafe	218
dd) Besondere Anforderungen an den Schweregrad der drohenden Misshandlung	218
(1) Begründung für abweichenden Schweregrad in <i>medical cases</i>	218
(2) Sehr außergewöhnliche Umstände (EGMR)	219
(3) Absolute Ausnahmefälle (EuGH)	220
ee) Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles	221
ff) Nur vorübergehendes Überstellungshindernis in inlandsbezogenen Konstellationen	222
gg) Zwischenergebnis	223
b) Suizidgefahr	223
aa) Suizidgefahr sowohl als inlands- als auch zielstaatsbezogener Umstand	223
bb) Nur vorübergehendes Überstellungshindernis in inlandsbezogenen Konstellationen	223

4. Zwischenergebnis	224
VI. Zwischenergebnis	224
D. Gefahrenprognose	225
I. Wahrscheinlichkeitsmaßstab	226
1. Tatsächliche Gefahr (<i>real risk</i>) bei Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh	226
a) Sprachliche Konturierung des Begriffs <i>real risk</i>	226
b) Bedeutungsgehalt des Begriffs <i>real risk</i>	227
aa) Abgrenzung zur bloßen Möglichkeit	228
bb) Keine quantitative Bestimmung der Wahrscheinlichkeitshöhe	228
cc) Qualitative Bestimmung der Wahrscheinlichkeitshöhe	229
c) Zwischenergebnis	230
2. Ernsthaftes Risiko bei Art. 19 II GRCh	230
3. Abstufung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs	231
4. Fazit zum Wahrscheinlichkeitsmaßstab	232
II. Konkrete Anhaltspunkte für ein Misshandlungsrisiko	232
1. Generell kritische Menschenrechtsslage im betroffenen Staat	233
2. Besondere bzw. extreme Schutzbedürftigkeit der zu überstellenden Person	234
3. Tatsächlich eingetretene Misshandlungsgefahr	235
4. Bereits früher erlittene Misshandlungen	236
III. Zusicherungen des aufnehmenden Staates	236
1. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	237
2. Typische Fälle, in denen Zusicherungen einzuholen sind	237
3. Anforderungen an die Zusicherung	238
4. Zwischenergebnis	240
IV. Zwischenergebnis	241
E. Wechselwirkungen des dublin-spezifischen <i>Refoulement</i> -Verbotes mit dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	241
F. Ergebnis zu § 8	242
§ 9 <i>Dublin-Überstellungshindernisse aus weiteren Konventions- bzw. Chartarechten</i>	244
A. Differenzierung zwischen zielstaatsbezogenen und inlandsbezogenen Überstellungshindernissen	246
B. Exclusionist view	248
C. Inclusionist view	249
I. Hierarchisierung <i>zwischen</i> Konventions- bzw. Chartarechten	251
1. Absolute Rechte	251
2. Zugehörigkeit zum <i>ius cogens</i>	253
3. Menschenwürdegehalt	254
II. Hierarchisierung <i>innerhalb</i> von Konventions- bzw. Chartarechten	255
1. Unbeschränkte Anwendbarkeit aller Grund- und Menschenrechte	255
2. Kumulative Rechtsverletzung	256
3. Vergleichbarkeit der Schwere	256

a) Feststellung einer vergleichbar schweren Rechtsverletzung	257
b) Ablehnung dieses Ansatzes	258
4. Interessenabwägung	258
5. Irreparable Rechtsverletzung	259
6. Verletzung des Kernbereichs eines Grund- bzw. Menschenrechts . .	260
a) <i>Flagrant denial</i> bzw. <i>flagrant breach</i>	261
b) Argumente für diesen Ansatz	262
c) Begriff des Kernbereichs	263
d) Bestimmung des Kernbereichs	264
aa) Absolutes und relatives Kernbereichsverständnis	264
bb) Kombiniertes Verständnis zur Bestimmung der Überstellungsgrenze	266
(1) Absolutes Kernbereichsverständnis bei absoluten Grund- bzw. Menschenrechten	266
(2) Relatives Kernbereichsverständnis bei allen anderen Grund- bzw. Menschenrechten	267
cc) Fazit	268
e) Zwischenergebnis	268
III. Zwischenergebnis	268
D. Maßgaben für zielstaatliche Überstellungshindernisse aus Konventions- und Chartarechten	269
E. Ergebnis zu § 9	270
 Thesenartige Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	 271
 Literaturverzeichnis	 281
Entscheidungsverzeichnis	305
Sachverzeichnis	313

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AeM	Asien Migrationsrecht
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AFSJ	Area of Freedom, Security and Justice
AL	Ad Legendum
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
Art./Artt.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
Bzgl.	bezüglich
Bzw.	beziehungsweise
CAT	UN-Antifolterkonvention
CDE	Cahiers de Droit Européen
CHRLR	Columbia Human Rights Law Review
CMLR	Common Market Law Review
CMS	Comparative Migration Studies
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR-Beih	Deutsches Steuerrecht, Beihefter
DÜ	Dubliner Übereinkommen
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ECLIC	EU and Comparative Law Issues and Challenges
ECLR	European Constitutional Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHRLR	European Human Rights Law Review
Einl.	Einleitung

EJCCCJ	European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice
EJLS	European Journal of Legal Studies
EJML	European Journal of Migration and Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Entsch.	Entscheidung
EP	European Papers
Etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZ	Zeitschrift für Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f./ff.	folgend/e
FABL	Fremden- und Asylrechtliche Blätter
Fn.	Fußnote
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GLJ	German Law Journal
GOJIL	Goettingen Journal of International Law
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HFR	Humboldt Forum Recht
HRLR	Human Rights Law Review
Hrsg.	Herausgeber/in
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IJRL	International Journal of Refugee Law
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
insb.	insbesondere
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
IWRZ	Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht
jM	juris – Die Monatszeitschrift
JPIL	Journal of Private International Law
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
JZS	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
JZZ	Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
LJIL	Leiden Journal of International Law
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. W. v.	mit Wirkung von
NGO	Nichtregierungsorganisation

NJECL	New Journal of European Criminal Law
NJHR	Nordic Journal of Human Rights
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
REAL	Review of European Administrative Law
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RSQ	Refugee Survey Quarterly
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
S.	Seite
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung
s. o.	siehe oben
SÜ	Schengener Übereinkommen
u. a.	unter anderem
ULR	Utrecht Law Review
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Urt.	Urteil
v.	von/vom
VerfO	Verfahrensordnung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
vs.	versus
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfMr	Zeitschrift für Menschenrechte
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZP	Zusatzprotokoll
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

§1 Einführende Darstellung

Im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise kamen insbesondere seit 2015 viele Menschen nach Europa, um den Kriegen im Nahen Osten zu entfliehen.¹ Darüber, ob ihnen Asyl bzw. subsidiärer Schutz gewährt wird, entscheidet jeder EU-Mitgliedstaat eigenständig nach seinem jeweiligen nationalen Recht. Die vorab zu klärende Frage, welcher Staat für welchen Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist, regelt jedoch das Europarecht in Form der Dublin-III-Verordnung². Die darin vorgesehene Zuständigkeitsverteilung wird durch das weit verbreitete Phänomen der sogenannten Sekundärmigration erschwert: Schutzsuchende ziehen vom eigentlich zuständigen Staat in einen anderen, weil sie dort bereits Verwandte oder Bekannte haben oder sich bessere Lebensbedingungen erhoffen. Die innereuropäischen Dublin-Überstellungen dienen dazu, die in der Dublin-Verordnung niedergelegten Zuständigkeiten zu wahren und die in der EU schutzsuchenden Personen in den für ihren Antrag zuständigen Staat zu verbringen. Dieses Verfahren betrifft eine Vielzahl von Schutzsuchenden und hat über die Jahre immer stärker an Bedeutung gewonnen: 2019 nahm Deutschland rund 6.000 Menschen aus anderen am Dublin-System teilnehmenden Staaten auf und überstellte selbst rund 8.500 Personen.³

¹ Siehe dazu ausführlich *Luft*, Flüchtlingskrise; Überblick bei *Göbel-Zimmermann/Eichhorn/Beichel-Benedetti*, Asylrecht, Rn. 1019 ff.; *Langenfeld*, NVwZ 2019, 677 (679 ff.); *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 3, Rn. 17 ff.

² 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 Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABl. EU Nr. L 180 v. 29.06.2013, S. 31–59. Im Folgenden: Dublin-III-VO.

³ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Ausgabe Dezember 2019, S. 10.

Zwischen Januar und November 2020 nahm Deutschland 3.982 Menschen aus anderen am Dublin-System teilnehmenden Staaten auf und überstellte selbst 2.755 Personen (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Ausgabe November 2020, S. 10). Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurden im Jahr 2020 sehr viel weniger Überstellungen vorgenommen als in den Vorjahren.

A. Problemaufriss

Die Anzahl überstellter Personen von Deutschland in andere Dublin-Staaten hat von 2015 bis 2018 stark zugenommen und erreichte 2019 einen ähnlich hohen Stand wie der bisherige Höchstwert des Vorjahres von rund 9.200 Dublin-Überstellten.⁴ Die mit Abstand meisten Personen überstellt Deutschland seit Jahren nach Italien.⁵ Mit großem Abstand folgen in der Überstellungsstatistik Deutschlands große Nachbarländer Frankreich⁶ und Polen⁷. Dabei ist die Quote tatsächlich durchgeführter Überstellungen im Verhältnis zu den Übernahmesuchen⁸ bzw. zu den Übernahmezustimmungen⁹ mit 17,2% bzw. 28,4% im Jahr 2019 relativ niedrig, steigt aber seit Jahren kontinuierlich an.¹⁰ Es ist davon auszugehen, dass sich der Anstieg der Überstellungsquote fortsetzen wird, sodass Dublin-Überstellungen auch zukünftig ein zentrales Thema der Asyl- und Migrationspolitik bleiben werden. Dies unterstreicht auch der Umstand, dass 2018 jedes dritte Asylverfahren vor dem BAMF ein sogenannter Dublin-Fall war.¹¹

⁴ Erfolgte Überstellungen von Deutschland in andere Dublin-Staaten: 8.423 Personen im Jahr 2019, 9.209 Personen im Jahr 2018, 7.102 Personen im Jahr 2017, 3.968 Personen im Jahr 2016 und 3.597 Personen im Jahr 2015. Vgl. (auch für die in den folgenden Fußnoten genannten Daten) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Übersicht zu den Prüffällen und Übernahmesuchen nach der Dublin-Verordnung, Jahrgänge 2015–2019, abrufbar unter: <https://www.proasyl.de/thema/fakten-zahlen-argumente/statistiken/> (30.11.2020).

Zwischen Januar und November 2020 wurden 2.755 Personen von Deutschland in andere Dublin-Staaten überstellt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Ausgabe November 2020, S. 10). Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurden im Jahr 2020 sehr viel weniger Personen überstellt als in den Vorjahren.

⁵ Von Deutschland nach Italien überstellte Personen: 2.575 Personen im Jahr 2019, 2.848 Personen im Jahr 2018, 2.110 Personen im Jahr 2017, 916 Personen im Jahr 2016 und 861 Personen im Jahr 2015.

⁶ Von Deutschland nach Frankreich überstellte Personen: 1.212 Personen im Jahr 2019, 753 Personen im Jahr 2018, 530 Personen im Jahr 2017, 205 Personen im Jahr 2016 und 427 Personen im Jahr 2015.

⁷ Von Deutschland nach Polen überstellte Personen: 508 Personen im Jahr 2019, 691 Personen im Jahr 2018, 939 Personen im Jahr 2017, 884 Personen im Jahr 2016 und 556 Personen im Jahr 2015.

⁸ Quote tatsächlich durchgeführter Überstellungen von Deutschland in andere Dublin-Staaten im Verhältnis zu den gestellten Übernahmesuchen: 2019 = 17,2%; 2018 = 16,7%; 2017 = 11,0%; 2016 = 7,1%.

⁹ Quote tatsächlich durchgeführter Überstellungen von Deutschland in andere Dublin-Staaten im Verhältnis zu den Zustimmungen zur Übernahme: 2019 = 28,4%; 2018 = 24,4%; 2017 = 15,2%; 2016 = 13,5%.

¹⁰ Gründe für die Diskrepanz sind, dass der die Zuständigkeitsprüfung durchführende Staat das Selbsteintrittsrecht ausübt, Überstellungshindernisse bestehen, die betroffene Person untertaucht oder nicht auffindbar ist, vgl. *Luft*, Flüchtlingskrise, S. 72.

¹¹ Süddeutsche Zeitung v. 21.01.2019, S. 6.

Nicht verwunderlich ist die hohe Anzahl von Übernahmersuchen Deutschlands an die EU-Grenzstaaten Griechenland¹², Italien¹³, Bulgarien¹⁴ und Ungarn¹⁵, kommen dort doch die meisten Menschen aus Drittstaaten erstmals in einem EU-Mitgliedstaat an. Auffällig ist jedoch, dass den vielen Übernahmersuchen in diese vier Staaten nur sehr wenige tatsächlich erfolgte Überstellungen gegenüberstehen. Besonders krass ist die Divergenz im Falle Griechenlands, wohin im Jahr 2019 trotz fast zehntausend Übernahmersuchen gerade einmal zwanzig Überstellungen erfolgten.¹⁶ Die sehr geringe Überstellungsquote hängt mit den dortigen sehr schlechten Bedingungen für Schutzsuchende zusammen. Nach den Ausführungen im EuGH-Urteil *N. S. u. a.* bestehen in Griechenland hohe Hürden bei der Asylantragstellung: Die notwendigen Formalitäten seien schwierig zu erfüllen, die Antragstellerinnen und Antragsteller würden nicht ausreichend informiert und unterstützt, ihre Anträge nicht aufmerksam geprüft. Die Asylgewährungsquote in Griechenland sei äußerst niedrig und der Rechtsweg unzureichend und sehr schwierig zugänglich. Auch die Aufnahmebedingungen seien ungenügend: So würden Asylsuchende entweder unter unangemessenen (Haft-)Bedingungen festgesetzt oder lebten im Elend ohne Obdach und Nahrung im Freien.¹⁷ Die desolaten Zustände in griechischen Unterbringungseinrichtungen prangert auch die EGMR-Entscheidung *M. S. S.* an: Die Einrichtungen seien massiv überbelegt, Schutzsuchende müssten auf dem Boden schlafen, wobei so wenig Platz vorhanden sei, dass sich nicht alle Personen gleichzeitig hinlegen könnten. Die Zellen seien unerträglich heiß, die Schutzsuchenden hätten keinen Zugang zu sauberem Wasser und müssten daher aus den Toiletten trinken. Der Zugang zu den verdreckten sanitären Anlagen sei wiederum stark eingeschränkt, Seife und Toilettenpapier nicht vorhanden.¹⁸ Droht eine Verbringung in einen solchen Staat, wehren sich die Betroffenen dagegen häufig rechtlich und berufen sich dabei insbesondere auf die EMRK oder die GRCh.

Die Bedeutung der europäischen Grund- und Menschenrechte als Schutz gegen Dublin-Überstellungen wird mit der anvisierten Änderung der Dublin-

¹² 9.870 Ersuchen zu 20 Überstellungen von Deutschland an Griechenland im Jahr 2019, 7.079 Ersuchen zu 6 Überstellungen im Jahr 2018.

¹³ 14.175 Ersuchen zu 2.575 Überstellungen von Deutschland an Italien im Jahr 2019, 17.286 Ersuchen zu 2.848 Überstellungen im Jahr 2018, 22.706 Ersuchen zu 2.110 Überstellungen im Jahr 2017, 13.010 Ersuchen zu 916 Überstellungen im Jahr 2016.

¹⁴ 851 Ersuchen zu 21 Überstellungen von Deutschland an Bulgarien im Jahr 2019, 1.437 Ersuchen zu 43 Überstellungen im Jahr 2018, 3.101 Ersuchen zu 102 Überstellungen im Jahr 2017, 4.899 Ersuchen zu 95 Überstellungen im Jahr 2016.

¹⁵ 32 Ersuchen von Deutschland an Ungarn im Jahr 2019, 585 Ersuchen im Jahr 2018, 3.304 Ersuchen zu 31 Überstellungen im Jahr 2017, 11.998 Ersuchen zu 294 Überstellungen im Jahr 2016. Für die Jahre 2019 und 2018 liegen keine Angaben zu den erfolgten Überstellungen von Deutschland nach Ungarn vor.

¹⁶ 9.870 Ersuchen zu 20 Überstellungen von Deutschland an Griechenland im Jahr 2019.

¹⁷ Zum Ganzen EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-411/10 und C-493/10, Rn. 44 – N. S. u. a.

¹⁸ Zum Ganzen EGMR, Urt. v. 21.01.2011, Rs. 30696/09, Rn. 230 – M. S. S.

III-VO zukünftig noch zunehmen: Im Entwurf einer vierten Dublin-Verordnung¹⁹ von 2016 war vorgesehen, dass Fristen wegfallen, bei deren Nichteinhaltung früher die Zuständigkeit auf den prüfenden Staat übergegangen und eine Überstellung obsolet geworden wäre.²⁰ Auch im Entwurf der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung²¹ von 2020, welche den nicht mehrheitsfähigen Dublin-IV-Kommissionsvorschlag ersetzt, führt der Ablauf von Fristen nur noch in begrenzten Fällen zu einem Zuständigkeitswechsel.²² Mangels begrenzender Fristen werden sich Dublin-Verfahren nicht mehr durch Zeitablauf erledigen und es somit voraussichtlich auch zu mehr Dublin-Überstellungen kommen. Hinzu kommt, dass die Verfahren zur Asylzuständigkeitsbestimmung ohne fristablaufsbedingte Zuständigkeitswechsel von den Dublin-Staaten konsequenzlos verschleppt werden können, was wiederum dazu führt, dass sich mehr Schutzsuchende auf der Suche nach Abhilfe in andere Dublin-Staaten begeben und rücküberstellt werden müssen.²³ Die Änderungspläne führen außerdem zu Einschränkungen bzw. weitgehenden Streichungen der vom EuGH entwickelten subjektiven Rechte von Schutzsuchenden aus den Zuständigkeits- und Fristenregelungen der Dublin-III-VO²⁴. Auch hierdurch wird eine Berufung auf Grund- und Menschenrechte gegen Dublin-Überstellungen weiter an Relevanz gewinnen. Es ist also von zentraler Bedeutung, einheitliche Maßgaben für einen europäischen Grund- und Menschenrechtsschutz herauszuarbeiten.

B. Untersuchungsgegenstand

Diese Arbeit untersucht den europäischen Grund- und Menschenrechtsschutz gegen sogenannte Dublin-Überstellungen. Das Dublin-Verfahren verpflichtet

¹⁹ 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), COM (2016) 270 v. 04.05.2016. Im Folgenden: Dublin-IV-Kommissionsvorschlag.

Siehe zum Entwurf einer Dublin-IV-VO und den darin vorgesehenen Änderungen § 2 B. I. 4. auf S. 24 f.

²⁰ Vgl. Artt. 26, 30 Dublin-IV-Kommissionsvorschlag.

²¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], COM (2020) 610 final, 2020/0279 (COD). Im Folgenden: AMM-VO-Kommissionsvorschlag.

Siehe zum Entwurf einer Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung und den darin anvisierten Änderungen § 2 B I 5. auf S. 17 f.

²² Beispielsweise ist ein Zuständigkeitswechsel bei nicht rechtzeitigem Wiederaufnahmegesuch (Art. 23 III Dublin-III-VO) in der korrespondierenden neuen Vorschrift (Art. 31 AMM-VO-Kommissionsvorschlag) nicht mehr vorgesehen.

²³ Pelzer, Rechtsstellung, S. 252.

²⁴ Siehe dazu z. B. Hruschka, Asylmagazin 2009, 5 (5 ff.); Kleinlein, DÖV 2016, 1032 (1032 ff.); Lehnert/Pelzer, ZAR 2010, 41 (41 ff.); Nees, AL 2019, 90 (99 f.).

den überstellenden Staat *nicht* dazu, die von der betroffenen schutzsuchenden Person vorgebrachten Fluchtgründe zu untersuchen. Der Staat muss allein prüfen, ob ein anderer Staat nach der Dublin-III-VO für die Prüfung des Asyl-antrages zuständig ist und ob bezüglich des zuständigen Staates irgendwelche Hindernisse bestehen, warum von einer Überstellung dorthin abzusehen ist. Dieses System der Zuständigkeitsallokation verwehrt es den Schutzsuchenden, den Staat ihrer Asylantragsstellung selbst zu wählen oder Präferenzen anzugeben. Das Dublin-System ist damit zwar vorgeblich als rein bürokratisches Verteilungssystem von Schutzsuchenden ausgestaltet; es beeinflusst durch die strikte Zuteilung aber entscheidend die Lebensbedingungen, Anerkennungsaussichten, Einbürgerungs- und Integrationsperspektiven der betroffenen Personen.²⁵ Deshalb ist in den nationalen Gerichtsverfahren gegen Dublin-Überstellungen insbesondere die Berufung auf Grund- und Menschenrechte von zentraler Bedeutung.²⁶ Der europäische Grund- bzw. Menschenrechtsstandard bezüglich Dublin-Überstellungen wird anhand von drei zentralen Fragestellungen untersucht: Der Herausarbeitung von Dublin-Überstellungen als eigenständige grund- bzw. menschenrechtliche Fallgruppe (I.), der Systematisierung des europäischen Grund- und Menschenrechtsschutzes hinsichtlich Dublin-Überstellungen (II.) sowie der Bedeutung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens im Dublin-Kontext (III.).

I. Dublin-Überstellungen als eigenständige grund- bzw. menschenrechtliche Fallgruppe

Um bestimmen zu können, ob und – wenn ja – welche besonderen Voraussetzungen beim Grund- bzw. Menschenrechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen gelten, ist zunächst herauszuarbeiten, dass Dublin-Überstellungen eine eigene grund- bzw. menschenrechtliche Fallgruppe bilden, welche sich von sonstigen Abschiebungsfällen unterscheidet und eine besondere Untergruppe des *Refoulement*-Verbotens darstellt. Hierauf geht § 2²⁷ ein, nachdem zunächst erläutert wird, was Dublin-Überstellungen sind. Diese Arbeit betrachtet allein innereuropäische Überstellungen zwischen den am Dublin-System teilnehmenden Staaten. Die in Art. 3 III Dublin-III-VO vorgesehene Konstellation – wonach auch

²⁵ Ähnlich *Costello*, Human Rights, S. 36.

²⁶ Die deutschen Verwaltungsgerichte beziehen sich in ihren Entscheidungen zu Dublin-Überstellungen insbesondere auf Art. 4 GRCh bzw. Art. 3 EMRK (vor allem i. V. m. § 60 V AufenthG), vgl. BVerwG, Beschl. v. 08.08.2018, 1 B 25.18, Rn. 6 ff. (juris); BVerwG, Beschl. v. 16.08.2018, 1 B 39.18, Rn. 6 ff. (juris); BVerwG, Beschl. v. 20.08.2018, 1 B 18.18, Rn. 6 ff. (juris). Auch das BVerfG geht bei Entscheidungen mit Bezug zum Dublin-System regelmäßig auf die Vorgaben von Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRCh ein, vgl. z. B. BVerfG, Kammerbeschl. v. 08.05.2017, 2 BvR 157/17, insb. Rn. 15 f. (juris); BVerfG, Kammerbeschl. v. 10.10.2019, 2 BvR 1380/19, insb. Rn. 15 f. (juris); BVerfG, Kammerbeschl. v. 07.10.2019, 2 BvR 721/19, insb. Rn. 19 ff. (juris).

²⁷ Siehe § 2 auf S. 12 ff.

eine Rück- bzw. Ausweisung in sichere Drittstaaten möglich ist – wird nicht thematisiert.

II. Systematisierung des europäischen Grund- und Menschenrechtsschutzes hinsichtlich Dublin-Überstellungen

Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie der europäische Grund- und Menschenrechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen nach der EMRK und der GRCh konkret ausgestaltet ist. Der Schutz gegen Dublin-Überstellungen soll systematisiert, übergreifende Prinzipien identifiziert und Fallgruppen gebildet werden, die eine Einordnung neu aufkommender rechtlicher Fragestellungen in das bestehende Schutzsystem erleichtern. Dies ist insbesondere deshalb entscheidend, weil es im Dublin-Kontext auf diverse unbestimmte Rechtsbegriffe ankommt – z. B. unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder systemischer Mangel – welche bislang nicht hinreichend inhaltlich bestimmt und rechtsdogmatisch eingeordnet wurden. Eine Systematisierung schafft zudem Transparenz und ermöglicht eine einheitliche Bewertung, welche Kriterien beim Schutz gegen Dublin-Überstellungen herangezogen werden können.

1. Anwendung von Konventions- und Chartarechten auf Dublin-Überstellungen

Die „siamesischen Zwillinge“²⁸ EMRK und GRCh sind die zentralen, in großen Teilen inhaltsgleichen Rechtsquellen des europäischen Grund- bzw. Menschenrechtsschutzes. Aus ihnen ergibt sich, in welchem Umfang Dublin-Überstellungen überhaupt grund- bzw. menschenrechtlich überprüft werden können. § 3²⁹ untersucht, ob Konvention und Charta *prinzipiell* auf Dublin-Überstellungen anwendbar sind. § 4³⁰ geht darauf ein, wie die grund- bzw. menschenrechtliche Verantwortlichkeit der an Dublin-Überstellungen beteiligten Staaten rechtlich begründet werden kann. Ist in dieser Arbeit von Grundrechten die Rede, so sind aufgrund des Fokus der Arbeit diejenigen der GRCh gemeint. Nationale Grundrechte, z. B. solche des deutschen Grundgesetzes, werden explizit als solche bezeichnet. Unter Menschenrechten werden – sofern nicht anders benannt – solche der EMRK verstanden.

²⁸ Grabenwarter, in: Grabenwarter/Vranes, Kooperation der Gerichte, S. 35 (35). Zum Verhältnis von EMRK und GRCh siehe z. B. Eisner, Schrankenregelung, S. 120 ff.; Frenz, Handbuch Europarecht IV, Rn. 32 ff.; Haratsch, Europarecht, Rn. 727 ff.; Heer-Reißmann, Letztentscheidungskompetenz, S. 243 ff.; Herdegen, Europarecht, § 3, Rn. 61 ff.; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 17, Rn. 38 ff.; Peters/Altwicker, EMRK, S. 37 ff.; Schmidt, Grund- und Menschenrechte in Europa, S. 115 ff.; Schneiders, Grundrechte der EU, S. 119 ff.; Spiekermann, Beitritt der EU zur EMRK, S. 25 ff.; Streinz, Europarecht, § 10, Rn. 775 ff.; Szczekalla, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch, § 3, Rn. 1 ff.

²⁹ Siehe § 3 auf S. 39 ff.

³⁰ Siehe § 4 auf S. 52 ff.

2. Refoulement-Verbote in Dublin-Fällen aus Konventions- und Chartarechten

Die wichtigsten Grund- bzw. Menschenrechte im Dublin-Kontext sind Art. 3 EMRK³¹ sowie Artt. 4, 19 II GRCh. Das in allen dreien enthaltene Verbot von Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ist (neben dem die Würde des Menschen als unantastbar proklamierenden Art. 1 GRCh) ein Grundwert der Union und ihrer Mitgliedstaaten.³² Der Großteil der EGMR- bzw. EuGH-Urteile zu Dublin-Überstellungen bezieht sich auf diese Vorschriften; andere Normen werden in der Rechtsprechung (bislang) kaum herangezogen.

§ 7³³ untersucht, ob Art. 3 EMRK sowie Artt. 4, 19 II GRCh auf Dublin-Überstellungen anwendbar sind und in welchem Verhältnis sie zueinanderstehen. In § 8³⁴ wird anschließend ein spezifisches *Refoulement*-Verbot für Dublin-Fälle aus diesen Vorschriften herausgearbeitet. Hierbei werden die in Art. 3 EMRK sowie Artt. 4, 19 II GRCh enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe ausgelegt. Die vergleichende Gegenüberstellung der Konventions- und Chartabestimmungen klärt gleichzeitig, ob die wortlautgleichen Normen in ihrem Schutzstandard voneinander abweichen und Lösungen für Rechtsprobleme auf die anderen Normen übertragbar sind. Untersucht wird allein die Rechtsfolge des Schutzes vor Dublin-Überstellungen (*Refoulement*-Verbot); andere mögliche Rechtsfolgen aus Art. 3 EMRK bzw. Artt. 4, 19 II GRCh³⁵ bleiben außer Betracht.³⁶ Abschließend ermittelt § 9³⁷, ob und – wenn ja – welche weiteren Konventions- und Chartarechte auf Dublin-Überstellungen angewendet werden können.

3. Auswertung der Rechtsprechung von EGMR und EuGH in Dublin-Fällen

Die beiden europäischen Gerichtshöfe EGMR und EuGH prägen entscheidend die Auslegung von Art. 3 EMRK sowie Artt. 4, 19 II GRCh.³⁸ Indem diese Ar-

³¹ *Vicini*, EJLS 2015, 50 (58) nennt Art. 3 EMRK gar den „cornerstone“ des Schutzes von Asylsuchenden.

³² Vgl. EuGH, Urt. v. 05.04.2016, Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Rn. 87 – Aranyosi.

³³ Siehe § 7 auf S. 138 ff.

³⁴ Siehe § 8 auf S. 167 ff.

³⁵ Beispielsweise die Gewährung von Aufenthalt oder die Einreisegewährung, siehe dazu *Maaßen*, Rechtsstellung Asylbewerber, S. 114 ff.

³⁶ Auch nicht behandelt wird die Durchsetzung der Einhaltung von Überstellungsverböten, siehe dazu z. B. *Alleweldt*, Schutz vor Abschiebung, S. 169.

³⁷ Siehe § 9 auf S. 242 ff.

³⁸ Die Rechtsprechung nationaler Verwaltungsgerichte zu Dublin-Überstellungen sowie die Rezeption der EuGH- und EGMR-Rechtsprechung in den EU-Mitgliedstaaten werden in dieser Arbeit nicht analysiert. Auch die Rechtsprechung des BVerfG wird nicht im Einzelnen hinzugezogen. Das BVerfG prüft bzgl. Dublin-Überstellungen vor allem anhand von Art. 19 IV 1 GG i. V. m. Art. 2 II, 1, 2 GG, ob die Verwaltungsgerichte eine zureichende Sachaufklärung hinsichtlich der Lage im aufnehmenden Staat vorgenommen haben. Dabei geht es auch auf die Vorgaben von Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRCh ein, vgl. z. B. BVerfG, Kam-

beit ihre Rechtsprechung in Dublin-Fällen auswertet, beantwortet sie auch implizit die Frage, ob beide europäischen Gerichtshöfe ein übereinstimmendes Verständnis der wortlautgleichen Vorschriften Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh haben oder ob diesbezüglich Differenzen bestehen. Die beiden europäischen Gerichtshöfe nehmen in ihrer Rechtsprechung zunehmend gegenseitig aufeinander Bezug³⁹; zu offenen materiellen Divergenzen ist es bislang kaum gekommen^{40, 41}. Indem geklärt wird, ob dies auch im Dublin-Kontext der Fall ist, liefert diese Arbeit ein weiteres Puzzleteil zum Verständnis des Verhältnisses von EGMR und EuGH.

merbeschl. v. 08.05.2017, 2 BvR 157/17, insb. Rn. 16 (juris); BVerfG, Kammerbeschl. v. 10.10.2019, 2 BvR 1380/19, insb. Rn. 14 ff. (juris). Prüfen die Fachgerichte das Risiko einer Art. 4 GRCh widersprechenden Behandlung im aufnehmenden Dublin-Staat nicht ausreichend, kommt zudem eine Verletzung des Willkürverbotes aus Art. 3 I GG in Betracht, vgl. z. B. BVerfG, Kammerbeschl. v. 07.10.2019, 2 BvR 721/19, insb. Rn. 17 ff. (juris). Ob das BVerfG zukünftig die GRCh selbst als Prüfungsmaßstab heranzieht, bleibt abzuwarten. Diese Möglichkeit hat es sich in der Entscheidung BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019, 1 BvR 276/17, Rn. 42 ff. (juris) – Recht auf Vergessen II zumindest eröffnet. Sollte dies so kommen, würden der EuGH bzw. der EGMR aber weiterhin die wesentlichen materiellen Vorgaben zur Auslegung der GRCh bzw. EMRK machen.

³⁹ *De Baere*, KU Leuven Working Paper No. 118, S. 7; *Gebauer*, Parallele Schutzsysteme, S. 340 ff.; *Grabenwarter*, in: *Grabenwarter/Vranes*, Kooperation der Gerichte, S. 35 (36 m. w. N.); *Heer-Reißmann*, Letztentscheidungskompetenz, S. 205 ff.; *Schmidt*, Grund- und Menschenrechte in Europa, S. 102 m. w. N. So berücksichtigt der EuGH in seiner Rechtsprechung bei der Auslegung der GRCh die Rechtsprechung des EGMR zu den entsprechenden EMRK-Bestimmungen, vgl. Schlussanträge der Generalanwältin v. 22.11.2011, Rs. C-411/10, Rn. 146 f. – N. S.; *Thym*, NVwZ 2018, 609 (610 m. w. N.); *Weiß*, EuZW 2013, 287 (291). Eine Liste mit Fundstellen zu Bezügen des EGMR auf die GRCh findet sich bei *Classen*, in: *Festschrift Schwarze*, S. 556 (570, Fn. 70).

⁴⁰ Zu einem materiellen Divergenzfall ist es beispielsweise hinsichtlich der Frage gekommen, ob der Schutzbereich des Art. 8 EMRK auch juristische Personen sowie Büro- und Geschäftsräume umfasst, vgl. dazu *Alber/Widmaier*, EuGRZ 2000, 497 (503 f.); *Frenz*, Handbuch Europarecht IV, Rn. 92 ff.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 17, Rn. 38; *Peters/Altwicker*, EMRK, S. 39; *Philippi*, ZEuS 2000, 97 (107 ff.); *Schmidt*, Grund- und Menschenrechte in Europa, S. 99 ff.; *Stieglitz*, Allgemeine Lehren, S. 215 ff.

⁴¹ Siehe zum generellen Verhältnis der beiden europäischen Gerichtshöfe zueinander z. B. *Alber/Widmaier*, EuGRZ 2000, 497 (500 ff.); *Canor*, ELRev 2000, 3 (3 ff.); *Frenz*, Handbuch Europarecht IV, Rn. 90 ff.; *Gebauer*, Parallele Schutzsysteme, insb. S. 380 ff.; *Grabenwarter*, in: *Grabenwarter/Vranes*, Kooperation der Gerichte, S. 35 (35 ff.); *Haratsch*, ZaöRV 2006, 927 (927 ff.); *Heer-Reißmann*, Letztentscheidungskompetenz; *Klein*, in: *Merten/Papier*, Handbuch Grundrechte Bd. VI/1, § 167, Rn. 1 ff.; *Lorenzmeier*, in: *Becker u. a.*, Europäische Verfassung, S. 209 (209 ff.); *Obwexer*, in: *Grabenwarter/Vranes*, Kooperation der Gerichte, S. 45 (45 ff.); *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 17, Rn. 38 ff.; *Peters/Altwicker*, EMRK, S. 38 f.; *Philippi*, ZEuS 2000, 97 (121 ff.); *Scheeck*, ZaöRV 2005, 837 (837 ff.); *Schmidt*, Grund- und Menschenrechte in Europa, S. 103 ff.; *Schmidt*, Gerichtssystem der EU, in: *Schöbener*, Europarecht, S. 389 (394 f. Rn. 1528 ff.); *Schneiders*, Grundrechte der EU, S. 259 ff.; *Spiekermann*, Beitritt der EU zur EMRK, S. 113 ff.; *Spielmann*, IWRZ 2017, 147 (147 ff.); *Stieglitz*, Allgemeine Lehren, S. 222 f.; *Wiethoff*, Verhältnis von EuGH und EGMR. Insbesondere zum Verhältnis im Migrationsrechtskontext *Ippolito/Velluti*, in: *Dzehstiarou u. a.*, Human rights, S. 156 (156 ff.); *Lübbe*, ZfMr 2016, 78 (78 ff.); *Morano-Foadi*, in: *Morano-Foadi/Vickers*, Fundamental rights, S. 115 (115 ff.); *Velluti*, CEAS, S. 77 ff.

Während der EGMR als „höchste[s] europäische[s] Gericht in Flüchtlingsfragen“⁴² bzw. „refugee court“⁴³ betitelt wird, ist der EuGH kein originäres Menschenrechtsgericht, sondern wurde vorrangig zur Auslegung des (zunächst vor allem wirtschaftspolitischen) damaligen Gemeinschaftsrechts gegründet.⁴⁴ Eine eigenständige Grundrechtsrechtsprechung entwickelte der EuGH vor allem im Zusammenhang mit der GRCh, die erstmals Grundrechte auf EU-Ebene kodifiziert und seit der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 rechtswirksam ist. Zu Grundrechtsfragen äußert sich der EuGH bislang jedoch nur selten und fokussiert sich vor allem auf die Auslegung von Richtlinien- und Verordnungsbestimmungen.⁴⁵ Dies mag auch darin begründet liegen, dass der EuGH davon abhängig ist, dass ihm nationale Gerichte entsprechende rechtliche Fragen vorlegen. Die Vorlagefragen betreffen nicht immer grundrechtssensible Bereiche und ermöglichen selten eine systematische und vollständige Prüfung eines Chartarechts. Der EuGH äußert sich zu Grundrechten insbesondere zur Stützung von Auslegungsergebnissen⁴⁶; seltener sind Grundrechte ein eigener Gegenstand der Auslegung⁴⁷. Auch wenn die Rolle eines sich mit Flucht und Asyl auseinandersetzenden Gerichtshofs für den EuGH neu ist⁴⁸, wird dieser doch zunehmend als „refugee law court“ charakterisiert.⁴⁹

⁴² *Nußberger*, in: Iliopoulos-Strangas u. a., Migration, S. 179 (179); *Nußberger*, NVwZ 2016, 815 (820).

⁴³ *Morano-Foadi*, in: Morano-Foadi/Vickers, Fundamental rights, S. 115 (120); *Velluti*, CEAS, S. 77 ff. Alternativ „asylum court“, vgl. *Bossuyt*, ECLR 2012, 203 (203 ff.).

⁴⁴ *Grabenwarter*, in: Grabenwarter/Vranes, Kooperation der Gerichte, S. 35 (43); *Nußberger*, APuZ 2017, 28 (29).

⁴⁵ *Thym*, DVBl 2018, 276 (281); *Weiß*, EuZW 2013, 287 (287). *Thym*, EuR 2018, 672 (689 ff.) legt dar, dass der EuGH sich im Migrationskontext zumeist auf die Auslegung von Sekundärrecht beschränkt und das Primärrecht nicht in seine Argumentation einbezieht.

⁴⁶ Siehe im Dublin-Kontext beispielsweise EuGH, Urt. v. 06.06.2013, Rs. C-648/11, Rn. 56 ff. – M.A., B.T., D.A. (Verweis auf den 15. Erwägungsgrund der Dublin-II-VO, welcher einen Einklang mit der GRCh fordert, und auf Art. 24 II GRCh); EuGH, Urt. v. 18.12.2014, Rs. C-542/13, Rn. 38 ff. – M’Bodj (bzgl. Art. 19 II GRCh und Art. 3 EMRK); EuGH, Urt. v. 18.12.2014, Rs. C-562/13, Rn. 45 ff. – Abdida (bzgl. Art. 47, 19 II GRCh); EuGH, Urt. v. 15.03.2017, Rs. C-528/15, Rn. 36 ff. – Al Chodor (bzgl. Art. 6 GRCh und Art. 5 EMRK).

⁴⁷ Fälle, in denen sich der EuGH im Dublin-Kontext zur Auslegung von Art. 4 GRCh äußert: EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-411/10 und C-493/10, insb. Rn. 86, 94, 106, 113 – N.S. u. a.; EuGH, Urt. v. 14.11.2013, Rs. C-4/11, Rn. 30, 36 – Puid; EuGH, Urt. v. 10.12.2013, Rs. C-394/12, insb. Rn. 60, 62 – Abdullahi; EuGH, Urt. v. 16.02.2017, Rs. C-578/16 PPU, Rn. 55 ff. – C.K. u. a.; EuGH, Urt. v. 26.07.2017, Rs. C-646/16, Rn. 101 – Jafari. Fälle, in denen sich der EuGH in anderem Kontext zur Auslegung von Art. 4 GRCh äußert: EuGH, Urt. v. 05.04.2016, Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Rn. 84 ff. – Aranyosi (zum Europäischen Haftbefehl); EuGH, Urt. v. 07.03.2017, Rs. C-638/16 PPU, Rn. 45 – X und X; EuGH, Urt. v. 25.07.2018, Rs. C-220/18 PPU, Rn. 57 ff. – ML (zum Europäischen Haftbefehl).

⁴⁸ So *Costello*, Human Rights, S. 174.

⁴⁹ So *Costello*, Human Rights, S. 174 und *Velluti*, CEAS, S. 77 ff. *De Baere*, KU Leuven Working Paper No. 118, S. 1 spricht vom EuGH als „asylum court“. *Luft*, Flüchtlingskrise, S. 49 schreibt, dass sich der EuGH in der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik zu einem