

Menschenrechte im Dublin-System

Die Europäische Rechtsprechung und ihre Folgen

Severin Uhsler*

I. Das Europäische Asylsystem auf dem menschenrechtlichen Prüfstand

1. Das Dublin-System als Zentrum der Kontroverse

Rekorde bei Asyl- und Flüchtlingszahlen, überfüllte Asylunterkünfte, Tragödien auf dem Mittelmeer – keine andere Thematik polarisiert derzeit die deutsche und europäische Öffentlichkeit derart wie die der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Wesentlicher Bestandteil der Kontroverse ist dabei das Dublin-Verfahren, das den für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Staat festlegt und von vielen Seiten als ungerecht empfunden wird.

Unter besonderen Druck geraten ist das Dublin-System durch die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH zur Dublin-II-Verordnung¹ aus dem Jahr 2011, die die Situation der Schutzsuchenden in Griechenland als menschenrechtswidrig einstufen und systemische Mängel diagnostizierten.²

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst ebendiese Rechtsprechung der Gerichtshöfe dargestellt (II.) und vergleichend analysiert (III.). Im Anschluss daran wird untersucht, inwieweit diese die neue Dublin-III-VO³ beeinflusste (IV.). Zuletzt erfolgt eine Einordnung dieser Veränderungen im Hinblick auf Auswirkungen beim Menschenrechtsschutz innerhalb der D-III-VO selbst (V. 1.), sowie mögliche Implikationen in Bezug auf den Menschenrechtsschutz im EU-Asylsystem (V. 2.) und auf das Gefüge der EU insgesamt (VI.).

2. Einbettung der D-III-VO in das Europäische Asylsystem

Die D-III-VO stützt sich auf Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV und regelt die „Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist“. Sie ist Teil der vergemeinschafteten Asyl- und Flüchtlingspolitik, zu deren Verwirklichung Art. 78 Abs. 2 AEUV einen Maßnahmenkatalog enthält. Die Asyl- und Flüchtlingspolitik stellt wiederum einen der Kernbereiche des *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen* dar.⁴ Die D-III-VO trat am 19.07.2013 in

Das EU-Asylsystem ist von einem spannungsgeladenen Verhältnis zwischen einer effektiven Ausgestaltung und der Aufrechterhaltung menschenrechtlicher Standards geprägt. Im Lichte der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshöfe behandelt der Beitrag das Dublin-System als Kernpunkt dieses Diskurses.

* Der Verfasser studiert Rechtswissenschaften an der LMU München und dankt Wiss. Mit. Dr. Daniel Fröhlich (Akad. Rat a.Z.) für die Durchsicht und die wertvollen Hinweise. Die dem Aufsatz zugrundeliegende Seminararbeit wurde vom Verein „Alumni und Freunde des Lehrstuhls für Völkerrecht der LMU e.V.“ prämiert.

1 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 (ABl. EU L 50, S. 1); im Folgenden: D-II-VO.

2 Vgl. EGMR, *M.S.S./Belgium and Greece*, No. 30696/09 (GC), 21.01.2011, Hudoc (im Folgenden: *M.S.S.*); EuGH, Rs. C-411/10 und C-493/10 (GC), Slg. 2011 I-13905, 21.12.2011, Curia – *N.S. v Secretary of State for the Home Department und M.E. u.a. v Refugee Applications Commissioner u.a.* (im Folgenden: *N.S.*).

3 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 L 180, S. 31); im Folgenden: D-III-VO.

4 Vgl. Art. 3 Abs. 2 EUV.

Kraft, ist seit dem 01.01.2014 anzuwenden und hob gemäß Art. 48 Abs. 1 D-III-VO die D-II-VO auf. Teilnehmend sind alle EU-Staaten sowie die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island.

Gemäß Art. 20 Abs. 1 D-III-VO wird das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates eingeleitet, sobald in einem Mitgliedstaat erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde. Maßgebliche Kriterien sind nach Kapitel III unter anderem die Wahrung der Familieneinheit oder das Bestehen eines Aufenthaltstitels oder eines Visums. Das in der Praxis relevanteste Kriterium ist die Zuweisung an den Einreisestaat bei illegaler Einreise gemäß Art. 13 Abs. 1 D-III-VO.⁵ Zudem gewährt Art. 17 Abs. 1 AEUV jedem Mitgliedstaat das Recht, einen Antrag auf internationalen Schutz selbst zu prüfen, unabhängig davon, ob er nach den in der D-III-VO aufgestellten Kriterien für die Prüfung eigentlich zuständig wäre. Im Falle der festgestellten Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates soll nach einem erfolgreichen Aufnahmeersuchen i.S.v. Art. 21 D-III-VO eine Überstellung gemäß Art. 29 D-III-VO erfolgen.

Charakteristisch für das Dublin-System ist das *one-chance-only-Prinzip*, das die Zuständigkeit genau eines Staates für die Prüfung des Asylantrags vorsieht und die Situation eines *refugee in orbit* verhindert.⁶ Auch soll dadurch ein *asylum shopping* des Asylbewerbers vereitelt werden, also eine Antragsstellung in mehreren Mitgliedstaaten, um bestmögliche Standards zu erhalten.⁷

II. Rechtsprechung des EuGH und des EGMR

1. Das Urteil M.S.S.⁸ des EGMR

In *M.S.S.* beschäftigte sich der EGMR mit dem Fall eines über einen Drittstaat nach Griechenland eingereisten Afghanen, der in Belgien Asyl beantragte. Auf Grundlage von Art. 10 Abs. 1 D-II-VO wurde er nach Griechenland überstellt. Der Betroffene klagte gegen Belgien wegen einer Grundrechtsverletzung durch die Überstellung und gegen Griechenland aufgrund der dortigen Aufnahmebedingungen. Auch rügte er einen unzureichenden Rechtsschutz.

Und tatsächlich stellte der EGMR zu einem solchen Vorbringen in *M.S.S.* erstmalig fest, dass Art. 3 EMRK aufgrund der desolaten Lebens- und Haftbedingungen des Antragstellers in Griechenland verletzt sei.⁹

Damit führte der EGMR seine Linie fort, dass Haftbedingungen einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK darstellen können.¹⁰ Neu an dem Urteil ist, dass der EGMR die ma-

teriellen Lebensbedingungen des Asylbewerbers in Griechenland prüfte und dabei einen Verstoß feststellte.¹¹ „Eine vergleichbare Erstreckung des Art. 3 EMRK auf sozialrechtliche Sachverhalte sucht Ihresgleichen.“¹² Dabei geht der EGMR u.a. auf Essen, Hygiene und Unterkunft ein.¹³

Zwar beschreibt der EGMR die Lebensbedingungen des Asylbewerbers in Griechenland im konkreten Fall¹⁴, doch unterlässt er es in seinem Urteil, objektive Kriterien zur Bewertung der Lebensbedingungen aufzustellen, die den nationalen Gerichten dafür als Leitlinie dienen könnten.¹⁵

Daneben verurteilte der EGMR Griechenland wegen eines Verstoßes gegen Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK, da das griechische Asylsystem so mangelhaft ausgestaltet sei, dass die Gefahr einer Abschiebung in das Heimatland „without any serious examination of the merits of his asylum application and without having access to an effective remedy“¹⁶ bestünde. Das griechische Asylsystem weise „major structural deficiencies“¹⁷ auf.

Auch führte der EGMR aus, dass eine genaue Überprüfung des Sachverhalts stattzufinden habe und ein Rechtsbehelf gegen eine solche Abschiebung automatischen Suspensiv-effekt entfalten müsse.¹⁸

In Bezug auf Belgien stellte der EGMR fest, dass die *Bosphorus*-Doktrin¹⁹ wegen bestehenden Ermessens keine Anwendung finde.²⁰ Ferner gelte der *non-refoulement*-Grundsatz auch zwischen den Konventionsstaaten,²¹ was auf einer Linie mit *T.I.* liegt, in dem eine solche Prüfungspflicht bejaht wurde.²² Somit sind die Staaten innerhalb des Dublin-Systems auch untereinander diesbezüglich prüfungspflichtig. Der EGMR konstatierte, „[that] Belgian authorities knew or ought to have known that [the applicant] had no guarantee that his asylum application would be seriously examined by the Greek authorities“²³. Dies bedeutet, „[that t]herefore, the

5 Vgl. Eurostat, Dublin statistics on countries responsible for asylum application, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application&oldid=264535 (Stand: 18.12.2015).

6 Filzwieser/Sprung, Dublin III-Verordnung – Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, 2014, S. 22.

7 Hailbronner/Thiery, ZAR 1997, 55 (56).

8 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2).

9 Ebd.

10 Vgl. Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 12.

11 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 249 ff.

12 Thym, ZAR 2011, 368 (369).

13 Vgl. EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 254.

14 Ebd.

15 Clayton, Human Rights Law Review 2011, 758 (762 f.).

16 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 321.

17 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 300.

18 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 293.

19 Vgl. EGMR, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi/Ireland*, No. 45036/98 (GC), 30.06.2005, Hudoc. In *Bosphorus* stellte der EGMR eine Vermutung der Einhaltung der EMRK auf, solange das Unionsrecht einen äquivalenten Grundrechtsschutz biete. Doch gelte diese nicht, falls der Mitgliedstaat einen Ermessensspielraum habe.

20 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 340.

21 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 344 ff. Die Genfer Flüchtlingskonvention beschreibt den *non-refoulement*-Grundsatz als Verbot, „einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten aus-[zu]weisen oder zurück-[zu]weisen, 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“. Siehe zum *non-refoulement*-Grundsatz auch Hyde, rescriptum 2016, 29 ff.

22 Vgl. EGMR, *T.I./The United Kingdom*, No. 43844/98, 07.03.2000, Hudoc.

23 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 358.

presumption of safety should have been considered refuted in *M.S.S.*' case.²⁴

Zudem entschied der EGMR, dass die Ausgestaltung der Rechtsmittel in Belgien unzureichend sei, da keine ausreichende inhaltliche Prüfung erfolge.²⁵ Daneben sei angesichts einer drohenden Verletzung von Art. 3 EMRK durch Griechenland ungenügend, dass der Rechtsbehelf gegen die Überstellung in Belgien keinen automatischen Suspensiv-Effekt aufweise.²⁶

Somit hätte Belgien durch die Überstellung den *non-refoulement*-Grundsatz und damit Art. 3 EMRK verletzt sowie gegen Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK verstoßen, „because of the lack of an effective remedy against the expulsion order“²⁷.

Auch in späteren Urteilen betonte der EGMR die Bedeutung wirksamen Rechtsschutzes²⁸ und der automatischen aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs bei einer drohenden Verletzung von Art. 3 EMRK.²⁹

2. Das Urteil N.S.³⁰ des EuGH

Das Urteil *N.S.* des EuGH behandelt die Klage eines Drittstaatsangehörigen, der in die EU über Griechenland einreiste und schließlich im Vereinigten Königreich Asyl beantragte.³¹ Dieses wollte ihn daraufhin auf Grundlage der D-II-VO nach Griechenland überstellen. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens i.S.v. Art. 267 AEUV erreichte den EuGH die Frage, ob eine solche Überstellung auf Basis einer unwiderlegbaren Vermutung, dass der Staat, an den die Überstellung erfolgen soll, die Grundrechte beachte, mit den Grundrechten des Asylbewerbers zu vereinbaren sei.³²

Der EuGH befand, dass diese Vermutung aufgrund des bestehenden Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens nicht zu beanstanden sei.³³ Sie müsse aber widerlegbar sein,³⁴ da beim Vorliegen „systemische[r] Mängel“ ein Verstoß gegen Art. 4 GRC durch den zuständigen Mitgliedstaat impliziert sei.³⁵ Für einen solchen Verstoß seien aber einzelne Grundrechtsverstöße nicht ausreichend.³⁶ Im Falle der Unmöglichkeit der Überstellung sei grundsätzlich die Prüfung anhand der Kriterien aus Kapitel III D-II-VO fortzuführen, oder vom Selbsteintrittsrecht aus Art. 3 Abs. 2 D-II-VO Ge-

brauch zu machen.³⁷

Bei seinen Ausführungen unterstrich der EuGH mit Verweis auf Art. 80 AEUV die Bedeutung des Solidaritätsgedankens im europäischen Asylsystem.³⁸

III. Vergleichende Betrachtung der Urteile

1. Weitgehende Deckungsgleichheit

Es zeigt sich, dass die beiden Gerichtshöfe „in Dublin-Fragen keine Gegenspieler, sondern argumentativ mit dem vorrangigen Grundrechtsschutz auf einer Linie [sind]“³⁹. Beide betonen, dass die unwiderlegbare Vermutung, dass in anderen Dublin-Staaten menschenrechtliche Vorgaben eingehalten werden, unzulässig sei. Bei gravierenden Verstößen, die einen Verstoß gegen Art. 3 und 13 EMRK, bzw. Art. 4 GRC auslösten, sei die Überstellungspraxis einzustellen. Auch weisen beide Gerichte auf die Bedeutung des Solidaritätsgedankens hin.⁴⁰

2. Definition des systemischen Mangels

Sowohl in *M.S.S.* wie auch in *N.S.* mangelt es allerdings an klaren Kriterien, anhand derer nationale Gerichte feststellen sollen, ob *systemische Mängel* zu bejahen sind.

Zwar geht zumindest der EGMR in *M.S.S.*⁴¹ und auch im Folgeurteil *Tarakhel*⁴² auf die materiellen Lebensbedingungen des Asylbewerbers ein und setzt sie in Bezug zu Art. 3 EMRK, doch bleibt unsicher, welche sozialen Mindeststandards der EGMR fordert, um die Abwesenheit von *systemischen Mängeln* zu bestätigen.⁴³ Insgesamt fehlt es an „klaren Leitlinien“⁴⁴ des EGMR.

Wann für den EuGH ein *systemischer Mangel*, oder nur ein „gering[er] Verstoß“⁴⁵ vorliegt, stellt nach *N.S.* eine „Grauzone“⁴⁶ dar.

Das Urteil *Tarakhel* des EGMR deutet darauf hin, dass *systemische Mängel* dann zu verneinen seien, falls „ein Dublin-Staat in nicht gänzlich unbedeutendem Umfang Aufnahmeeinrichtungen vorhält und zugänglich macht, die den Vorgaben der Aufnahmerichtlinie entsprechen, und wenn er weiterhin Institutionen vorhält, die Asylanträge unter Beachtung der Verfahrensrichtlinie entgegennehmen, bearbeiten und entscheiden“⁴⁷. Das lässt den Schluss zu,

24 *Moreno-Lax*, European Journal of Migration and Law 2012, 1 (26).

25 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 389.

26 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 392 ff.; siehe auch: *Moreno-Lax* (Fn. 24), 1 (27).

27 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 368 f.

28 Vgl. EGMR, *Sharifi/Austria*, No. 60104/08, 05.12.2013, Hudoc, Rn. 37.

29 Vgl. EGMR, *Mohammed/Austria*, No. 2283/12, 06.06.2013, Hudoc, Rn. 75, 80.

30 EuGH, *N.S.* (Fn. 2).

31 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 34.

32 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 71.

33 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 79 f.

34 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 103 f.

35 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 86.

36 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 84.

37 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 96; die D-II-VO sah in Kapitel III neben dem Ersteinreisepinzipp eine Vielzahl weiterer Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates vor. Die Rangfolge legte Art. 5 Abs. 1 D-II-VO fest. Zudem gewährte Art. 3 Abs. 2 D-II-VO den Mitgliedstaaten, unabhängig von der eigentlichen Zuständigkeit nach den in der D-II-VO festgelegten Kriterien, das Asylverfahren jederzeit selbst durchzuführen.

38 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 93.

39 *Dreyer*, ZAR 2014, 358 (362).

40 Vgl. EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 78; EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 93.

41 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 247 ff.

42 EGMR, *Tarakhel/Switzerland*, No. 29217/12 (GC), 04.11.2014, Hudoc (im Folgenden: *Tarakhel*), Rn. 111 ff.

43 *Thym*, ZAR 2011, 368 (371).

44 *Thym*, ZAR 2013, 331 (332).

45 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 84.

46 *Bank/Hruschka*, ZAR 2012, 182 (185).

47 *Tiedemann*, NVwZ 2015, 121 (123).

dass weniger Kapazitätsfragen als vielmehr institutionelle Fragen dafür ausschlaggebend sind, ob *systemische Mängel* vorliegen.

Das BVerwG bejaht *systemische Mängel*, wenn „das Asylverfahren oder die Aufnahmebedingungen im zuständigen Mitgliedstaat aufgrund größerer Funktionsstörungen regelhaft so defizitär sind, dass anzunehmen ist, dass dort auch dem Asylbewerber im konkret zu entscheidenden Einzelfall mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht“⁴⁸

3. Einzelfallbezogene Prüfung

Mit eben aufgezeigter Unschärfe geht auch die Kontroverse einher, inwieweit eine Verletzung von Art. 3 EMRK möglich ist, obwohl in dem betroffenen Land keine *systemischen Mängel* vorliegen.

Bereits in *N.S.* deutete sich an, dass der EuGH der Auffassung sei, dass eine solche einzelfallbezogene Prüfung zu weit gehe.⁴⁹ Auch in *Kaveh Puid*⁵⁰ nahm der EuGH dazu keinen anderen Standpunkt ein. In einer späteren Entscheidung hielt der EuGH schließlich fest, dass der Asylbewerber einer Überstellung „nur damit entgegenzutreten [könne, dass er] systemische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat geltend macht“⁵¹. Somit schließt der EuGH eine weitergehende Einzelfallprüfung aus.

Auch dem EGMR wurde zwischenzeitlich teilweise unterstellt, die Position zu vertreten, dass eine solche Einzelfallprüfung abzulehnen sei.⁵² Allerdings prüfte der EGMR bereits in *Mohammed Hussein*⁵³ und *Halimi*⁵⁴, ob im Einzelfall eine Verletzung von Art. 3 EMRK gegeben sei. Dies brachte einen anderen Teil der Literatur zu der Überzeugung, der EGMR nehme selbst dann, wenn *systemische Mängel* zu verneinen seien, eine weitergehende Einzelfallprüfung vor.⁵⁵

In *Tarakhel* führte der EGMR dazu klarstellend aus, dass zwar keine *systemischen Mängel* in Italien zu bejahen seien,⁵⁶ aber trotzdem aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls eine Überstellung einer Verletzung von Art. 3 EMRK gleichkomme.⁵⁷ Der Fall behandelte die Überstellung einer achtköpfigen afghanischen Familie von der Schweiz nach Italien, bei der die Schweiz es unterlassen hatte, besondere Zusicherungen bzgl. der Wahrung der Einheit der Familie

und der Unterbringung der Kinder einzuholen.⁵⁸ Damit legt der EGMR dar, dass er eine weitergehende Einzelfallprüfung in Anbetracht der Bedeutung von Art. 3 EMRK für angebracht hält und spricht sich somit gegen eine zu schematische Betrachtungsweise aus⁵⁹.

Es zeigt sich, dass der EuGH im Vergleich zum EGMR bei der Frage, ob ein Verstoß gegen Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EGMR vorliegt, deutlich zurückhaltender ist.

4. Aussagen zum Rechtsschutz

Der EGMR setzt sich in *M.S.S.* mit den Anforderungen an den Eilrechtsschutz auseinander und erachtet als erforderlich, dass bei drohender Verletzung von Art. 3 EMRK automatischer Suspensiveffekt gegen die Überstellung möglich sei.⁶⁰ Der EuGH äußert sich in *N.S.* im Gegensatz dazu jedoch nicht, wie weit effektiver Rechtsschutz i.S.v. Art. 47 GRC beim Dublin-Verfahren reichen muss.⁶¹ Teilweise wird das Fehlen einer Aussage damit begründet, dass der EuGH hier keine Kompetenz gemäß Art. 51 GRC habe, da Art. 19 Abs. 2 D-II-VO für die aufschiebende Wirkung einstweiliger Rechtsbehelfe ausdrücklich auf das nationale Recht verweist.⁶² Das überzeugt aber nicht, da der EuGH bei dem in dieser Hinsicht vergleichbaren Art. 3 Abs. 2 D-II-VO betonte, die Mitgliedstaaten wendeten Unionsrecht an und der Anwendungsbereich der GRC i.S.v. Art. 51 GRC sei deshalb eröffnet.⁶³

Zumindest kann angemerkt werden, dass der EuGH in anderen Urteilen bereits konstatiert hat, dass „das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf [...] ein Grundprinzip des Unionsrechts dar[stellt]“⁶⁴. Den genauen Umfang in vorliegendem Fall lässt der EuGH aber offen. In der Literatur finden sich unterschiedliche Meinungen dazu, wie eine Entscheidung des EuGH ausfallen würde.⁶⁵

5. Zwischenfazit

Es lässt sich festhalten, dass die beiden Gerichtshöfe sehr ähnliche Positionen einnehmen. Zum Teil agiert der EuGH aber zurückhaltender als der EGMR. Dies wird vor allem bei der fehlenden Einzelfallprüfung des EuGH und der Zurückhaltung hinsichtlich konkreter Aussagen zum Eilrechtsschutz deutlich. Unkonkret bleiben EuGH und EGMR bei der Etablierung fester Kriterien zur Diagnose *systemischer Mängel*.

Die Zughaftigkeit des EuGH lässt sich damit erklären, dass er mehr als der EGMR darauf bedacht ist, die Funk-

48 BVerwG, Beschl. v. 15.04.2014, 10 B 17.14, Rn. 3 – Jurion.

49 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 86.

50 EuGH, Rs. C-4/11 (GC), 14.11.2013, Curia – *Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid*.

51 EuGH, Rs. C-394/12 (GC), 10.12.2013, Curia – *Shamso Abdullahi/Bundesasylamt*, Rn. 60.

52 *Thym*, ZAR 2013, 331 (332).

53 Vgl. EGMR, *Mohammed Hussein and Others/The Netherlands and Italy*, No. 27725/10, 02.04.2013, Hudoc, Rn. 68 f., 76 f.

54 Vgl. EGMR, *Halimi/Austria and Italy*, No. 53852/11, 18.06.2013, Hudoc, Rn. 69 ff.

55 *Lübbe*, ZAR 2014, 105 (106).

56 EGMR, *Tarakhel* (Fn. 42), Rn. 114 f.

57 EGMR, *Tarakhel* (Fn. 42), Rn. 122.

58 Ebd.

59 Vgl. *Tiedemann*, NVwZ 2015, 121 (122).

60 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 293.

61 *Hailbronner/Thym*, NVwZ 2012, 406 (408 f.).

62 *Hailbronner/Thym*, NVwZ 2012, 406 (408).

63 *Marx*, in: Barwig u.a. (Hrsg.), *Solidarität: Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht* 2013, S. 323 (336 f.).

64 EuGH, Rs. C-69/10, Slg. 2011 I-07151, 28.07.2011, Curia – *Brahim Samba Diouf/Ministre du Travail de l'Emploi et de l'Immigration*, Rn. 61.

65 Vgl. *Marx* (Fn. 63), S. 338; anders: *Hailbronner/Thym*, NVwZ 2012, 406 (409).

tionsfähigkeit, Effizienz und Integrität des Dublin-Systems möglichst aufrecht zu erhalten.

Dies zeigt sich daran, dass er bei Vorliegen von *systemischen Mängeln* die Fortführung der normalen Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems anordnet.⁶⁶ Ferner wird dies deutlich, wenn der EuGH in *N.S.* unterstreicht, dass das Dublin-System auf dem „Prinzip [...] des gegenseitigen Vertrauens“⁶⁷ basiere und dieses Prinzip „Daseinsgrund der Union sei“⁶⁸. Daher müsse „die Vermutung gelten, dass die Behandlung der Asylbewerber in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Charta sowie mit der [GFK] und der EMRK steh[e]“⁶⁹. Der EuGH zieht das System als solches nicht in Zweifel.⁷⁰ Damit setzt der EuGH für die Abweichung von diesem Grundprinzip des Dublin-Systems höhere Hürden als der EGMR, der mehr Augenmerk auf die individuellen Bedürfnisse und Schicksale der einzelnen Asylbewerber legt.

Insgesamt ist die Bedeutung der Urteile *M.S.S.* und *N.S.* nicht zu unterschätzen. Die Urteile untersagen blindes Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten bzgl. der Einhaltung menschenrechtlicher Standards bei Dublin-Überstellungen und „setzen [somit] einen wichtigen Impuls im Diskurs um eine individualrechtlich orientierte Asylpolitik“⁷¹.

IV. Änderungen bei der D-III-VO vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR

1. Der neue Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO

Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO untersagt eine Überstellung beim Vorliegen *systemischer Schwachstellen* und einer damit einhergehenden Gefahr der Verletzung von Art. 4 GRC und ordnet die Fortführung der Zuständigkeitsprüfung an.

Damit knüpft die Norm an die Rechtsprechung von EuGH und EGMR an. Dies wird insbesondere daran deutlich, dass eine solche Regelung 2008 noch nicht im endgültigen Entwurf der Kommission zur Neufassung der D-VO vorgesehen war.⁷²

Auffällig ist, dass nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO *systemische Schwachstellen* als einziger Grund vorgesehen sind, um eine Überstellung auszusetzen. Daraus lässt sich folgern, dass eine Einzelfallprüfung nicht beabsichtigt ist. Das deckt sich mit der Auffassung des EuGH, steht aber im Kontrast zum Urteil *Tarakhel*⁷³, in dem

der EGMR klarstellt, dass er eine Einzelfallprüfung für angebracht hält. *Tarakhel* ist allerdings erst nach Inkrafttreten der D-III-VO ergangen, sodass von keinem bewussten Abweichen von der dortigen Position des EGMR gesprochen werden kann. Um diese Problematik aufzulösen, bietet es sich an, Einzelfälle, bei denen eine Verletzung von Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRC droht, über die Selbsteintrittsklausel in Art. 17 Abs. 1 D-III-VO zu lösen.⁷⁴ Trotzdem lässt sich daran, dass der Gesetzgeber davon abgesehen hat, eine Einzelfallprüfung explizit in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO aufzunehmen, erkennen, dass er die Effektivität und die Grundpfeiler des Dublin-Systems nicht allzu sehr aufweichen wollte. Dies wird auch daran deutlich, dass Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO in Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH in *N.S.* eine Fortführung der Prüfung anhand der in Kapitel III vorgesehenen Kriterien und keine Selbsteintrittspflicht vorsieht. Die Zuständigkeit des prüfenden Staates wird in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 D-III-VO erst nachrangig angeordnet. Selbst beim Vorliegen *systemischer Mängel* soll somit so weit wie möglich nach dem Prinzip *business as usual* verfahren werden.

In Bezug auf die Frage, anhand welcher Kriterien zu bemessen ist, ob *systemische Mängel* vorliegen, schweigt Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO. Damit bleibt es der Rechtsprechung, insbesondere auf mitgliedstaatlicher Ebene, überlassen, den Begriff und die Kriterien genauer auszugestalten.

2. Der Rechtsbehelf in Art. 27 D-III-VO

Art. 27 D-III-VO regelt die Rechtsmittel gegen Überstellungen innerhalb des Dublin-Systems und sieht dabei im Gegensatz zu Art. 19 Abs. 2 D-II-VO grundsätzliche Suspensivwirkung vor.

Eine Verbesserung des Rechtsschutzes war bereits 2008 im Entwurf der Kommission beabsichtigt.⁷⁵ Die Neufassung regelt in Art. 27 Abs. 1 D-III-VO, dass ein wirksamer Rechtsbehelf bereitgestellt werden muss. Auch ist gemäß Art. 27 Abs. 2 D-III-VO eine angemessene Frist zur Wahrnehmung vorzusehen. Art. 27 Abs. 3 lit. c D-III-VO bildet dabei die schwächste zulässige Variante für die Ausgestaltung des Rechtsbehelfs, die durch die Mitgliedstaaten innerhalb ihres innerstaatlichen Rechts zu erfolgen hat. Demnach muss die Überstellung auf Antrag mindestens so lange ausgesetzt werden, bis ein Gericht nach einer eingehenden und gründlichen Prüfung entschieden hat, ob aufschiebende Wirkung bis zu der auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung gewährt wird.

Damit genügt die implementierte Regelung den Forderungen des EGMR, da umfassender Rechtsschutz garantiert wird.

66 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 96.

67 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 79.

68 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 83.

69 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 80.

70 *Hailbronner/Thym*, NVwZ 2012, 406 (409).

71 *Dreyer*, ZAR 2014, 358 (365).

72 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), KOM (2008) 820 endgültig; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:DE:PDF> (Stand: 18.12.2015).

73 *Tiedemann*, NVwZ 2015, 121 (122).

74 *Filzwieser/Sprung* (Fn. 6), Art. 17 K6.

75 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fn. 72), 11.

V. Bewertung der D-III-VO aus Sicht des Menschenrechtsschutzes

1. Menschenrechtliche Aspekte innerhalb der D-III-VO

An zahlreichen Stellen der D-III-VO wird deutlich, dass bei der Novellierung der D-VO die Verbesserung der Situation des einzelnen Asylbewerbers im Dublin-System wesentliches Augenmerk war. Der Wille dazu zeigt sich auch an den Ausführungen der Kommission zur Neufassung der D-VO.⁷⁶ Dabei hatte die europäische Rechtsprechung grundlegenden Einfluss auf die Neufassung der D-VO.

Am deutlichsten wird der Wille, menschenrechtliche Aspekte in der VO stärker zu berücksichtigen, daran, dass durch Einfügung des Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO das Problem der desolaten Zustände in einigen Dublin-Staaten Einzug in das kodifizierte Recht gehalten hat.

Diese Reform ist aus menschenrechtlicher Sicht positiv zu bewerten, insbesondere da sich aus einer systematischen Analyse der D-III-VO ergibt, dass die Regelung eine zentrale Stellung innerhalb der VO aufweist.

In Hinblick auf die Gleichbehandlung aller Asylbewerber im Dublin-Raum bleibt Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO jedoch hinter den Erwartungen zurück. Eine solch einheitliche Behandlung wäre aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswert.⁷⁷ Als problematisch erweist sich, dass es Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO weiterhin den einzelnen Gerichten der Mitgliedstaaten überlässt, festzulegen, inwieweit in Dublin-Staaten *systemische Schwachstellen* zu bejahen sind. Alleine innerhalb Deutschlands hat das in Bezug auf Italien zu einer uneinheitlichen Handhabung geführt.⁷⁸ Im Lichte der absoluten Geltung von Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRC ist es äußerst unbefriedigend, dass bei an sich identischen Fallkonstellationen die Einschätzung, ob *systemische Mängel* vorliegen, unterschiedlich ausfällt – abhängig davon, welche nationale Stelle oder welches nationale Gericht entscheidet. Dies hängt auch damit zusammen, dass hier innerhalb der Mitgliedstaaten ein Interessenskonflikt besteht. Einerseits sind die Rechte des Asylbewerbers zu beachten, andererseits besteht ein staatliches Interesse, die Zahl der Asylbewerber und somit die Belastung im eigenen Land möglichst gering zu halten.

Größere Einheitlichkeit hätte sich wohl durch einen zentralen Aussetzungsmechanismus ergeben, wie er von der Kommission beabsichtigt war.⁷⁹ Das letztlich in Art. 33 D-III-VO eingeführte Frühwarnsystem ist dagegen ein vergleichsweise schwaches Instrument. Erschwerend wirkt sich

dabei aus, dass es weiterhin an klaren Kriterien zur Feststellung *systemischer Schwachstellen* mangelt.

Zudem führt das Nichtvorsehen einer Einzelfallprüfung in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO zu einem lückenhaften Individualschutz. Eine solche systematischere Bewertung dient vielmehr der größtmöglichen Aufrechterhaltung des Effizienzaspekts im Dublin-System. Eine Einzelfallprüfung i.S.v. Art. 17 Abs. 1 D-III-VO kommt dem nicht gleich, da diese aus dogmatischer Sicht als absoluter Ausnahmetatbestand zu verstehen ist.⁸⁰

Es ist zu erwarten, dass die Gerichtshöfe auch künftig damit beschäftigt sein werden, bei mitgliedstaatlichen Entscheidungen im Bereich *systemische Schwachstellen* korrigierend einzugreifen. Ein solches Vorgehen durch den EGMR ist insbesondere auch deshalb zu erwarten, da bei einer Verletzung von Art. 3 EMRK – mangels Möglichkeiten zur Rechtfertigung von Verletzungen – die *margin of appreciation-Doktrin*⁸¹ keine Anwendung findet.

2. Implikationen für das EU-Asylsystem durch die Neufassung der D-VO

a) Aufrechterhaltung des Grundkonzepts im Dublin-System

Zwar kam es bei der Neufassung der D-VO durch verschiedene Modifikationen zu einer Verbesserung des Schutzes des Individuums, doch ist für die Frage, inwiefern dabei ein wirklicher Systemwechsel im EU-Asylsystem bewirkt wurde, zunächst richtungweisend, dass das besagte *one-state-only-Prinzip* erhalten blieb. Danach ist weiterhin genau ein Staat nach den Kriterien der D-VO für die Prüfung des Asylantrags zuständig. Nach wie vor ist auch die Zuständigkeit des Ersteinreisestaats bei illegaler Einreise das relevanteste Zuständigkeitskriterium.⁸² Die Aufrechterhaltung dieses Eckpfeilers des Dublin-Systems hat große Ausstrahlungswirkung auf das gesamte EU-Asylsystem und zeigt, dass das EU-Asylsystem in diesem Bezug durch Kontinuität geprägt ist.

Dies wird erst recht daran deutlich, dass trotz deutlicher Kritik und möglicher Alternativkonzepte an dieser grundsätzlichen systemischen Gestaltung festgehalten wurde.

Wesentlicher Kritikpunkt am bestehenden System war und ist dabei die fehlende Solidarität zwischen den Dublin-Staaten durch das vorherrschende *Ersteinreiseprinzip*, das in der Vergangenheit EU-Staaten mit Grenze zu Drittstaaten, insbesondere im Mittelmeerraum, besonders belastete.⁸³

Damit geht einher, dass die Lebensbedingungen der Asylbewerber und deren Chance, Asyl zu bekommen, zwischen den Mitgliedstaaten äußerst unterschiedlich sind.⁸⁴

76 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fn. 72), 11 f.

77 Clifford, in: Shelton (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013, 427 f.

78 Vgl. VG Hannover, Beschl. v. 04.02.2015, 3 B 388/15 - juris; hingegen: VG Ansbach, Urt. v. 05.06.2014, AN 1 K 14.30275 = BeckRS 2014, 54633.

79 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fn. 72), 50. f.; der Kommissionsentwurf sah vor, dass die Kommission selbst zentral die Aussetzung von Überstellungen an einzelne Mitgliedstaaten beschließen könne, falls das dortige Schutzniveau nicht europäischen Standards entspreche.

80 Filzwieser/Sprung (Fn. 6), Art. 17 K2.

81 U.a.: EGMR, *De Wilde, Ooms and Versyp* („Vagrancy“)/Belgium, No. 2899/66, 18.06.1971, Hudoc, Rn. 93.

82 Vgl. Eurostat (Fn. 5).

83 Vgl. Steininger, Wege nach Europa: Haupttrouten der Flüchtlinge, tagesschau.de; <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingsrouten100.html> (Stand: 18.12.2015).

84 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu ein-

Dies liegt auch an der Beibehaltung nationaler Asylverfahren.⁸⁵ Darüber hinaus bestehen in einigen Staaten deutliche Defizite beim Vollzug der D-VO. Dies führt, wie ausgeführt, teilweise zu menschenrechtlich fragwürdigen Bedingungen. Alternativ wurde vom Europäischen Parlament ein Quotensystem zur gleichmäßigen Verteilung der Asylbewerber erwogen.⁸⁶ Dieses hätte die Leistungsfähigkeit der einzelnen Staaten miteinbeziehen können und damit die Solidarität und Gleichbelastung der Mitgliedstaaten gefördert.⁸⁷ Einige Interessensgruppen plädierten für ein System, das auf der freien Wahl des Mitgliedstaates durch den Asylsuchenden mit gleichzeitigen Ausgleichszahlungen zwischen den Mitgliedstaaten basiert.⁸⁸ Dies hätte besonders die individuellen Interessen des Asylsuchenden berücksichtigt, den Aspekt einer fairen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten aber nur unzureichend mit einbezogen.

Anzumerken ist, dass EGMR und EuGH – die, wie dargestellt, insbesondere bei menschenrechtlichen Aspekten großen Einfluss auf die Neufassung der D-VO hatten – das Dublin-System als solches bisher nicht grundsätzlich in Frage gestellt haben. Eine solche Maßgabe hätte wohl wegweisenden Charakter für den europäischen Gesetzgeber.

Im Hinblick auf die Stellung des Menschenrechtsschutzes im EU-Asylsystem ergibt sich durch die Beibehaltung des aufgezeigten Grundprinzips, dass kein systemischer Neuanfang stattgefunden hat, der dessen Stellung grundlegend aufgewertet hätte. Vielmehr zeigt sich aus der Ablehnung genannter Alternativen durch den Ministerrat, dass mitgliedstaatliche Interessen und Systemeffizienz maßgebende Gesichtspunkte bei der systemischen Konzeption blieben. So stellte der Rat fest, dass die bisherige Grundausrichtung und damit auch das *Ersteinreiseprinzip* „Kernstück jedes künftigen gemeinsamen europäischen Asylsystems“⁸⁹ sei.

b) Neuausrichtung beim Prinzip des gegenseitigen Vertrauens durch Kodifizierung systemischer Schwachstellen

Der EuGH spricht „[dem] Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im Unionsrecht fundamentale Bedeutung [zu].“⁹⁰ Er beinhaltet, dass „as a general rule, the foreign (from another Member State) must be recognised as functionally equivalent, at least in all really important respects, to the domestic“⁹¹.

Innerhalb des Dublin-Systems wird das Prinzip daran deutlich, dass die Mitgliedstaaten sich untereinander vertrauen, dass menschenrechtliche Verpflichtungen und Standards eingehalten werden. Dieses Vertrauen bildet die Grundlage für ein gemeinsames EU-Asylsystem und für Überstellungen innerhalb des Dublin-Systems. Erwägungsgrund 3 der D-III-VO hält diesen Grundsatz fest. Auch der EuGH betont in *N.S.* die grundlegende Bedeutung dieses Prinzips für das EU-Asylsystem.⁹²

M.S.S. und *N.S.* bewirkten im Interesse der Grundrechte des Asylbewerbers eine Abschwächung des *Prinzips des gegenseitigen Vertrauens* im Dublin-System. Dies folgt aus der Feststellung, dass zur Vorbeugung von Verletzungen der Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRC die Vermutung, die anderen Dublin-Staaten hielten sich an die menschenrechtlichen Verpflichtungen, widerlegbar sein müsse. Dabei liegt es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, bei einer möglichen Überstellung dieses Risiko selbst zu beurteilen.⁹³ Dies bewirkt, dass sich die Mitgliedstaaten untereinander hinsichtlich der Einhaltung grundrechtlicher Standards auf horizontaler Ebene kontrollieren.

Durch die Neufassung der D-VO hat diese Abschwächung Einzug in das kodifizierte Recht der EU gehalten. Während bei der D-II-VO auf *systemische Mängel* in Dublin-Staaten noch durch eine dementsprechende Auslegung der Selbsteintrittsklausel aus Art. 3 Abs. 2 D-II-VO reagiert wurde, sieht Art. 3 Abs. 2 D-III-VO nun ausdrücklich eine Prüfungspflicht hinsichtlich des Vorliegens *systemischer Mängel* in anderen Mitgliedstaaten und eine eventuelle Aussetzung von Überstellungen zur Verhinderung einer Verletzung von Art. 4 GRC vor. War die Abschwächung in den letzten Jahren ein auf Ebene der Rechtsprechung entwickeltes und praktiziertes Phänomen, so wird sie durch Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO vom Gesetzgeber explizit kodifiziert.

Die Norm stellt einen klaren rechtlichen Rahmen dar, der besser gewährleistet, dass der Einzelne von der Rechtslage Kenntnis erlangt und diese ggf. geltend machen kann.

Sie ist als tatsächliches Eingeständnis des europäischen Gesetzgebers zu werten, dass zur Wahrung des Grundrechtsschutzes, wegen Defiziten in einzelnen Staaten, eine Abweichung vom *Prinzip des gegenseitigen Vertrauens* nötig ist.

90 EuGH, *Gutachten 2/13*, Rn. 191.

91 *Chalmers/Davies/Monti*, European Union Law, 2. Aufl. 2010, S. 763.

92 EuGH, *N.S.* (Fn. 2), Rn. 79.

93 EGMR, *M.S.S.* (Fn. 2), Rn. 358; EuGH, *NS* (Fn. 2), Rn. 94.

er fairen Lastenteilung, <http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/EU-Fluechtlingspolitik-SVR-FB.pdf> (Stand: 18.12.2015), S. 4.

85 Marx, ZAR 2012, 188 (191).

86 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11.09.2012 zu verstärkter EU-interner Solidarität im Asylbereich, (2012/2032(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0310+0+DOC+XML+V0//DE> (Stand: 18.12.2014), Rn. 33, 47.

87 Vgl. *Sachverständigenrat* (Fn. 84), S. 5 ff.

88 Vgl. *Deutscher Anwaltverein (u.a.)*, Memorandum: Flüchtling-saufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf (Stand: 18.12.2015), S. 20 ff.

89 Erörterungen im Rat (Justiz und Inneres), Ratstagung 3034, Mitteilung an die Presse (PRES/2010/262), http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-262_de.htm (Stand: 01.03.2016), S. 9.

Die beschriebene Entwicklung ist als systemisches Umdenken innerhalb des EU-Asylsystems zu werten. Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO ist normativer Anknüpfungspunkt für latentes Misstrauen zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Eine solche gesetzliche Regelung, die dem *Prinzip des gegenseitigen Vertrauens* mit Art. 4 GRC eine klare Grenze setzt und diesbezüglich eine mitgliedstaatliche Prüfungspflicht etabliert, stellt ein Novum im europäischen Asylsystem dar.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist diese Entwicklung gutzuheißen, da durch dieses Misstrauen die individuelle Situation der Asylbewerber und die allgemeine menschenrechtliche Situation in den Asylsystemen der Mitgliedstaaten stärker in den Fokus rückt. Zu großes Vertrauen bzgl. der Einhaltung menschenrechtlicher Standards birgt die Gefahr einer Grundhaltung, die sich mit „because we believe it, it must be true“⁹⁴ beschreiben lässt. Durch Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO wird einer solchen Grundhaltung auf gesetzlicher Ebene entgegengesteuert.

c) Zwischenfazit

Als menschenrechtlich bedenklich zu bewerten ist die Beibehaltung des *one-state-only-Prinzips* und des *Ersteinreisepinzips* bei der Neufassung der D-VO. Innerhalb dieses aufrechterhaltenen Grundkonzepts wird dem *Prinzip des gegenseitigen Vertrauens* jedoch mit der Aufnahme der mitgliedstaatlichen Prüfungspflicht hinsichtlich *systemischer Mängel* in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO eine gesetzliche Grenze gesetzt. Dies kommt einer normativen Neukalibrierung und Stärkung des Menschenrechtsschutzes im EU-Asylsystem gleich.

Damit kann von einem systemischen Umdenken innerhalb des bestehenden Systems gesprochen werden.

VI. Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche und das Gesamtsystem der EU

Die Entwicklungen im Dublin-System hinsichtlich *systemischer Mängel* und die Folgen für das *Prinzip des gegenseitigen Vertrauens* besitzen das Potential, wegweisend für andere Rechtsbereiche innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu sein. Beispielsweise bildet das *Prinzip des gegenseitigen Vertrauens* auch die Grundlage des Europäischen Haftbefehls. In entsprechendem Rechtsakt⁹⁵ sucht man aber vergebens nach einer Regelung, die der des Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO gleichkommt.

Zugebenermaßen wurden in Bezug auf den Europäischen Haftbefehl in den Mitgliedstaaten bisher keine Zustände festgestellt, die den desolaten Verhältnissen innerhalb des Dublin-Systems entsprechen. Zudem hat der EGMR besonders die Schutzbedürftigkeit von Asylbewerbern unterstrichen.⁹⁶ Ansätze in der Rechtsprechung, dass die Haftbedingungen in bestimmten EU-Staaten Art. 3

EMRK verletzen und so eine Auslieferung nicht möglich sei, findet man aber durchaus.⁹⁷

Insgesamt haben EGMR und EuGH durch aufgezeigte Rechtsprechung „a fundamental rights mandatory ground for refusal in criminal and civil matters“⁹⁸ etabliert und damit den Menschenrechtsschutz in betroffenen Bereichen wesentlich gestärkt.

Für manche Stimmen steht der im Kontext der D-VO entwickelte Begriff des *systemischen Defizits* bereits sinnbildlich für eine Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeitskrise der gesamten EU. Die deutlichen Mängel im Asylsystem zeigten exemplarisch die institutionelle Schwäche, die fehlende Absicht und die Unfähigkeit einiger EU-Mitgliedstaaten, bestehendes Recht umzusetzen und vereinbarte Standards einzuhalten.⁹⁹ Ein *systemisches Defizit* sei immer dann erreicht, wenn Recht als Stabilisierung normativen Erwartens versage.¹⁰⁰ Dieser Missstand gefährde elementar die Aufrechterhaltung des *Prinzips des gegenseitigen Vertrauens*, das darauf aufbaue, dass bestehende Regelungen und Vereinbarungen tatsächlich eingehalten werden.¹⁰¹ Eben diese Erosion verkörpert die in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 D-III-VO neu angeordnete horizontale Überprüfung zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einhaltung geltender menschenrechtlicher Standards – eine Begrenzung des Vertrauens, um einer Verletzung bestehender Garantien und Pflichten zuvorzukommen.

Damit steht die Misere im EU-Asylsystem exemplarisch für eine EU in der Krise.

94 Costello, Asiel & Migrantenrecht 2012, 83 (90).

95 Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI) (Abl. EG L 190, S. 1).

96 EGMR, M.S.S. (Fn. 2), Rn. 232.

97 Vgl. OLG Bremen, Beschl. v. 13.02.2014, 1 Ausl. A 20/13 = BeckRS 2014, 10396.

98 Mitsilegas, Yearbook of European Law 2012, 319 (359).

99 Bogdandy/Ioannidis, ZaöRV 2014, 283 (284 ff.).

100 Bogdandy/Ioannidis, ZaöRV 2014, 283 (299 ff.).

101 Bogdandy/Ioannidis, ZaöRV 2014, 283 (319).