

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Erster Teil – Das Thema	21
A. EU-Asylsystem, Dublin II-Verordnung und nationales Recht	21
B. Die Lage in Griechenland als Auslöser der Beschäftigung	23
I. Entwicklung der allgemeine Lage für Schutzsuchende in Griechenland – frühe Zuspitzung	24
II. Das Jahr 2007 als Wendepunkt in der Wahrnehmung	25
III. Griechenland im Zentrum des Fachinteresses – weitere Berichte 2007 – 2011	26
IV. Probleme in anderen Mitgliedstaaten	29
C. Gang der Darstellung	30
Zweiter Teil – Recht der EMRK und Unionsrecht	33
A. Die Entwicklung der Zuständigkeitsverteilung für die Prüfung von Asylanträgen im Unionsrecht bis zur Dublin II-Verordnung	33
I. Historische Entwicklungen bis zur Dublin II-Verordnung	34
1) Die Phase der intergouvernementalen Zusammenarbeit	34
a) Die 1980er Jahre – erste Ansätze und entstehendes Problembewusstsein	35
b) Erste Lösungsansätze im „Schengen-Recht“	36
c) Das Dubliner Übereinkommen	38
d) Materielle Harmonisierungstendenzen unter dem „Schengen-Regime“?	39
2) Asylpolitik nach Amsterdam	41
a) Das Asylrecht nach Amsterdam – primärrechtliche Grundlagen	41
b) Vergemeinschaftung des Asylrechts – das Tampere Programm	43
c) Vergemeinschaftung des Asylrechts – Sekundärrechtssetzung	44
II. Der Kommissionsentwurf zur Dublin II-Verordnung	45
1) Analyse des Dubliner Übereinkommens durch die Kommission	45
2) Vorschlag der Kommission zur Dublin II-Verordnung	46
3) Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens	49

a) Suspensiveffekt im Gesetzgebungsverfahren	49
b) Die „Souveränitätsklausel“ im Gesetzgebungsverfahren	50
c) Sichere Drittstaaten im Gesetzgebungsverfahren	50
B. Individuelle Rechte und die Dublin II-Verordnung	52
I. Individuelle Rechte im Unionsrecht	52
1) Ausgangspunkt unmittelbare Anwendbarkeit	53
2) EuGH-Rechtsprechung zum Umweltrecht	54
3) Mobilisierung oder funktionale Subjektivierung?	56
4) Mobilisierung nicht als Selbstzweck	57
a) Belege in der EuGH-Rechtsprechung	57
b) Normative Grundlage für die Beachtlichkeit faktischer Betroffenheit	58
5) Das Rechtsgutskonzept	59
a) Der Ansatz von <i>Nettesheim</i>	59
b) Die Rechtssache Janecek als exemplarischer Beleg für das Modell Nettesheims	61
c) Inhaltliche Ausfüllung des Dreistufenkonzepts	62
aa) Wertesystem und Einräumung individueller Rechtspositionen – die zweite Stufe	62
bb) Unmittelbare Betroffenheit – die dritte Stufe	63
d) Folgerungen aus dem Dreistufenkonzept	64
e) Bedeutung von Art. 47 GRCh für das Dreistufenkonzept	64
II. Individuelle Rechte in der Dublin II-Verordnung	65
1) Der primärrechtliche Kontext	65
a) Asylpolitik und Binnenmarkt	65
b) Asylmaßnahmen und die GFK	66
c) Die Bedeutung der Zuständigkeitsbestimmung im primärrechtlichen Kontext	66
aa) Entscheidungsverantwortung und Vermeidung des „refugee in orbit“	67
bb) Zugang zum Gebiet der Europäischen Union	67
d) Zusammenfassung	69
2) Der sekundärrechtliche Kontext – die Dublin II-Verordnung	69
a) Allgemeines	70
b) Begriff des Asylantrags	72
c) Bestimmung der Zuständigkeit – materiell	74
aa) Besondere Bedeutung der Familieneinheit	74
(1) Erwägungsgründe	75
(2) Zuständigkeit aufgrund von Familienzusammenhang	76
(a) Art. 6 Dublin II-VO	76
(b) Art. 7 Dublin II-VO	77
(c) Art. 14 Dublin II-VO	77
(d) Art. 4 Abs. 3 Dublin II-VO	78

(e) Art. 8 Dublin II-VO	78
(f) Rolle des Asylantragstellers	79
(g) Zwischenergebnis – individuelle Rechte und Familienzusammenhang	80
bb) Der Verantwortungsgrundsatz – generelle Zuständigkeitskriterien	80
cc) Die humanitäre Klausel – Art. 15 Dublin II-VO	81
dd) Die Souveränitätsklausel – Art 3 Abs. 2 Dublin II-VO	83
(1) Stellungnahmen in der Literatur	83
(2) Deutsche Rechtsprechung bis zur Entscheidung des EuGH in N.S. und ME.	85
(3) Der EuGH in den Verfahren M.E. und N.S. zur Auslegung der Souveränitätsklausel	87
(a) Schlussanträge von GA in Trstenjak	88
(b) Urteil des EuGH vom 21.12.2011	89
(4) Erste Rezeption der Rechtsprechung des EuGH	90
(5) Eigene Bewertung	91
C. Bedeutung der EMRK bei Überstellungen in Anwendung der Dublin II-Verordnung	94
I. Die Bedeutung von Art. 3 EMRK bei Abschiebungen	95
II. Geltung der Anforderungen aus Art. 3 EMRK auch bei der Abschiebung in andere Signatarstaaten	100
1) Die Entscheidungspraxis der EKMR und des EGMR	100
2) Rechtsprechung des BVerwG	101
3) Stellungnahmen in der Literatur	102
a) Faktischer Prüfungsausschluss	102
b) Verweis auf Rechtsschutz durch den EGMR vor Eintritt der Menschenrechtsverletzung	103
c) Betonung der Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung	103
4) Bewertung	104
III. Abschiebung in einen anderen EU-Mitgliedstaat im Anwendungsbereich des Unionsrechts	104
1) Die Verantwortlichkeit des Signatarstaats beim Handeln innerhalb einer supranationalen Organisation	105
2) Die Verantwortlichkeit bei der Überstellung von Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union	107
a) T.I. / Vereinigtes Königreich	107
b) K.R.S. / Vereinigtes Königreich	108
c) M.S.S. / Griechenland und Belgien	110
3) Bewertung der Ansätze zur Verantwortlichkeit bei der Abschiebung in andere Vertragsstaaten der EMRK – insbesondere bei Dublin-Überstellungen	114
IV. Beweislast und Beweisanforderungen	116
V. Die wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK	119

1) Die Bedeutung von Art. 13 EMRK im System der EMRK	119
2) Reichweite der Garantie – „arguable claim“	120
a) Verletzung in einem Konventionsrecht als Voraussetzung	120
b) Praxis der Kommission und des EGMR	121
aa) Frühe Ansätze	121
bb) Die „arguable-claim“ Rechtsprechung	122
cc) Die Reichweite der „vertretbaren Behauptung“	123
(1) Verletzung einer Konventionsgarantie	123
(2) Beschwerde hinsichtlich materieller Konventionsgarantie offensichtlich unbegründet	124
(3) Beschwerde hinsichtlich materieller Konventionsgarantie „schlicht“ unbegründet	125
VI. Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung der Beschwerde in Abschiebungsfällen	126
1) Allgemeine Anforderungen	126
2) Besondere Anforderungen in Verbindung mit Art. 3 EMRK bei Abschiebungsfällen	126
a) Drohender nicht wiedergutzumachender Schaden als Ausgangspunkt	127
b) Wirksamkeit und (gerichtliche) Kontrolldichte	127
c) Wirksamkeit und Suspensiveffekt des Rechtsbehelfs	128
aa) Die ursprüngliche Rechtsprechungslinie und sich abzeichnende Verschärfungen	128
bb) Der Schritt zum „automatischen Suspensiveffekt“	129
cc) Weiterentwicklung der Straßburger Rechtsprechung zum automatischen Suspensiveffekt?	131
d) Interpretation der Rechtsprechung zum automatischen Suspensiveffekt	132
aa) Notwendigkeit einer generellen Betrachtung	133
bb) Umfang des automatischen Suspensiveffekts	134
e) Bewertung	135
VII. Schranken von Art. 13 EMRK	136
VIII. Zusammenfassung	137
D. Der Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte	138
I. Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon	138
1) Die Durchführungskonstellation	139
2) Einschränkung von Grundfreiheiten	141
II. Die Bedeutung der Grundrechtecharta	143
1) Wortlaut und Entstehungsgeschichte von Art. 51 Abs. 1 GRCh	143
2) Rechtsprechung des EuGH	145
a) Die Rechtssache <i>McB</i>	145
b) Die Rechtssache <i>DEB</i>	147
c) Die Rechtssachen <i>N.S.</i> und <i>ME</i>	147

d) Kurze Bewertung der Rechtsprechung des EuGH	148
3) Deutsche Rechtsprechung	149
4) Andere Ansätze	149
5) Bewertung	151
E. Materieller Abschiebungsschutz durch Unionsgrundrechte	153
I. Artikel 18 GRCh – Asylrecht	153
II. Art. 4 GRCh und Art. 19 Abs. 2 GRCh – Schutz bei Abschiebung	154
F. Die unionsrechtliche Garantie des effektiven Rechtsschutzes	156
I. Entdeckung und Entwicklung der Rechtsschutzgarantie durch den EuGH	157
1) Die Entwicklung des effektiven Rechtsschutzes als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts	157
a) Die erste Phase – Äquivalenz- und Effektivitätsprinzip	158
b) Vorsichtige Grundrechtsorientierung – zweite Phase	159
c) Nebeneinander verschiedener Begründungsansätze	161
d) Die Phase der Zusammenführung der verschiedenen Ansätze	162
2) Die Bedeutung des vorläufigen Rechtsschutzes für den effektiven Rechtsschutz	164
a) Vorläufiger Rechtsschutz zur Durchsetzung von Unionsrecht	164
b) Vorläufiger Rechtsschutz gegen Unionsrecht	166
aa) Die Grundsätze	166
bb) Knappe Bewertung	168
II. Effektiver Rechtsschutz in der Grundrechtecharta	169
1) Die Rechtsschutzgarantie als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts	169
2) Der Gewährleistungsgehalt von Art. 47 Abs. 1 GRCh	170
a) Umfang	170
b) Ausschluss durch Sekundärrecht?	172
c) Schranken der Rechtsschutzgarantie	172
aa) Immanente Grenzen	172
(1) Vertreter der Lehre von der immanenten Schranke	173
(2) Bestätigung des Schutzkonzepts anstatt Schutzbegrenzung als Ziel des Art. 47 GRCh	173
bb) Bestimmung des Schrankenregimes	176
(1) Grundregel Art. 52 Abs. 1 GRCh	176
(2) Bedeutung von Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh	177
(a) Unterschiedliches Verständnis der Ankoppelung an die EMRK	177
(b) Pragmatische Ausrichtung an der Straßburger Rechtsprechung als Ziel der Norm	179
(3) Schrankenregime für Art. 47 Abs. 1 GRCh	180
(a) Überblick über den Meinungsstand	180

(b) Eigene Auffassung	181
III. Zusammenfassende Würdigung	182
G. Unionsrechtliche Anforderungen an den vorläufigen Rechtsschutz gegen Überstellungen nach der Dublin II-Verordnung	183
I. Sekundärrecht – Art. 19 Abs. 2 Satz 4 bzw. Art. 20 Abs. 1 lit. e) Satz 4 Dublin II-VO	183
II. Primärrechtliche Notwendigkeit des einstweiligen Rechtsschutzes trotz gegenseitigem Vertrauen	185
1) Gegenseitiges Vertrauen als unionsrechtlicher Grundsatz?	185
a) Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der Grundfreiheiten	186
b) Transnationale Verwaltungsakte aufgrund sekundärrechtlicher Anordnung	187
c) Transnationale Wirkungen ohne ausdrückliche Anordnung	188
d) Transnationale Wirkung allein zu Lasten des Einzelnen – Der Europäische Haftbefehl	189
e) Gegenseitiges Vertrauen im Familienverfahrensrecht	191
f) Gegenseitiges Vertrauen als Grundsatz des Unionsrechts? Schlussfolgerungen	191
2) Gegenseitiges Vertrauen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem	193
a) Die Ausgangssituation im Primär- und materiellen Sekundärasylrecht	193
b) Die Dublin II-Verordnung	194
c) Grenzen des Vertrauens im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem	195
aa) Ansatz des EuGH in N.S. und ME.	195
bb) Ansatz von GA in <i>Trstenjak</i>	197
cc) Literatur	198
dd) Bewertung	199
3) Schlussfolgerungen für die Notwendigkeit des einstweiligen Rechtsschutz	202
a) Kein vollständiger Ausschluss des vorläufigen Rechtsschutzes	202
b) Anforderungen an die Ausgestaltung des vorläufigen Rechtsschutzes	203
 Dritter Teil – Die Vorgaben des Art. 16a GG für den vorläufigen Rechtsschutz im unionsrechtlichen Kontext	 206
A. Die Entstehungsgeschichte des Art. 16a GG und seine Konturierung durch das BVerfG	206

I. Die Gesetzgebungsgeschichte	207
1) Allgemeines – der Asylkompromiss	207
2) Die Begründung zu Art. 16a Abs. 5 GG	209
3) Die Drittstaatenregelung – Art. 16a Abs. 2 GG	210
II. Das „Sichere-Drittstaaten-Urteil“ des BVerfG	212
1) Der Sachverhalt der Verfassungsbeschwerden	212
2) Die Entscheidungsgründe des Urteils	213
a) Leitbild „europäische Gesamtregelung“	213
b) Wirkungsweise des Drittstaatenkonzepts	214
c) Grundlage und Grenze der Drittstaatenregelung – das Konzept der normativen Vergewisserung	215
d) Ausschluss vorläufigen Rechtsschutzes durch Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG	219
3) Kritik am Urteil des BVerfG	220
B. Der Geltungsgrund der Dublin II-VO aus verfassungsrechtlicher Sicht – Das Verhältnis zwischen Art. 23 GG und Art. 16a Abs. 2 bis 5 GG	221
I. Unionsrechtliche Perspektive	221
II. Die verfassungsrechtliche Perspektive	222
1) Hier unproblematische allgemeine Aussagen des BVerfG	222
2) Das Verhältnis von Art. 16a Abs. 5 GG zu Art. 23 Abs. 1 GG	223
a) Literaturmeinungen	223
b) Eigene Auffassung	225
3) Art. 16a Abs. 5 GG und völkerrechtliche Regelungen	226
C. Die Bedeutung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts und seine Bedeutung für Art. 16a GG	227
I. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts	228
1) Abstrakter oder konkreter Anwendungsvorrang?	229
2) Typen möglicher Normkollisionen	230
II. Drittstaatenregelungen und Zuständigkeitszuweisungen – Das Unionsrecht	231
1) Materielles Flüchtlingsrecht – Anspruch auf Schutz	231
2) Aussagen zur Zuständigkeit in der Europäischen Union	232
3) Abdrängende Zuständigkeitszuweisungen im Verfahrensrecht	232
a) Das Konzept des ersten Asylstaats	232
b) Das Konzept des sicheren Drittstaats	233
c) Drittstaatenlösungen als Zuständigkeitszuweisung	235
III. Kollisionen zwischen den Zuständigkeitsvorgaben des Unionsrechts und Art. 16a GG	235
1) Einordnung der Kollisionen zwischen Art. 16a GG und der Dublin II-Verordnung	236
2) Der Anwendungsvorrang und Art. 16a Abs. 5 GG	237
a) Art. 16a Abs. 5 GG als spezialgesetzliche Regelung des Anwendungsvorrangs auf nationaler Ebene?	237

b) Umgang mit dem (potentiellen) Anwendungsvorrang in Rechtsprechung und Literatur	239
3) Einzelfälle möglicher Kollisionen zwischen der Dublin II- Verordnung und den Vorgaben des Art. 16a GG	241
a) Kollisionen bei Begründung der Zuständigkeit über die Dublin II-Verordnung	241
aa) Unterschiedliche Bedeutung für den Flüchtlingsstatus und den Asylstatus – klassisches Verständnis	242
bb) Bedeutung für die Anerkennung als Asylberechtigter	242
cc) Bedeutung für den subsidiären Schutz – klassisches Verständnis	244
b) Kollisionen bei Begründung der Unzuständigkeit über die Dublin II-Verordnung	246
aa) Im Regelfall keine Kollisionen	246
bb) Kollisionen in Visum-Fällen	246
cc) Problem des großzügigeren Asylgrundrechts?	247
(1) Möglicher Umgang mit großzügigeren Vorgaben	247
(2) Derzeit kein großzügigeres Asylgrundrecht	248
(3) Keine verfassungsrechtliche Garantie des Abschiebungsschutzes über § 60 AufenthG	250
c) Zwischenergebnis	250
4) Verhältnis von Art. 16a Abs. 2 GG zum unionsrechtlich internationalen Schutz – Neuorientierung	251
a) Die formelle Perspektive – Art. 16a Abs. 2 GG als verbotene Umsetzung der Dublin II-Verordnung?	253
aa) Die Unzulässigkeit der Umsetzung / Normwiederholung von Verordnungen – generelle Betrachtung	253
(1) Grundsatz	254
(2) Ausnahme von der Unzulässigkeit der Normwiederholung	256
(3) Zusammenfassung zum Verbot der Parallelgesetzgebung	257
bb) Einpassungsbedürftigkeit der Dublin II-Verordnung – Notwendigkeit einer Teilumsetzung	258
cc) Die Einpassung der Dublin II-Verordnung in das Asylverfahrensgesetz	259
dd) Art. 16a Abs. 2 GG als zulässige Einpassung der Dublin II-Verordnung	260
b) Art. 16a Abs. 2 GG und materielles Unionsflüchtlingsrecht – die materielle Perspektive	262
c) Zusammenfassung	264

5) Die Auflösung der Kollisionen zwischen der Dublin II-Verordnung und Art. 16a Abs. 2 GG	264
a) Dublin II-Verordnung und Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG	265
aa) Bedeutung der Auslegung durch das BVerfG – Änderung der Auslegung zur Kollisionsauflösung	265
bb) Art. 16a Abs. 5 GG als Ansatz zur Kollisionsauflösung	266
b) Die Dublin II-Verordnung und Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG – Ausschluss des vorläufigen Rechtsschutzes	268
IV. Neujustierung des Konzepts der normativen Vergewisserung im unionalen Kontext	270
1) Kein abschließender Charakter der benannten Fallgruppen	270
2) Notwendigkeit der Anpassung der Fallgruppen	272
a) Systemische Mängel als neue Kategorie	272
b) Ausschluss des Eilrechtsschutzes als eigenes Problem	273
3) Anpassung des Konzepts der normativen Vergewisserung	274
a) Die erhebliche Unterversorgung von Flüchtlingen im Zielstaat aufgrund systemischer Mängel	275
b) Systemische Mängel im Schutzsystem	277
aa) Zeitmoment als Element der normativen Vergewisserung?	277
bb) Öffnung für unionsrechtliche Notwendigkeiten jenseits zwingender unionsrechtlicher Vorgaben	279
c) Widerlegliche Vermutung und normative Vergewisserung – Anpassungsfähigkeit des Konzepts	281
Vierter Teil – Schlussfolgerungen und Ausblick	283
A. Auswirkungen der Erkenntnisse auf die Ausgestaltung des Eilrechts- schutzes gegen Dublin Überstellungen	283
I. Folgen der Erkenntnisse für die Rechtsanwendung und Erwägungen de lege ferenda im Unionsrecht	283
1) Primärrecht	284
2) Primärrechtskonforme Auslegung der Dublin II-Verordnung	284
3) Anpassungsbedürftigkeit der Dublin II-Verordnung	285
II. Folgen der Erkenntnisse für die Rechtsanwendung und Erwägungen de lege ferenda im deutschen Recht	286
1) Die derzeitige Ausgestaltung des Dublin Verfahrens im Asylverfahrensgesetz	287
a) Historische Entwicklung	287
b) Aktuelle Gesetzeslage	288
aa) Wortlaut des § 34a Abs. 2 AsylVfG	288

bb) Verfassungsrechtliche Beschränkungen des § 34a Abs. 2 AsylVfG	288
cc) Keine Beschränkungen durch Sekundärrecht der Union	289
2) Auswirkungen der Erkenntnisse auf das nationale Recht	290
a) Auswirkungen auf das Verständnis des Verfassungsrechts	290
aa) Neues Verständnis von Art. 16a Abs. 2 und Abs. 5 GG	290
bb) Verengtes Verständnis des Konzepts der normativen Vergewisserung	291
b) Auswirkungen auf das Asylverfahrensgesetz	292
c) Vorschlag für eine schonende Anpassung von § 34a AsylVfG	293
d) Aufhebung des Ausschlusses des vorläufigen Rechtsschutzes bei Dublin-Überstellungen?	296
B. Einstweiliger Rechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen in Deutschland	297
C. Betrachtung zur angewandten Methodik bei der Rechtsfindung und -auslegung im Mehrebenensystem	298
D. Zusammenfassende Thesen / zentrale Ergebnisse und Feststellungen	303
E. Ausblick	309
I. Die Neuerungen des Dublin III-Verordnung-Entwurfs	309
1) Wesentliche Neuerungen im allgemeinen Regelungssystem	310
a) Erwägungsgründe	310
b) Erweiterung des Anwendungsbereichs	311
2) Keine wesentlichen Neuerungen beim Familienschutz	312
3) Implementierung der EuGH-Rechtsprechung	312
4) Ermessensklauseln	313
5) Vorgaben zum Rechtsschutz	313
II. Auswirkungen des Dublin III-Verordnung-Entwurfs auf das nationale Recht	314
1) Verfassungsrecht - Art. 16a GG	314
2) Asylverfahrensgesetz - § 34a Abs. 2 AsylVfG	315
3) Zukünftige Relevanz des Eilrechtsschutzes	316
Literaturverzeichnis	319