

Marei Pelzer

Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU



Nomos

Schriften zum Migrationsrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jürgen Bast, Universität Gießen

Prof. Dr. Ulrike Davy, Universität Bielefeld

Prof. Dr. Anuscheh Farahat, Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, Universität Bremen

Prof. Dr. Marie-Claire Foblets,

MPI für ethnologische Forschung, Halle

Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Osnabrück

Dr. Konstanze Jüngling,

Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart

Prof. Dr. Winfried Kluth, Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Nora Markard, Universität Münster

Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz

Prof. Dr. Mattias Wendel, Universität Leipzig

Band 28

Marei Pelzer

Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Gießen, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4769-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9026-3 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist eine überarbeitete Fassung meiner im Sommer 2017 am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen eingereichten Dissertation. Aktualisierungen konnten bis Frühjahr 2020 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Jürgen Bast, der nicht nur das Erstgutachten sehr schnell erstellt hat, sondern wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit durch seine engagierte Betreuung beigetragen hat. Seiner Leidenschaft für das europäische Migrationsrecht und die wissenschaftliche Diskursentwicklung haben mich inspiriert und zuweilen auch angetrieben, neue Perspektiven zu entwickeln. Sehr wertvolle Erkenntnisse und Anregungen habe ich hierfür auch durch die an die Professur angebotenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Doktorandinnen, (Gast-)Forscherinnen und Forscher erhalten, mit denen ein regelmäßiger Austausch dank von der Professur organisierten Forschungskolloquien möglich war. Hierfür und auch für die Nutzung der Räume und Infrastruktur der Professur möchte ich mich bei Prof. Dr. Bast und seinem Team bedanken. Laura Hilb danke ich für die Organisation der Verteidigung.

Zu großem Dank verpflichtet bin ich auch Prof. Dr. Franz Reimer für die überaus zügige Anfertigung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich Anusheh Farahat, Julia Heesen, Maximilian Pichl und Christian Rath, die Teile der Arbeit sorgfältig und kritisch gelesen und mir jeweils wertvolle Rückmeldungen gegeben haben sowie Josse Straub für die Unterstützung bei der abschließenden Manuskripterstellung.

Die ursprüngliche Idee zu der Auseinandersetzung mit den subjektiven Rechten von Asylbewerbern im Dublin-System ist während der langjährigen beruflichen Tätigkeit als Juristin in der Nichtregierungsorganisation Pro Asyl entstanden, welche mir die Zusammenarbeit mit einem wunderbaren Netzwerk von engagierten Rechtsanwältinnen und -anwälten, Richterinnen und Richtern, Verbandsjuristinnen und -juristen sowie im politischen Lobbyfeld tätigen Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern ermöglichte. Zu diesem Umfeld gehört auch das Netzwerk Migrationsrecht, welches einen ebenso fachkundigen wie kritischen Diskurs des Migrationsrechts befördert. All diese Einflüsse haben mich geprägt und waren Motivationsbrunnen für die Beschäftigung mit der vorliegenden Arbeit.

Marei Pelzer

Frankfurt im Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Thema und Forschungsfrage	15
B. Stand der Forschung	18
C. Gang der Untersuchung	21
Kapitel 1: Historische, integrationstheoretische und dogmatische Grundlagen	24
A. Historische Entwicklung des Dublin-Systems	24
I. Völkerrechtliche Vorläufer zur Schaffung internationaler Asylzuständigkeiten	24
1. Refugees in Orbit und der Ruf nach einer neuen Konvention	24
2. Vereinte Nationen: Verhandlungen einer Konvention über territoriales Asyl	27
3. Europarat: Verhandlung über eine Asylrechtskonvention	30
4. Scheitern auf UN- und Europaratsebene: Schlussfolgerungen für die Supranationalisierung des Asylzuständigkeitsrechts	33
II. Entstehung des Dublin-Systems: Anfänge und Etablierung eines neuen Politikfeldes der EU	34
1. Kooperation in der Asylpolitik auf intergouvernementaler Ebene	35
a. Schengener Durchführungsübereinkommen	35
b. Dubliner Übereinkommen	37
c. Regelungsziele und Rechtsposition der Asylbewerber	37
2. Europäisierung des Asylzuständigkeitsrechts auf primärrechtlicher Ebene	40
3. Europäisierung des Asylzuständigkeitsrechts auf sekundärrechtlicher Ebene	43
a. Dublin-II-Verordnung	43
b. Dublin-III-Verordnung	45

B. Integrationstheoretische Erklärungsansätze für die Europäisierung des Asyl(zuständigkeits-)rechts	47
I. Neofunktionalismus: Europäisierung der Asylpolitik als funktionales <i>spill-over</i>	48
II. Liberaler Intergouvernementalismus: Europäisierung der Asylpolitik als Ergebnis rationaler Entscheidungen	50
III. Transaktions-Theorie: Kommission als agent für die Integration im Asylbereich	53
IV. Historisch-materialistische Politikanalyse: Integrierte Migrationskontrolle als Krisenreaktion	55
V. Theorienpluralistische Zusammenschau: Integriertes Dublin-System zwischen Kontrollbedürfnissen, Pfadabhängigkeit und divergierenden Interessenslagen	57
C. Dogmatische Grundlagen: Subjektive Rechte im Unionsrecht	58
I. Heterogenität der europäischen Verwaltungsrechtstraditionen	59
II. Anerkennung der Einzelnen als Rechtssubjekte in der Rechtsprechung des EuGH	63
1. Die Anerkennung der Rechtssubjektivität der Einzelnen durch den EuGH	63
2. Individualberechtigung im europäischen Umweltrecht	65
III. Dogmatische Rekonstruktion im Schrifttum: Mobilisierung des Bürgers und funktionale Subjektivierung	67
IV. Die einzelnen Voraussetzungen subjektiver Rechte im Unionsrecht	69
1. Unionsrechtliche Rechtsgrundlage	69
2. Unmittelbare Wirkung einer Norm	70
3. Schutzzweck einer Norm als Kennzeichen für eine Individualberechtigung	72
4. Faktische Betroffenheit von Interessen	74
5. Grenzen subjektiver Rechte	75
V. Zum Vergleich: Die deutsche Schutznormtheorie im Lichte des Unionsrechts	76
D. Schlussfolgerung: Rekonstruktion des Dublin-Systems aus individualrechtlicher Perspektive	78

Kapitel 2: Die Begründung und Durchsetzung subjektiver Rechte im Dublin-Verfahren	81
A. Subjektive Rechte im Asylzuständigkeitssystem der Dublin-III-VO	81
I. Ziele der Dublin-III-VO	81
II. Ordnung des Untersuchungsmaterials: Fünf Gruppen subjektiver Rechte	84
III. Erste Gruppe: Zuständigkeitsregelungen	85
1. Zuständigkeitskriterien zum Schutz der Familieneinheit und des Kindeswohls	85
a. Menschenrechtliche Zielbestimmung: Familieneinheit und Kindeswohl im Dublin-Verfahren	86
b. Konstruktion der familien- und kindeswohlschützenden Zuständigkeitskriterien	88
aa. Nachzug zu Familienangehörigen mit internationalem Schutzstatus	89
bb. Familiennachzug im laufenden Asylverfahren	90
cc. Familienverfahren	92
dd. Begleitete Minderjährige	93
ee. Unbegleitete Einreise von Minderjährigen	94
(1) Zusammenführung mit Familienangehörigen oder Geschwistern	94
(2) Zusammenführung mit Verwandten	95
(3) Zuständigkeit bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten	95
ff. Familieneinheit bei Abhängigkeit	97
gg. Subjektivrechtlicher Gehalt der familien- und kindeswohlschützenden Zuständigkeitskriterien	100
c. Ergänzende Anwendbarkeit der Familienzusammenführungs-RL?	100
d. Familientrennung im Dublin-Verfahren im Lichte des Primärrechts	102
aa. Grund- und menschenrechtliche Vorgaben	103
bb. Schutzlücken und grund- und menschenrechtliche Korrekturen	105
(1) Restriktive Regelungen beim Ehegattennachzug	106

(2) Ausschluss von erstinstanzlich abgelehnten Asylbewerbern	108
(3) Ausschluss vom Familienschutz trotz Abhängigkeit?	110
(4) Familieneinheit und Wiederaufnahmeverfahren	111
(5) „Dublin reversed“ – fehlende Familienzusammenführung	113
e. Ergebnis: Zuständigkeitsnormen mit starker grund- und menschenrechtlicher Überformung	114
2. Zuständigkeitskriterien nach dem Verursacherprinzip	115
a. Konstruktion der Zuständigkeitskriterien nach dem Verursacherprinzip	116
b. Subjektives Recht auf Beachtung „objektiver“ Zuständigkeitskriterien?	117
c. Ergebnis: Einklagbarkeit von vermeintlich rein objektivem Recht	119
3. Zuständigkeitsbegründende Fristenregelungen	120
a. Konstruktion der zuständigkeitsbegründenden Fristenregelungen	120
b. Subjektives Recht auf Einhaltung der Fristen?	123
c. Ergebnis: Gewährleistung eines beschleunigten Zugangs zum Asylverfahren	125
4. Ermessensklauseln als Auffangnormen: Selbsteintritt und humanitäre Klausel	125
a. Konstruktion von Selbsteintritt und humanitärer Klausel	126
b. Unionsrechtliche Vorgaben für die Ermessensbetätigung	128
c. Subjektives Recht auf Ausübung des Selbsteintrittsrechts?	130
aa. Selbsteintritt aus verfahrensökonomischen oder politischen Interessen?	130
bb. Äquivalenz von Überstellungsverbot und Recht auf Selbsteintritt?	131
d. Subjektives Recht auf Ausübung der humanitären Klausel?	135
e. Ergebnis: Vervollständigung des Systems subjektiver Rechte	136

IV. Zweite Gruppe: Schutzrechte gegen Überstellungen im Dublin-Verfahren	137
1. Schutz vor Überstellungen bei rechtsstaatlichen Funktionsstörungen im zuständigen Dublin-Staat	137
a. Kollision zweier Verfassungspositionen: Gegenseitiges Vertrauen im RFSR und Schutz der Menschenrechte	137
aa. Verfassungsrechtliche Ausgangslage im RFSR	138
(1) Gegenseitiges Vertrauen und Autonomie der Unionsrechtsordnung	138
(2) Gegenseitige Anerkennung und gegenseitiges Vertrauen als Strukturprinzipien	139
(3) Verfassungspolitische Bewertung	142
bb. Vertrauen und Anerkennung im Dublin-Verfahren unter Vorbehalt des Selbsteintritts	143
cc. Konventionsrechtliche Beschränkung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens	146
(1) Die Bosphorus-Doktrin: Überprüfbarkeit von Unionsrecht bei Handlungsspielräumen	146
(2) Überprüfbarkeit des Dublin-Systems aufgrund der Selbsteintrittsklausel	147
b. Konventionsrechtliche Überstellungsverbote im Dublin-System	148
aa. Überstellungsverbot wegen mangelhafter Asylverfahren	149
bb. Überstellungsverbot wegen unmenschlicher Aufnahmebedingungen	151
(1) Soziale Dimension der EMRK	151
(2) Schutz vor extremer Armut im zuständigen Mitgliedstaat	152
(3) Schutz vor Verschlechterung des Gesundheitszustandes	154
cc. Überstellungsverbot wegen erniedrigender Haftbedingungen	155
dd. Systemische Mängel als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal?	156
ee. Individuelles Überstellungsverbot nur bei Minderjährigkeit?	158

ff.	Wegfall der Gefahr bei wirksamen diplomatischen Zusicherungen?	160
c.	Unionsgrundrechtliche Überstellungsverbote im Dublin-System	161
aa.	Unionsgrundrechtliches Schutzkonzept bei systemischen Schwachstellen	162
bb.	Schutz vor Überstellungen bei individuellen Gefahren	165
d.	Ergebnis: Einheitlicher menschen- und grundrechtlicher Überstellungsschutz im Dublin-Verfahren	169
2.	Inlandsbezogene Überstellungshindernisse aufgrund schwerwiegender Erkrankungen	170
a.	Vorgaben der Dublin-III-VO für den Vollzug bei Erkrankungen	171
b.	Überstellungshindernis bei drohender Verletzung von Art. 4 GRCh	172
c.	Ergebnis: Schutz vor individuell drohenden Gefahren	173
V.	Dritte Gruppe: Verfahrensrechte im Dublin-Verfahren	174
1.	Primärrechtliche Garantien von Verfahrensrechten	174
a.	Verfahrensrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	174
b.	Geltung der Verfahrensrechte beim indirekten Vollzug von Unionsrecht	177
c.	Kodifizierung von Verfahrensrechten durch die GRCh	179
2.	Die einzelnen Verfahrensrechte der Dublin-III-VO	180
a.	Recht auf Durchführung des Dublin- und des Asylverfahrens	180
aa.	Recht auf Antragsprüfung	181
bb.	Recht auf Zugang zum Verfahren an der Grenze	183
cc.	Ergänzende Anwendung der Asylverfahrens-RL?	185
b.	Recht auf Information	186
c.	Recht auf Anhörung	187
d.	Akteneinsichtsrecht	189
e.	Recht auf Amtsermittlung	189
f.	Recht auf rechtliche Vertretung	190
g.	Recht auf Begründung?	191
h.	Recht auf rechtzeitige Zustellung	192

i. Recht auf Beschleunigung des Verfahrens	193
3. Ergebnis zu den Verfahrensrechten: Umfassende Verfahrensgewährleistungen	194
VI. Vierte Gruppe: Schutz von Freiheits- und Persönlichkeitsrechten im Dublin-Verfahren	195
1. Freiheitsentzug: Einhegung des Haftregimes durch subjektive Abwehrrechte?	195
a. Gesetzesvorbehalt	196
b. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	196
c. Beschleunigungsgrundsatz	197
d. Richtervorbehalt	198
e. Rechte in der Haft	198
f. Begrenzung des Haftregimes durch freiheitsschützende Abwehrrechte	199
2. Datenschutz: Subjektive Rechte bei der Datenverarbeitung nach der Eurodac-VO	200
a. Recht auf Information	201
b. Auskunftsrechte	202
c. Recht auf Berichtigung und Löschung	202
d. Rechtsschutz und Europäischer Datenschutzbeauftragter	202
e. Individualrechte mit schwacher Mobilisierbarkeit	203
VII. Fünfte Gruppe: Soziale Rechte im Dublin-Verfahren	203
1. Anwendbarkeit der Aufnahme-RL im Dublin-Verfahren	204
2. Ansprüche auf Sozialfürsorge und medizinische Versorgung	205
B. Rechtsschutz im Dublin-Verfahren: Durchsetzung subjektiver Rechte	207
I. Rechtsschutzmodell der Dublin-II-VO: Mangelnde Effektivität und Verfahrensstandards	208
1. Vom Völkerrecht zum Unionsrecht: Etablierung von Individualrechtsschutz	208
2. Rechtsschutz mit begrenzter Reichweite: Streit um die einklagbaren Rechte	210
II. Rechtsschutzmodell der Dublin-III-VO: Umfassende Einklagbarkeit subjektiver Rechte	211
1. Reformbedarf: Rechtsstaatliche und mensenrechtliche Defizite beim Rechtsschutz	212
2. Ausbau des Individualrechtsschutzes durch Art. 27 Dublin-III-VO	213

3. EuGH-Rechtsprechung: Anerkennung umfassender klagefähiger Rechtspositionen	214
III. Primärrechtliche Absicherung: Tragweite des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz	218
C. Ergebnis: Ein System subjektiver Rechte im Dublin-Verfahren	221
Kapitel 3: Rechtspolitische Diskussion und Reformpläne	225
A. Krisenerscheinungen der Asylsysteme	226
B. Alternative Modelle zum Dublin-System	232
I. Verteilungsschlüssel	232
II. Freie Wahl des Zufluchtlandes	234
III. Dublin ohne Zwang	235
IV. Freizügigkeit und gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen	237
V. Direkter Vollzug einer europäischen Asylbehörde	238
VI. Bewertung aus individualrechtlicher Sicht	238
C. Reformansätze auf EU-Ebene	240
I. Verteilmechanismen in Ad-hoc- und Krisensituationen	241
II. Reformdiskussion von 2016 bis 2019	243
1. Kommissionsentwurf vom 4.5.2016	244
2. Position des Europäischen Parlaments	246
3. Verhandlungsstand im Rat	247
III. Vor dem Neustart: Divergierende Reformideen	248
D. Ausblick: Subjektive Rechte in einem reformierten Dublin-System	250
Zusammenfassung in Thesen	254
Literaturverzeichnis	259
Dokumentenverzeichnis	277