
Zürcher Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich
von A. Auer, G. Biaggini, T. Gächter, A. Griffel, T. Jaag, C. Kaufmann, H. Keller, A. Kley,
M. Reich, D. Thürer, F. Uhlmann und B. Weber-Dürler

Mathias Hermann

Das Dublin System

Eine Analyse der europäischen Regelungen
über die Zuständigkeit der Staaten zur
Prüfung von Asylanträgen unter besonderer
Berücksichtigung der Assoziation der Schweiz

Schulthess § 2008

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Bibliografie	XVII
Abkürzungen	XXVII

<i>Einleitung</i>	1
-------------------	---

A. Erstes Kapitel	3
--------------------------	---

Die Grundlagen des Dublin Systems

I. Die Dublin Verordnung und das Dublin System	3
---	---

II. Die politische und primärrechtliche Basis des Dublin Systems in der Europäischen Gemeinschaft	5
--	---

III. Die Entstehungsgeschichte der Dublin Verordnung	8
---	---

IV. Die völkerrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen für die Dublin Verordnung	12
--	----

1. Die Genfer Konvention	12
a) Allgemeines zur Genfer Konvention	12
b) Bindungen durch die Genfer Konvention	13
2. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) und die Dublin Verordnung	16
a) Allgemeines	16
b) Jurisdiktionsverhältnis des <i>Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)</i> zu mitgliedstaatlichen Ausführungsakten des Gemeinschaftsrechts	17
3. Weitere völkerrechtliche Abkommen	18
4. Gemeinschaftliches Primärrecht	20
a) Allgemeines	20
b) Einzelne Gemeinschaftsgrundrechte mit besonderer Bedeutung für die Dublin Verordnung	21
c) Gemeinschaftsrechtlicher Rechtsschutz	22
aa) Allgemeines	22
bb) Besonderheit im Rechtsschutz wegen Art. 68 EGV	22

5.	Probleme der Übereinstimmung von Regelungen der Dublin Verordnung mit den völkerrechtlichen oder gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft	24
a)	Mitgliedstaaten als sichere Drittstaaten?	25
b)	Asyl für Unionsstaatsangehörige?	27
c)	Erschwerter vorläufiger Rechtsschutz bei Anwendung der Dublin Verordnung	28
d)	Vermutung des Grundrechtsschutzes durch die Europäische Gemeinschaft gemäss der Rechtsprechung des <i>EGMR</i>	29
V.	Anwendung der Dublin Verordnung in den Mitgliedstaaten der EU und die Anbindung von Nicht-Mitgliedstaaten an das Dublin System	30
1.	Die am Dublin System beteiligten Staaten	30
a)	Anwendung der Dublin Verordnung für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft	30
b)	Anwendung für das Vereinigte Königreich und Irland	31
c)	Anwendung für Dänemark	31
d)	Anwendung für Norwegen und Island	33
e)	Anwendung für die Schweiz	34
2.	Geltungsbereich der Dublin Verordnung: im Hoheitsgebiet und an der Grenze	36
3.	Ersuchen um internationalen Schutz gemäss der Dublin Verordnung	37
VI.	Zusammenfassung	38
B.	Zweites Kapitel	41
	<i>Die Aufgaben und Funktionszusammenhänge der Dublin Verordnung im europäischen Asylsystem</i>	
I.	Einleitung	41
II.	Statistische Betrachtungen am Beispiel Deutschlands	41
III.	Problemstellung für die Dublin Verordnung	47
1.	Ausgangspunkt der Problemstellung	47
2.	Schlussfolgerungen für die Problemstellung	49
IV.	Prinzipien und Ziele der Dublin Verordnung	50
a)	Verminderung des Stollens von mehreren Asylanträgen durch eine Person	51

b)	System der ausschließlichen Verantwortlichkeit mit objektiven Kriterien	52
aa)	Allgemeines	52
bb)	Funktionsweise des Systems der ausschließlichen Verantwortlichkeit	53
cc)	Einschränkungen der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten	55
c)	Vollständige Durchführung des Asylverfahrens in einem Dublin Staat	56
d)	Einschränkung des sekundären Ortswechsels	58
e)	Verminderung des Missbrauchs der Asylbeantragung	60
f)	Die Familieneinheit	61
aa)	Völkerrechtliche Vorgaben der familieneinheitlichen Anerkennung von Flüchtlingen?	62
bb)	Grundrechtlicher Schutz von Ehe und Familie	63
g)	Instrument der Lastenverteilung?	65
aa)	Das Prinzip der Lastenverteilung im Flüchtlingsrecht	65
bb)	Lastenverteilung als Ziel der Verordnung?	65
h)	Verbindung der Verantwortlichkeit eines Dublin Staates mit dem Ausgang des Asylverfahrens	66
V.	Rechte des Einzelnen aus der Dublin Verordnung?	66
VI.	Weiterentwicklung der Dublin Verordnung – Alternativen?	70
VII.	Zusammenfassung	78
C. Drittes Kapitel		81
	<i>Die Bestimmung des zuständigen Asylstaates nach der Dublin Verordnung</i>	
I.	Die Zuständigkeitskriterien des dritten Kapitels der Dublin Verordnung	81
1.	Die Rangfolge der Zuständigkeitskriterien und der massgebende Zeitpunkt für die Bestimmung des zuständigen Staates	81
2.	Zuständigkeitskriterien mit familiärem Bezug	82
a)	Zuständigkeit bei unbegleiteten Minderjährigen, Art. 6 Dublin Verordnung	82
aa)	Zur Bedeutung von Art. 6 Dublin Verordnung	82
bb)	Einzelne Voraussetzungen von Art. 6 Unterabs. 1 Dublin Verordnung	82
i)	Unbegleiteter Minderjähriger	82
ii)	Angehöriger seiner Familie	83

iii) Rechtmässiger Aufenthalt des Familienangehörigen	84
iv) Im Interesse des Minderjährigen	86
v) Nachträgliche familienrechtliche Änderungen	88
cc) Voraussetzungen von Art. 6 Unterabs. 2 Dublin Verordnung	89
b) Behandlung der mitreisenden oder nachgeborenen Kinder nach Art. 4 Abs. 3 Dublin Verordnung	89
c) Zuständigkeit für Asylbewerber, deren Familienangehörige anerkannte Flüchtlinge sind (Art. 7 Dublin Verordnung)	90
aa) Familienangehöriger	90
bb) Recht auf Aufenthalt als Flüchtling	91
cc) Wunsch der betroffenen Personen	92
dd) Einholen der Zustimmung	92
c) Zuständigkeit für Asylbewerber, bei deren Familienangehörigen das Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist (Art. 8 Dublin Verordnung)	93
aa) Familienangehöriger des Asylantragstellers	93
bb) Vermittlung des Zuständigkeitsmerkmals in Art. 8 Dublin Verordnung	93
cc) Die familiäre Einheit in Art. 8 Dublin Verordnung	94
e) Wegfall des Zwecks der Familienzusammenführung	94
f) Kritik an den Zuständigkeitskriterien zur Wahrung oder Herstellung der familiären Einheit	95
3. Bestimmung der Zuständigkeit durch Aufenthaltstitel und Visa	98
a) Zuständigkeit nach gültigem Aufenthaltstitel (Art. 9 Abs. 1 Dublin Verordnung)	99
b) Zuständigkeit nach gültigem Visum (Art. 9 Abs. 2 Dublin Verordnung)	101
c) Zuständigkeit bei mehreren gültigen Aufenthaltstiteln oder Visa (Art. 9 Abs. 3 Dublin Verordnung)	102
d) Zuständigkeit bei abgelaufenen Aufenthaltstiteln oder Visa (Art. 9 Abs. 4 Dublin Verordnung)	104
aa) Die einzelnen Voraussetzungen der Zuständigkeit nach Art. 9 Abs. 4 Unterabs. 1 Dublin Verordnung	104
i) Abgelaufene Aufenthaltstitel oder Visa	104
ii) Einreise auf Grund der Aufenthaltstitel oder Visa	104
iii) Hoheitsgebiet der Staaten nicht verlassen	105
bb) Zuständigkeit nach Art. 9 Abs. 4 Unterabs. 2 Dublin Verordnung	105
i) Abgelaufene Aufenthaltstitel oder Visa	105
ii) Einreise auf Grund Aufenthaltstitel oder Visa	106
iii) Hoheitsgebiete der Staaten nicht verlassen	106
e) Art. 9 Abs. 5 Dublin Verordnung	106
aa) Manipulationen vor oder bei Ausstellung eines Aufenthaltstitels oder Visums (Art. 9 Abs. 5 S. 1 Dublin Verordnung)	106

	bb) Manipulationen nach Ausstellung und Beweisregel nach Art. 9 Abs. 5 S. 2 Dublin Verordnung	106
4.	Bestimmung der Zuständigkeit nach illegaler Aussengrenzüberschreitung (Art. 10 Dublin Verordnung)	107
	a) Zuständigkeit nach Art. 10 Abs. 1 Dublin Verordnung bei illegaler Grenzüberschreitung	108
	aa) Die einzelnen Zuständigkeitsmerkmale nach Art. 10 Abs. 1 Dublin Verordnung	108
	i) Überschreiten der Grenze aus einem Drittstaat	108
	ii) Illegales Grenzüberschreiten	109
	bb) Beweismittel, Indizien und Daten nach der Eurodac Verordnung	109
	cc) Ende der Zuständigkeit nach 12 Monaten ab Grenzüberschreitung (Art. 10 Abs. 1 S. 2 Dublin Verordnung)	110
	b) Zuständigkeit wegen illegalen Aufenthaltes, Art. 10 Abs. 2 Unterabs. 1 Dublin Verordnung	110
	c) Kollisionsregel nach Art. 10 Abs. 2 Unterabs. 2 Dublin Verordnung	112
5.	Bestimmung der Zuständigkeit nach Einreise ohne Visumpflicht (Art. 11 Dublin Verordnung)	112
6.	Zuständigkeit bei Asylantrag im Transitbereich eines Flughafens (Art. 12 Dublin Verordnung)	113
7.	Zuständigkeit des Staates, in dem der Asylantrag gestellt wird (Art. 13 Dublin Verordnung)	114
8.	Besondere Zuständigkeit bei drohender Trennung der Familie (Art. 14 Dublin Verordnung)	114
	a) Einzelne Voraussetzungen von Art. 14 Dublin Verordnung	114
	aa) Familienangehörige	114
	bb) Antragstellung im selben Dublin Staat	115
	cc) Zeitpunkte der Antragstellungen	115
	b) Zuständigkeitsverteilung nach Art. 14 lit. a) und lit. b) Dublin Verordnung	116

II.	Die Zuständigkeit aus humanitären Gründen (Art. 15 Dublin Verordnung)	116
1.	Allgemeines	116
	a) Abgrenzung zu den Zuständigkeitskriterien der Art. 6–14 und zum Selbsteintrittsrecht nach Art. 3 Abs. 2 Dublin Verordnung	116
	b) Anwendungskreis von Art. 15 Dublin Verordnung	117
2.	Zustimmung der betroffenen Personen nach Art. 15 Abs. 1 S. 3 Dublin Verordnung	118
3.	Allgemeine humanitäre Gründe familiärer oder kultureller Art (Art. 15 Abs. 1 Dublin Verordnung)	119
4.	Besondere Unterstützungsbedürftigkeit nach Art. 15 Abs. 2 Dublin Verordnung	119

5.	Zusammenführung unbegleiteter Minderjähriger mit ihren Familienangehörigen (Art. 15 Abs. 3 Dublin Verordnung)	120
III.	Die Ausübung des Selbsteintrittsrechts (Art. 3 Abs. 2 Dublin Verordnung)	121
1.	Allgemeines zum Selbsteintrittsrecht	121
2.	Ausübung des Rechts zum Selbsteintritt	121
IV.	Rechtsansprüche des Asylantragstellers bei Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin Verordnung?	125
1.	Rechte aus den Zuständigkeitskriterien der Dublin Verordnung	126
2.	Die Beachtung von Grundrechten: gemeinschafts-europäische Grundrechte, die Rechtsstellung aus der EMRK und andere völkerrechtliche Verpflichtungen	126
2.	Folgemaßnahmen bei Vorliegen eines Anspruchs auf Prüfung des Asylantrages in einem bestimmten Mitgliedstaat	127
V.	Zusammenfassung	128
D. Viertes Kapitel		131
	<i>Das Verfahren nach der Dublin Verordnung</i>	
I.	Einführung	131
II.	Aufnahme des Asylbewerbers durch den für die Prüfung des Asylantrages zuständigen Staat	131
1.	Allgemeines	131
2.	Das Verfahren des Ersuchens um Aufnahme eines Asylbewerbers	132
a)	Informationersuchen nach Art. 21 Dublin Verordnung	133
b)	Das Aufnahmeersuchen an einen anderen Dublin Staat	134
3.	Anfordern einer dringlichen Antwort im Aufnahmeverfahren	137
4.	Behandlung von Aufnahmeersuchen durch den ersuchten Staat	139
a)	Allgemeines	139
b)	Die Reaktion auf ein Aufnahmeersuchen gegenüber dem ersuchenden Staat	140
aa)	Zustimmende Antwort (Art. 6 der Verordnung Nr. 1560/2003)	140
bb)	Ablehnende Antwort und die Möglichkeit zur Remonstration (Art. 5 der Verordnung Nr. 1560/2003)	141
5.	Besonderheiten bei Aufnahmeersuchen bei Anwendung der humanitären Klausel und der Zuständigkeitskriterien zur Berücksichtigung familiärer Belange	142
a)	Humanitäre Klausel nach Art. 15 Dublin Verordnung	142
b)	Zuständigkeiten des dritten Kapitels der Dublin Verordnung mit familiärem Bezug	143

6.	Die Pflichten nach Art. 16 Dublin Verordnung	144
	a) Entstehen der Pflichten	144
	b) Wegfall der Verpflichtungen	145
	aa) Erteilung eines Aufenthaltstitels (Art. 16 Abs. 2 Dublin Verordnung)	145
	bb) Verlassen des Hoheitsgebietes der Dublin Staaten (Art. 16 Abs. 3 Dublin Verordnung)	146
III.	Der Transfer des Asylbewerbers in den zuständigen Staat	148
1.	Allgemeines	148
2.	Frist für die Durchführung des Transfers des Asylbewerbers	148
3.	Rechtsbehelfe gegen den Transfer des Asylbewerbers	150
4.	Durchführung des Transfers in den verantwortlichen Staat	152
	a) Modalitäten der Durchführung der Überstellung	152
	b) Freiheitsentziehende Massnahmen	153
	c) Erfordernis der Anwesenheit des Asylbewerbers auf dem Territorium des den Asylantrag prüfenden Staat	155
	d) Sonstige Aspekte des Transfers	155
IV.	Rückübernahmeverpflichtungen nach Beginn oder Abschluss des Dublin Verfahrens bzw. Asylverfahrens	156
1.	Rückübernahme nach Art. 4 Abs. 5 Dublin Verordnung	156
	a) Allgemeines	156
	b) Entstehen der Rücknahmeverpflichtung	157
	c) Erlöschen der Rücknahmeverpflichtung	158
	aa) Verlassen des Hoheitsgebietes	158
	bb) Erteilen eines Aufenthaltstitels	159
2.	Rückübernahme nach Art. 16 Abs. 1 lit. c)–e) Dublin Verordnung	159
	a) Allgemeines	159
	b) Rückübernahme nach Art. 16 Dublin Verordnung	160
	aa) Verpflichtung zur Rückübernahme wegen unerlaubten Aufenthaltes, Art. 16 Abs. 1 lit. c) Dublin Verordnung	160
	bb) Rückübernahme bei erneutem Asylantrag nach Rücknahme des ursprünglichen Asylantrages, Art. 16 Abs. 1 lit. d) Dublin Verordnung	161
	cc) Rückübernahme nach abgelehntem Asylantrag, Art. 16 Abs. 1 lit. e) Dublin Verordnung	161
	c) Wegfall der Verpflichtungen zur Rückübernahme gemäss Art. 16 Abs. 2–4 Dublin Verordnung	162
	aa) Wegfall der Rückübernahmeverpflichtungen gemäss Art. 16 Abs. 2 und 3 Dublin Verordnung	162
	bb) Sonderbestimmung nach Art. 16 Abs. 4 Dublin Verordnung zum Erlöschen der Rückübernahmeverpflichtungen nach Abs. 1 lit. d) und e)	162
3.	Rückübernahme-Verfahren	163

V. Zeitliche Geltung der Aufnahmeverpflichtungen nach der Dublin Verordnung	164
VI. Die Anwendung von Regelungen über die Zurück- oder Ausweisung in sichere Drittstaaten (Sichere-Drittstaaten-Regelung)	165
1. Allgemeines zur Drittstaatenregelung – Die Regelung in Art. 3 Abs. 3 Dublin Verordnung	165
2. Keine Ausübung des Rechts zum Selbsteintritt, wenn ein Drittstaatsangehöriger nur in Anwendung einer Drittstaatenregelung zurück- oder ausgewiesen wird	167
3. Keine Ablehnung eines Aufnahmegesuchs nach zuvor möglicher Anwendung einer Drittstaatenregelung	169
4. Anwendung einer Drittstaatenregelung nach Überstellung in den zuständigen Dublin Staat	169
VII. Zusammenfassung	170
E. Fünftes Kapitel	173
<i>Die Dublin Verordnung im bilateralen Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz – Besondere Fragestellungen</i>	
I. Einführung	173
II. Ausgangslage für das Dublin Abkommen Schweiz-EG – Reserveasylland Schweiz?	174
1. Problemstellung ohne Einbindung der Schweiz in das Dublin System	174
2. Überblick über alternative Möglichkeiten zum Dublin System und deren Nachteile	175
a) Bilaterale Rückübernahmeabkommen	175
b) Regelungen über die Zurück- oder Ausweisung in verfolgungssichere Drittstaaten	176
III. Grundlagen des Dublin Abkommens Schweiz-EG	178
1. Die Übernahme des Dublin Systems für die Schweiz durch das Dublin Abkommen Schweiz-EG	178
a) Entstehungsgeschichte	178
b) Grund der Übernahme des Dublin Systems	179
c) Kritik an der Übernahme des Dublin Systems	180
2. Die völkervertraglichen Grundlagen des Dublin Abkommens Schweiz-EG	181

IV. Spezielle Anwendungsfragen	183
1. Grundrechtsschutz bei Anwendung des Dublin Abkommens/ der Dublin Verordnung – Besonderheiten für die Schweiz?	183
2. Sicherstellung der effektiven Anwendung der Regelungen der Dublin Verordnung	184
a) Vorrang des Völkerrechts	184
b) Europarechtskonforme Auslegung	185
c) Aufgaben und Verfahren des Gemeinsamen Ausschusses nach dem Dublin Abkommen	186
3. Die Regelungen im AsylG und AuG in Beziehung auf das Dublin Abkommen Schweiz-EG	190
a) Überblick über die Regelungen	190
b) Nichteintritt in die Prüfung eines Asylantrages und Wegweisung in den für die Prüfung verantwortlichen Dublin Staat	193
c) Die neuen Drittstaatenregelungen und deren Verhältnis zu Dublin	196
d) Künftige Funktionen der Nichteintretensbestimmung in Art. 32 Abs. 2 lit. f) AsylG bei bereits abgelehntem Asylantrag durch einen Staat der EU oder des EWR	198
e) Besondere Bestimmung für die Wiederaufnahme durch einen anderen Dublin Staat, ohne dass ein Asylantrag in der Schweiz gestellt wurde	199
V. Zusammenfassung	199
F. Sechstes Kapitel	201
<i>Die Eurodac Verordnung zur Anwendung der Dublin Verordnung</i>	
I. Einführung	201
II. Entstehung der Eurodac Verordnung	204
1. Entwurf für ein Eurodac Übereinkommen	204
2. Entwurf für eine Eurodac Verordnung	205
a) Verordnungsvorschlag der Kommission	205
b) Kritik des Europäischen Parlaments am Vorschlag zur Eurodac Verordnung	206
aa) Wichtige Durchführungsbestimmungen in der Kompetenz des Rates	206
bb) Mindestalter für die Abnahme der Fingerabdrücke	207
cc) Löschen oder Sperren der Daten von anerkannten Flüchtlingen und Personen mit einem Aufenthaltsrecht	207

III. Der zentrale Fingerabdruckvergleich	209
1. Das Verfahren bei Asylantragstellern	211
a) Abnahme der Fingerabdrücke von Asylantragstellern und deren Übermittlung an die Zentraleinheit	211
b) Datenabgleich bei der Zentraleinheit und Übermittlung des Ergebnisses	215
c) Durchführungsbestimmungen	216
d) Löschen der Daten in Eurodac	216
aa) Allgemeines zur Löschung der Eurodac Daten	216
bb) Aufbewahrung der Eurodac Daten nach Ablehnung oder Rücknahme eines Asylantrages	217
cc) Aufbewahrung der Daten nach Anerkennung eines Flüchtlings	220
2. Das Verfahren bei Personen, die bei einer illegalen Grenzüber- schreitung festgestellt werden und nicht zurückgewiesen werden können	221
a) Allgemeines	222
b) Voraussetzungen von Art. 8 Eurodac Verordnung	223
c) Abnahme und Übermittlung der Fingerabdrücke und die Voraussetzungen für die Durchführung eines Datenab- gleichs in der Zentraleinheit	225
3. Das Verfahren bei Personen, die bei einem illegalen Aufenthalt festgestellt werden	226
IV. Besondere Rechte von Personen, die von einer Eurodac Datenverarbeitung betroffen sind	228
1. Informationsanspruch	228
2. Auskunftsanspruch	229
3. Berichtigungs- und Löschungsansprüche	230
4. Unterstützung bei der Geltendmachung der Rechte und Kontrolle der Datenverarbeitung in Eurodac	230
V. Zusammenfassung	230