

Maximilian Pichl

Dublin IV: Europäischer Asylausstieg

Derzeit verhandeln das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten die Reform des Dublin-Systems. Die derzeit noch geltende Dublin-III-Verordnung sieht vor, dass Asylsuchende den Asylantrag im Land ihrer Einreise oder Erstregistrierung stellen müssen – und belastet damit besonders EU-Grenzstaaten wie Ungarn, Italien oder Griechenland. Zugleich jedoch räumt die Verordnung den EU-Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum ein, in humanitären Notlagen die Zuständigkeit für Asylverfahren zu übernehmen und von Abschiebungen in die Länder der Ersteinreise abzusehen.¹

Ebendies soll sich nun ändern: Bereits im Mai dieses Jahres hatte die Kommission einen Entwurf für die Dublin-IV-Verordnung vorgelegt. Demnach beabsichtigt sie eine massive Verschärfung der geltenden humanitären Regelungen – oder gleich deren Abschaffung. Die Folgen wären fatal: Der Druck auf die Flüchtlinge und deren Unterstützer würde sich massiv erhöhen, Flüchtlingen würde der Zugang zu fairen Asylverfahren noch weiter erschwert oder gar verunmöglicht. Infolgedessen stiege die Zahl der irregulären Flüchtlinge, die ohne Schutzstatus innerhalb der EU leben, dramatisch an; eine Integration der Menschen in den bisherigen Aufenthaltsländern bliebe ihnen dann letztendlich verwehrt. Damit droht auf höchster EU-Ebene ein Ausstieg aus dem individuellen Recht auf Asyl. Die Folge wäre ein System der systematischen Entrechtlichung und Entwürdigung.

Dass die bisherigen Ausnahmeregelungen der Dublin-Verordnung ihre

Berechtigung haben, zeigte sich allzu deutlich vor gut einem Jahr: Anfang September 2015 fällte Bundeskanzlerin Angela Merkel ihre historische Entscheidung, den in Ungarn unter unwürdigen Bedingungen ausharrenden Flüchtlingen Aufnahme im deutschen Asylsystem zu gewähren. Auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hatte kurz zuvor klargestellt, Rückschiebungen nach Dublin III für syrische Flüchtlinge, etwa nach Ungarn, nicht anzuwenden. Im „Sommer der Migration“² setzen sich sodann Zehntausende Flüchtlinge über die Balkanroute nach Deutschland, Schweden oder Frankreich in Bewegung.

Breite Teile der deutschen Öffentlichkeit und insbesondere flüchtlingsfeindliche Akteure kritisieren diese Entscheidung seitdem scharf – mitunter sogar als „offenen Rechtsbruch“. Von einem Rechtsbruch kann allerdings keine Rede sein: Vielmehr bewegte sich die Bundesregierung nicht nur im Rahmen des Dubliner Systems, sondern wandte deren Regeln nur konsequent an. Schließlich hatte die ungarische Regierung zuvor nur allzu deutlich gezeigt, dass sie nicht bereit war, zigtausende Flüchtlinge menschenwürdig aufzunehmen und ihnen einen fairen Zugang zum Asylverfahren einzuräumen. Die Bundesregierung konnte daher im Ermessen die Zuständigkeit der Asylverfahren übernehmen.

Ungeachtet dessen hielten die Kritiker der Merkelschen Flüchtlingspolitik europaweit ihren Druck aufrecht – mit fragwürdigem Erfolg: Heute ist die Balkan-Route militärisch abgeriegelt, in

1 Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-VO.

2 Vgl. Sabine Hess u.a., *Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III*, Berlin 2016.

fast allen EU-Staaten wurden tiefgreifende Asylrechtsverschärfungen beschlossen,³ und durch den EU-Türkei-Deal werden Flüchtlinge in Kooperation mit einem autokratischen Regime von der Einreise nach Europa abgehalten. Auf den „Sommer der Migration“ folgte so der „lange Winter des Grenzregimes“.⁴

Die Orbánisierung der Flüchtlingspolitik

Zur humanitären Abkühlung will nun offenbar auch die Kommission selbst ihren Beitrag leisten. Versuchte sie in den vergangenen Jahren zumindest in Teilen noch, progressive Wege in der europäischen Flüchtlingspolitik aufzuzeigen – etwa durch die Ausweitung von Rechten für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge –, muss ihr Entwurf für eine Dublin-IV-Verordnung geradezu als Rollback bezeichnet werden.⁵ Der britische Europarechtler Steve Peers spricht gar von einer „Orbánisierung des Europäischen Flüchtlingsrechts“, da die Kommission zentrale Elemente der ungarischen Politik übernehme: „die Abweisung im Wesentlichen aller Asylsuchenden an den Außengrenzen, einhergehend mit ihrer möglichst brutalen Behandlung, um so das Schengensystem der offenen Grenzen nach innen zu erhalten.“⁶

Damit ist die Kommission – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – auch von ihrem einstigen Vorhaben abgerückt, Flüchtlinge nach einem festen Schlüssel auf unterschiedliche EU-Staaten zu verteilen. Stattdessen sollen sie um jeden Preis im Staat

ihrer ersten Einreise festgehalten werden. Eine Umverteilung auf andere Staaten ist nur noch dann vorgesehen, wenn die Ersteinreisestaaten mehr als 150 Prozent einer rein rechnerischen Quote an Asylsuchenden aufgenommen haben. Dieser technokratische Vorschlag der Kommission blendet bewusst aus, das schon heute die meisten EU-Grenzstaaten daran scheitern, eine menschenwürdige Behandlung der Flüchtlinge sicherzustellen.

Zwar soll das Gemeinsame Europäische Asylsystem in den EU-Mitgliedstaaten *de jure* gemeinsam geteilte Standards für die Aufnahme von Flüchtlingen, ihre Versorgung und für die Durchführung ihrer Asylverfahren gewährleisten. Doch *de facto* führt das schon jetzt unsolidarische System der Zuständigkeitsverteilung der Asylverfahren⁷ in Europa dazu, dass die Grenzstaaten – wie Italien, Ungarn oder Griechenland –, mit der Versorgung der ankommenden Flüchtlinge völlig überfordert sind.

Willkürliche Inhaftierungen, Obdachlosigkeit, mangelnde Gesundheitsversorgung, Misshandlungen und Folter sind da nur einige Beispiele für die miserablen Lebensbedingungen der Flüchtlinge. Die ungarische Regierung betreibt sogar eine offen rassistische Politik, mit der sie die Flüchtlinge per se aus dem Land vertreiben will.

Aus diesem Grund gab es in den vergangenen Jahren zahlreiche Urteile der europäischen Gerichte, die Menschenrechtsverletzungen an Flüchtlingen feststellten. So dürfen dank einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 2011 die EU-Staaten Flüchtlinge nicht mehr im Dublin-Verfahren nach Griechenland abschieben.⁸ Für Bulgarien und Ungarn haben zahl-

3 Vgl. Marei Pelzer und Maximilian Pichl, Die Asylpakete I und II, in: „Kritische Justiz“, 2/2016, S. 207-219.

4 Vgl. Christian Jakob, Der kurze Sommer der Bewegungsfreiheit, Hinterland Nr. 30, 2016, S. 17-21.

5 COM (2016) 270.

6 Vgl. Steve Peers, The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals, <http://eulawanalysis.blogspot.de>, 6.5.2016, Übersetzung d. A.

7 Vgl. Marei Pelzer, Unsolidarisches Europa. Das Asylzuständigkeitssystem „Dublin II“ untergräbt den europäischen Flüchtlingsschutz, in: „Kritische Justiz“, 3/2011, S. 262-271.

8 EGMR, M.S.S. v. Belgien und Griechenland, Entscheidung vom 21.1.2011, Application No. 30696/09.

reiche deutsche Verwaltungsgerichte ähnlich entschieden.

Ausstieg aus dem Flüchtlingsschutz

Trotz der offensichtlichen Missstände setzt die EU-Kommission auf Härte. Das Ziel der Kommission dabei ist klar: Sie will die Sekundärmigration von Flüchtlingen unterbinden, also die interne Weiterwanderung in Europa. Nur noch in Fällen bestimmter familiärer Konstellationen sollen EU-Mitgliedstaaten laut Dublin-IV-Entwurf die Zuständigkeit für Asylverfahren von anderen Staaten übernehmen können. Gruppen- oder länderbezogene Maßnahmen des Flüchtlingsschutzes wären demnach ausgeschlossen; humanitäre Notsituationen wie 2015 am Budapester Bahnhof ließen sich dann nicht mehr im Einklang mit dem Dublin-System lösen.

Um ihr Ziel zu erreichen, will die Kommission sogar die Rechte der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge massiv beschneiden. Sie sollen künftig in die für sie zuständigen Staaten zurückgewiesen werden können. Bislang ist ihre Abschiebung laut geltendem Dublin-Recht strikt verboten. Dahinter steckt der Gedanke des Kindeswohls: Für die jungen Flüchtlinge soll schnell Klarheit darüber bestehen, wo sie ihr Asylverfahren durchführen können.

Außerdem sind sie zum Zeitpunkt einer drohenden Abschiebung oft schon in speziellen Einrichtungen untergebracht, haben soziale Kontakte geknüpft oder sich eingewöhnt. Aus diesen Gründen hatte schon der Europäische Gerichtshof entschieden, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht unter Dublin abgeschoben werden dürfen.⁹ Die Kommission ignoriert mit ihrem Entwurf nun bewusst das Luxemburger Urteil und untergräbt den Minderjährigenschutz.

9 EuGH, Rechtssache MA, C-648/11, 6.6.2013.

Auch die bislang geltenden Fristen, nach denen eine Abschiebung im Rahmen des Dublin-Verfahrens innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein muss, will die Kommission streichen. Durch den Ablauf der Frist konnten in der Vergangenheit viele Flüchtlinge im Land ihres tatsächlichen Aufenthalts bleiben.

In Deutschland etwa ließen die Behörden manchmal die Fristen bewusst verstreichen, manchmal wurden Überstellungen verhindert. In wenigen Fällen boten Kirchengemeinden Asyl. Oft wurden Überstellungen auch durch erfolgreiche Klagen vor Verwaltungsgerichten gestoppt, weil die Gerichte in bestimmten Staaten keine menschenwürdigen Bedingungen für Asylsuchende vorfanden. Aus all diesen Gründen fanden 2015 hierzulande nur knapp 3600 Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens statt – obwohl die Bundesrepublik in insgesamt rund 45000 Fällen Übernahmeersuchen an andere Mitgliedstaaten stellte –, und damit in nicht einmal acht Prozent der Fälle.

Zukünftig sollen Staaten, die Asylsuchende in die Erstaufnahmelande zurückschicken wollen, nicht einmal mehr auf deren Zustimmung warten müssen, sondern eigenständig tätig werden. Ob unter diesen Umständen eine vernünftige Unterbringung der Flüchtlinge gewährleistet werden kann, ist mehr als fraglich. Doch auch im Staat ihres tatsächlichen Aufenthalts droht den Flüchtlingen eine soziale Misere: Nach den Plänen der Kommission sollen diese von sozialen Leistungen ausgeschlossen werden, wenn sie sich in einem anderen als dem Ersteinreiseland aufhalten. Das Sozialrecht entwickelt sich damit immer stärker zu einem Hebel, um „freiwillige Ausreisen“ zu forcieren.

Schließlich sieht der Entwurf vor, die Logik des EU-Türkei-Deals für alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtend einzuführen, das heißt, die Mehrzahl der Asylanträge als unzulässig abzu-

lehnen. Konkret bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten noch vor Beginn des eigentlichen Dublin-Verfahrens prüfen sollen, ob Asylsuchende über einen „sicheren Drittstaat“ oder „sicheren Herkunftsstaat“ eingereist sind – trifft dies zu, so sind die Anträge ablehnend zu bescheiden.

Ihre Fluchtgründe werden dann gar nicht erst angehört. Damit aber würde der Flüchtlingsschutz de facto an Staaten außerhalb der EU ausgelagert. Schon im Falle der Türkei kann jedoch von einem „sicheren Staat“ keine Rede sein. So hat der türkische Staat beispielsweise die Genfer Flüchtlingskonvention nicht vollständig umgesetzt, Schutzsuchenden wird dort keine dauerhafte Perspektive geboten. Menschenrechtsorganisationen dokumentierten außerdem Fälle, in denen syrische Flüchtlinge menschenrechtswidrig von der Türkei ins syrische Kriegsgebiet zurückgeschoben wurden.¹⁰

Freizügigkeit statt Entwürdigung

Noch ist die Dublin-IV-Verordnung nicht verabschiedet. Somit besteht noch die Möglichkeit, auf die Ausgestaltung der neuen Verordnung Einfluss zu nehmen. Doch die derzeitige Tendenz der Renationalisierung und Grenzabschottung steht dem im Wege.

Vor allem aber zeigen schon die bisherigen Erfahrungen mit dem Dubliner System, das Zwangsverteilungssysteme im Flüchtlingsrecht zum Scheitern verurteilt sind, wenn sie die legitimen Interessen von Schutzsuchenden nicht berücksichtigen. Denn die Zwangsverteilung nach dem Kriterium der „Ersteinreise“ oder nach einer rein rechnerischen Quote versucht die Komplexität von Migration und Flucht auf einfache mathematische Formeln zu reduzieren. Die für die Flüchtlinge entscheidenden Kriterien bleiben dabei außer

Acht: Existieren in den Staaten bereits Communities von Einwanderern, die die Ankunft erleichtern können? Welche Sprache wird gesprochen? Wie stark sind die Ressentiments gegenüber Flüchtlingen in der Bevölkerung?

Doch es sind genau diese Fragen, die auch in Zukunft die Migrationsentscheidungen von Flüchtlingen maßgeblich beeinflussen werden – ganz gleich, ob sie sich damit über Gesetze hinwegsetzen müssen oder nicht. Denn wer schon den lebensgefährlichen Weg nach Europa beschritten hat, wird auch innerhalb der EU nicht widerstandslos Menschenrechtsverletzungen und Perspektivlosigkeit hinnehmen.

Statt auf ein Zwangssystem sollte eine zukünftige europäische Flüchtlingspolitik daher das Ziel verfolgen, die Interessen der Flüchtlinge und nicht die Abschottungsbegehren der Staaten in den Vordergrund zu stellen. Die europäische Freizügigkeit für Flüchtlinge ist nicht nur menschenrechtlich geboten, sie steht auch im Einklang mit dem ursprünglichen Ziel der EU, ein Europa der Freizügigkeit und ohne innere Grenzen zu schaffen – auch und gerade für Flüchtlinge.

Wenn Flüchtlinge frei entscheiden können, in welchem Mitgliedstaat sie Asyl beantragen, würden sich die Fluchtbewegungen automatisch gleichmäßig auf die verschiedenen EU-Staaten verteilen. Die Bedingung für eine europäische Freizügigkeit wäre allerdings der Rückbau des tödlichen Grenzregimes und nicht zuletzt die Verhinderung der neuen Dublin-Verordnung. Doch angesichts des europaweiten Aufschwungs rechtspopulistischer Parteien und der Rückkehr des Nationalismus scheinen wir heute von diesem Ziel weiter entfernt zu sein denn je.

¹⁰ Vgl. Türkei schiebt massenhaft syrische Flüchtlinge ab, www.amnesty.de, 1.4.2016.

