

Schutz gibt es nur anderswo

Maximilian Pichl,
Jurist und Politikwissenschaftler

Die Reform der Dublin-Verordnung

*Die Dublin-Verordnung ist tot – so bewerteten viele Fachleute, Journalist*innen und Politiker*innen die Zuständigkeitsregelung der EU zur Verteilung von Asylsuchenden, als im Sommer 2015 tausende Flüchtlinge über die europäischen Autobahnen zogen und sich ihrer Zuteilung auf einen EU-Mitgliedstaat aktiv verwehrten. Nur leben Totgesagte manchmal länger.*

Nach der geltenden Dublin-III-Verordnung gibt es verschiedene Kriterien, die bestimmen in welchem EU-Mitgliedstaat Asylsuchende ihr Asylverfahren durchlaufen sollen. Eines der wichtigsten Kriterien ist der Ort der illegalen Einreise: Wer in einen EU-Mitgliedstaat flieht, muss dort sein Verfahren durchführen, wobei Verbindungen zu Familienangehörigen in andere EU-Staaten vorrangig sind. Da Flüchtlinge wegen fehlender Ausweispapiere keine Flugzeuge benutzen können und auf die gefährlichen Land- und Seewege verwiesen sind, führt diese Kriterienbestimmung dazu, dass größtenteils die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen (zum Beispiel Italien, Ungarn) für die Asylverfahren zuständig sind. Schon immer hat dieses Kriterium zu großen Problemen in der EU-Flücht-

lingspolitik geführt; so großen Problemen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte immer wieder Überstellungen in EU-Mitgliedstaaten untersagte, weil Asylsuchende dort menschenunwürdigen Zuständen ausgesetzt sind.

Denn die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen hatten praktisch keine Erfahrung mit der Aufnahme von Asylsuchenden als sie in das Dublin-System integriert wurden oder wollten sich schlicht einer menschenwürdigen Aufnahme verweigern. Auch die verpflichtenden EU-Regelungen zur Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden zeigten keine Wirkung. Entweder weil die Mitgliedstaaten selbst in finanziellen Krisen gefangen waren oder weil die amtierenden Regierungen eine rigide Abschottungspolitik verfolgten.

Europäische Solidarität gescheitert

Aus diesen Gründen war es zunächst richtig, dass die Europäische Kommission bereits im Frühjahr 2015 erklärte, man wolle die gemeinsamen Asylregelungen überarbeiten und zu einer solidarischen Verantwortung in Europa zurückkehren. Als die Kommission dann aber im Mai und Juli 2016 ihre Pläne präsentierte, konnte von einem solidarischen Projekt keineswegs mehr die Rede sein. Nicht nur will die EU-Kommission am Kriterium der illegalen Einreise festhalten, die bestehenden Regelungen sollten soweit verschärft werden, dass Asylsuchende zukünftig kaum noch die Möglichkeit haben würden nach Europa zu gelangen. Denn die Neuerungen von Dublin IV und der weiteren Regularien zielen darauf ab, sukzessive den Flüchtlingsschutz an Staaten außerhalb der EU zu verlagern.

Von der geplanten solidarischen Verteilung der Asylsuchenden ist lediglich ein

rudimentärer Notmechanismus geblieben. Erreicht die Anzahl der Asylanträge in einem Land die Grenze von 150 Prozent einer rein rechnerischen Quote, die sich aus der Bevölkerungszahl und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ergibt, sollen die Asylsuchenden nach einem Schlüssel auf alle EU-Staaten verteilt werden. Doch bereits der Notfallmechanismus, der zum Ende des Jahres 2015 mehrheitlich vom Rat beschlossen wurde, scheiterte, weil nur wenige der 160.000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland auf die anderen Mitgliedstaaten verteilt wurden.

Allseits sind die Widerstände groß. Eine solidarische Verteilung der Flüchtlinge ist aus Sicht der Betroffenen immer noch eine zwanghafte Verteilung, bei der ihre spezifischen Interessen im Hinblick auf das Zielland ihrer Flucht eine untergeordnete Rolle spielen. Ungarn und die Slowakei legten bereits Klage beim Europäischen Gerichtshof gegen die Verteilung ein, die jedoch abgewiesen wurde.

Mittlerweile muss der ursprüngliche Plan der EU-Kommission als misslungen angesehen werden. Der zuständige Kommissar für Migration, Dimitris Avramopoulos, bekannte offen, dass das Projekt einer verpflichtenden Quote gescheitert sei und er nur noch von freiwilligen Vereinbarungen der Mitgliedstaaten ausgehen würde. Er schlug zudem vor, die Reform der Dublin-Verordnung zu verschieben, um wenigstens die anderen Bestandteile noch vor der Wahl zu verabschieden.

Auslagerung des Flüchtlingsschutzes

Der öffentliche Fokus auf die Verteilungsmechanismen verstellt den Blick auf die immensen Verschärfungen, die die Dublin-IV-Verordnung bringen könnte. Die

Der öffentliche Fokus auf die Verteilungsmechanismen verstellt den Blick auf die immensen Verschärfungen, die die Dublin-IV-Verordnung bringen könnte.

Kommission will zum Beispiel neue Unzulässigkeitsverfahren einführen, die dem Vorbild des EU-Türkei-Deals nachempfunden sind. Wenn Asylsuchende in Europa einen Asylantrag stellen wollen, soll zukünftig zuerst überprüft werden, ob sie über einen sicheren Drittstaat geflohen sind oder aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen. Ist das der Fall, soll ihr Asylverfahren automatisch beendet und die Person in den angeblich sicheren Drittstaat zurückgeführt werden. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die EU und die Mitgliedstaaten intensive Verhandlungen mit den Transitstaaten gerade in Nordafrika führen, um Rückführungen zu erleichtern.

Bereits Mitte der 2000er Jahre schloss die EU Verträge mit autoritären Regimen, um die Grenzabwehr an nordafrikanische Staaten auszulagern. Die Aufstände des Arabischen Frühlings feigten 2011 allerdings die postkolonialen Grenzwächter Europas von der Bildfläche, so zum Beispiel der NATO-Krieg gegen die Regierung von Gaddafi in Libyen. Auf zahllosen Konferenzen wird nun versucht, Tunesien, Libyen oder auch Ägypten in das EU-Grenzregime zu integrieren. Die Unzulässigkeitsverfahren sind der bürokratische Ausdruck dieser Strategie der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes. Ein derartiges Verfahren dürfte mit dem Flüchtlingsrecht allerdings unvereinbar sein: Das Non-Refoulement-Prinzip verbietet die Abschiebung in Staaten, in denen Folter oder unmenschliche Behandlung droht.

Nach der neuen Asylverfahrensverordnung soll zudem zukünftig eine gemeinsame Liste sicherer Herkunftsstaaten durch die EU festgelegt werden. Auf der Vorschlagsliste, die im Jahr 2016 veröffentlicht wurde, finden sich neben den Westbalkan-

Staaten auch die Türkei – trotz krasser Repression gegenüber Medienschaffenden, Oppositionspolitiker*innen und Menschenrechtler*innen.

Weiterwanderung verhindern

Neben dem Schutz der Außengrenzen schlägt die EU-Kommission noch weitere Verschärfungen der Dublin-Verordnung vor, um die Weiterwanderung von Geflüchteten innerhalb der EU zu unterbinden. Die innereuropäischen Abschiebungen sollen rigoroser durchgesetzt werden. Hinzu kommt, dass die bisherigen humanitären Korrekturmechanismen der Dublin-Verordnung ersatzlos wegfallen würden. Momentan gilt: Gelingt eine Überstellung innerhalb von sechs Monaten nicht, so ist der Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig, in dem sich der Asylsuchende aktuell aufhält. In der Vergangenheit konnte über diesen Mechanismus die Abschiebung oft verhindert werden. Eine Sitzblockade vor einer Unterkunft machte es der Polizei unmöglich die Betroffenen noch abzuholen. Auch Kirchenasyl konnte in manchen Fällen die Überstellung verhindern. Das Kirchenasyl ist schon heute massiv unter Druck. So wird beispielsweise unterstellt, Flüchtlinge im Kirchenasyl seien „untergetaucht“, was die Überstellungsfrist auf bis zu 18 Monate verlängert. Eine solche Definition des Untertauchens ist jedoch mit der Realität nicht vereinbar, die Behörden wissen schließlich, wo sich der Flüchtling aufhält.

Die EU-Kommission plant die Fristenregelungen zukünftig ersatzlos abzuschaffen. Asylsuchende sollen unbefristet abgeschoben werden können. Die Folge dürfte sein, dass viele Betroffene in die Illegalität gehen werden, um einer Überstellung nach Bulgarien, Ungarn oder Italien zu entgehen. Von den Überstellungen sollen

zukünftig auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) betroffen sein. Die Kommission ignoriert damit die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof, die Abschiebungen von UMF für rechtlich unvereinbar mit dem Kindeswohl erachtet, weil für sie schlicht nicht die gleichen Regeln wie für Erwachsene gelten dürfen.

Ermessensentscheidungen abschaffen

Erinnerungen an den Sommer 2015 sind durchaus noch frisch: Tausende Menschen verharrten entrechtet und entwürdigt am Budapester Bahnhof Keleti und in den Grenzregionen. Rechte Flüchtlingsgegner kritisieren die Aufnahme der Asylsuchenden durch die deutsche Bundesregierung als rechtsstaatswidrig; dabei handelte diese damals im Einklang mit den Dubliner Regeln. Sie gewährte den Geflüchteten Zugang zum Asylverfahren gemäß Artikel 17 der geltenden Dublin-III-Verordnung, die den Mitgliedstaaten das freie Ermessen einräumt, in humanitären Notsituationen die Anträge von Asylsuchenden zu bearbeiten. Auch der Europäische Gerichtshof bestätigte diese Möglichkeit in einem Urteil aus dem Jahr 2017. Gerade dieses Ermessen würde nach dem Entwurf der EU-Kommission soweit eingeschränkt, dass die Staaten zukünftig nicht mehr auf humanitäre Notlagen reagieren könnten.

Die Europäische Kommission hat mit ihren Vorschlägen gerade kein solidarisches Programm für die Flüchtlingspolitik vorgelegt. Die Rechte von Betroffenen werden beschnitten, die Außengrenzstaaten weiterhin alleine gelassen und die Rechtsprechung der EU-Gerichte systematisch verletzt. Bereits die aktuelle Dublin-III-Verordnung stellt ein großes Problem dar, weil sie Interessen und Bedürfnisse der Asylsuchenden nicht ins Zentrum der Zuständigkeitsentscheidung stellt. Trotzdem sieht es aktuell nicht so aus, dass eine Reform der Regelungen an diesem Zustand etwas ändern könnte.

Am Ende könnte das ganze Reformvorhaben eine absurde Ironie annehmen: Denn wenn die ungarische Regierung und ihre Partner sich weiterhin weigern, über die Vorschläge der Kommission zu verhandeln, könnten sie aus flüchtlingsfeindlichen Motiven ein flüchtlingsfeindliches Programm verhindern.

Der Artikel erschien erstmals in asyl aktuell 1/2017 und wurde für diese erneute Veröffentlichung umfassend aktualisiert.