

I. Überblick über das Dublin-System



Foto: José Palazón Osma

Das Dublin-System hat seine Grundlage in der Dublin II-Verordnung. Diese Verordnung regelt, welcher Staat der EU für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Folge ist, dass immer mehr Asylsuchende von einem EU-Staat in den anderen verschoben werden. Die Fluchtgründe geraten immer mehr in den Hintergrund.

Jeder Asylbewerber, der in die EU einreist, hat grundsätzlich Anspruch auf nur ein Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union. Stellt zum Beispiel ein Flüchtling aus Tschetschenien in der Slowakei einen Asylantrag und wird er abgelehnt, kann er nicht einfach nach Deutschland weiterreisen und es erneut versuchen. Sein Asylantrag würde umgehend abgelehnt. Es sollen Weiterwanderungen und Mehrfachanträge in der EU vermieden werden.

Ein anderes Ziel des gemeinsamen Zuständigkeitskatalogs soll sein, den so genannten »Refugee in orbit« zu verhindern. Das bedeutet: Kein Flüchtling sollte zwischen den EU-Staaten hin und her geschoben werden, ohne dass sich ein Staat für dessen Schutzbegehren zuständig fühlt. Aber gerade dieses Ziel scheint nun in der Praxis am wenigsten eingelöst zu werden. Die Dublin II-Verordnung fördert Versuche der Mitgliedstaaten, die Verantwortung für Flüchtlinge auf andere abzuwälzen. Nicht selten bleiben Flüchtlinge am Ende tatsächlich ohne ein (fares) Asylverfahren.

1. Schutzlotterie für Flüchtlinge statt harmonisiertes EU-Asylrecht

Die Verteilung der Asylsuchenden in der EU wird unter anderem damit begründet, dass in jedem Mitgliedstaat der EU vergleichbare Schutzstandards für Flüchtlinge gelten würden. Überall in der EU seien Flüchtlinge vor Abschie-

bung in den Verfolgerstaat geschützt und existiere ein Asylverfahren, mit dem die Schutzbedürftigkeit festgestellt werden kann.

Die Idee von einheitlichen Schutzstandards in der EU ist aber immer noch eine Fiktion! Die Mitgliedstaaten verfolgen nach wie vor ihre nationalen Asylpolitiken, die sich auf die Entscheidungspraxis auswirken. Auch die jeweiligen obersten Gerichte haben eigene Ansichten über die Auslegung des Flüchtlingsrechts.

UNHCR ist »besorgt darüber, dass die fehlende Harmonisierung und die inkonsistente Interpretation des Flüchtlingsbegriffs des Art. 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention möglicherweise zu direktem oder indirektem Refoulement führen könnten.«¹

Beispiele für unterschiedliche Schutzniveaus:

- **Tschetschenische Flüchtlinge:** Für Flüchtlinge aus Tschetschenien entscheidet die Frage, ob sie in Bratislava oder 75 Kilometer weiter in Wien ihr Asylverfahren durchlaufen müssen, über Schutzstatus oder weitgehende Rechtlosigkeit. Die Anerkennungsrate für diese Flüchtlingsgruppe lag 2005 in Österreich bei über 90 % und in der Slowakei bei unter 1 %.
- **Irakische Flüchtlinge:** In Großbritannien wurden im Jahr 2005 lediglich 8,6 % der irakischen Asylbewerber als Flüchtling anerkannt. In Deutschland wurden sogar nur 3,7 % anerkannt. Dagegen belief sich die Anerkennungsquote in Schweden auf 51,1 % und in den Niederlanden auf 58,1 %.
- **Widerruf gegen Iraker:** Allein in Deutschland wurde der Flüchtlingsstatus von fast 20.000 irakischen Flüchtlingen widerrufen. Wegen des Wegfalls des Saddam-Hus-

¹ UNHCR, The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper, Auszugsweise Übersetzung der UNHCR-Studie vom April 2006, S. 6

sein-Regimes galten die Iraker bis Mai 2007 als nicht mehr schutzbedürftig. Diese Sicht wird von keinem anderen EU-Mitgliedstaat geteilt.

Die Unterschiede in der Asylpraxis sind gravierend. Deswegen ist es für Flüchtlinge nicht unbedeutend, in welchem EU-Staat sie landen. Das Dublin-System in Verbindung mit den asylrechtlichen Unterschieden der EU-Mitgliedstaaten macht das Ganze zu einer Schutzlotterie.

Daran ändert bislang auch die fortschreitende Harmonisierung des Flüchtlingsrechts durch die EU-Richtlinien nichts. Denn die Angleichung des nationalen Rechts erfolgt nur sehr langsam, da es zu wenige Rechtsansprüche und vielfach zu große Auslegungsspielräume gibt. Nur wenn der EuGH eine gemeinsame Rechtsauslegung für alle Mitgliedstaaten festlegt, gibt es eine Chance auf ein harmonisiertes Asylrecht. Da der Flüchtling den EuGH nicht direkt anrufen kann und die Neigung der Gerichte, strittige Fragen dem EuGH vorzulegen nicht sehr ausgeprägt ist, liegt eine echte Harmonisierung noch in ferner Zukunft.

Unterschiedliche Lebensbedingungen

Ebenso wie die Anerkennungschancen sind auch die Lebensbedingungen für Flüchtlinge sehr unterschiedlich. In manchen EU-Staaten werden Flüchtlinge systematisch inhaftiert, in anderen Staaten warten Lager auf sie. In Deutschland sind Flüchtlinge in Asylbewerberunterkünfte verbannt, unterliegen einem Arbeitsverbot und einer Ortsbeschränkung. Sozialhilfeleistungen sind auf das Minimum reduziert.

Die immer wieder aufgestellte Behauptung, die großzügigen Sozialleistungen in Deutschland seien für die in der Vergangenheit vergleichsweise hohen Zugangszahlen in Deutschland verantwortlich, ist eine der großen Lügen der Bundesrepublik. Tatsächlich sind die Lebensumstände für Flüchtlinge in den europäischen Nachbarstaaten anders, aber nicht durchweg schlechter. Dass das schlechte Beispiel Deutschlands mittlerweile Schule gemacht hat und einzelne EU-Staaten mit Deutschland um die schlechtestmögliche Behandlung Schutzsuchender wetteifern, ändert – und vor allem rechtfertigt – hieran nichts.

Das Leben im Exil wird zumeist dadurch erträglich, dass sich Flüchtlinge mit anderen aus ihrem Herkunftsland gegenseitig unterstützen können. Wer Verwandte oder

auch nur Bekannte hat, über berufliche Verbindungen verfügt, an die er anknüpfen kann oder die Sprache spricht, tut sich in dem fremden Land leichter. Deswegen ist es nur verständlich, dass Flüchtlinge versuchen, in das Aufnahmeland zu gelangen, in dem sich bereits andere Flüchtlinge aus ihrer Heimat aufhalten. Diese sozialen Kontakte verbessern die Integrationsmöglichkeiten für die Flüchtlinge, vermeiden das Entstehen von Konflikten, was auch im Interesse der Aufnahmeländer ist, und helfen den Menschen, den Verlust ihrer Heimat zu überwinden.

Dies sind alles triftige Gründe, die gegen eine technokratische Flüchtlingsverteilung sprechen.

Das Dublin-System ignoriert, dass nicht alle Flüchtlinge in jedem Mitgliedstaat gleich gut aufgehoben sind. Die Zuständigkeits-Technokratien gehen leider oft an der Realität der Flüchtlinge vorbei.

2. Die Dublin II-Zone: Welche Staaten machen mit?

Der Verschiebebahnhof EU ist groß. Die EU besteht nach dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien Anfang 2007 aus 27 Mitgliedstaaten, in denen die Dublin II-Verordnung angewandt wird. Aber auch Island und Norwegen – Staaten außerhalb der EU – beteiligen sich an der Dublin II-Verordnung². Auch in diese Länder sollen Flüchtlinge abgeschoben werden, obwohl auf deren Schutzstandards gar kein Einfluss besteht. Denn sie müssen sich nicht an das Europäische Flüchtlingsrecht halten, da sie ja nicht der EU angehören. Voraussichtlich ab 2008 wird ebenso das Nicht-EU-Land Schweiz am Dublin-System beteiligt sein.³



² Beschluss des Rates v. 15.3.2001, (2001/258/EC)

³ BBl. (Schweiz) 2004, 6447. Noch nicht alle EU-Staaten haben das mit der Schweiz geschlossene Abkommen ratifiziert. Geplant ist, dass dieser Prozess im Laufe des

Jahres 2008 abgeschlossen sein wird und dass das Assoziierungsabkommen zu Schengen und Dublin am 1.11.2008 in der Schweiz in Kraft tritt (Basler Zeitung online, vom 14.12.2007)

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren durch besonders drastische Asyl-Verschärfungen von sich reden gemacht.

3. Statistik: Dublin II in Zahlen

Seit einigen Jahren verzeichnet Deutschland sinkende Flüchtlingszahlen. Wurden im Jahr 1998 noch 98.644 Asylanträge gestellt, belief sich die Zahl 2007 nur noch auf 19.164. Immer weniger Flüchtlingen gelingt es, nach Deutschland zu fliehen. Trotz der geringen Zahl von Asylanträgen im eigenen Land übt Deutschland starken Druck auf die europäischen Nachbarländer aus und überstellt immer mehr Menschen an diese zurück.

Jahr	Asylerstanträge in Deutschland	Übernahmeersuchen an andere EU-Staaten	Anteil der Dublin-Fälle in Prozent
2007	19.164	5.390	28,1 %
2006	21.029	4.996	23,8 %
2005	28.914	5.527	19,1 %
2004	35.607	6.939	19,5 %
2003	50.563	4.883	9,7 %
2002	71.127	4.729	6,6 %
2001	88.287	4.255	4,8 %
2000	78.564	3.917	5,0 %
1999	95.113	5.690	6,0 %
1998	98.644	3.479	3,5 %

Im Jahr 2007 hat Deutschland insgesamt 1.913 Flüchtlinge an andere EU-Staaten überstellt. Deutschland nutzt die Dublin II-Verordnung, um die ohnehin schon geringe Flüchtlingszahl im eigenen Land weiter zu senken. Bei über einem Viertel aller Asylgesuche überprüft das Bundesamt, ob die Asylsuchenden nicht in einen anderen EU-Staat abgeschoben werden können.

Aber Deutschland muss selbst auch Flüchtlinge aufnehmen: 2.223 Personen wurden im Jahr 2007 aus ande-

ren EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland überstellt. Dies sind sogar mehr Menschen als von Deutschland aus abgeschoben werden.

Dennoch führt das Dublin-System dazu, dass Deutschland immer mehr die Verantwortung für die Asylverfahren an andere EU-Staaten abgibt. Denn Deutschland nimmt vor allem bereits abgelehnte Asylbewerber zurück (Wiederaufnahme-Fälle). Es handelt sich zum Beispiel um Personen, die Deutschland verlassen haben, weil ihnen die Abschiebung drohte.

Bei Asylbewerbern, die noch im Asylverfahren sind (Aufnahme-Fälle), überstellt Deutschland deutlich mehr Personen als es aufnimmt. Im Jahr 2007 lagen bei 1.178 Asylbewerbern Zustimmungen für die Abschiebung in andere EU-Staaten vor. Dagegen hat Deutschland lediglich 447 Asylbewerber akzeptiert. Hier liegt der Negativsaldo also bei 731 Asylverfahren, für die Deutschland wegen Dublin II nicht zuständig war.

Für neu ankommende Flüchtlinge übernimmt Deutschland also immer weniger Verantwortung. Und der Druck auf die Außenstaaten der EU wird weiter erhöht – im vergangenen Jahr stellten deutsche Behörden deutlich mehr Übernahmeanträge an EU-Staaten als diese an Deutschland stell-

Aufgriffe, Asylanträge & Überstellungen in der EU

Die EU-Kommission hat Zahlen für den Zeitraum von September 2003 bis Dezember 2005 ausgewertet.

In diesem Zeitraum seien 40.180 Ersuchen stattgegeben worden. Davon seien jedoch nur 16.842 Asylbewerber tatsächlich überstellt worden.⁴

Die Zahl der registrierten Personen, die bei der »illegalen Grenzüberschreitung« aufgegriffen wurden, liege bei 48.657. Zwar seien die Zahlen von Jahr zu Jahr gestiegen, jedoch angesichts des »hohen Drucks, den die illegale Migration an den Außengrenzen verursacht, immer noch überraschend niedrig«⁵.

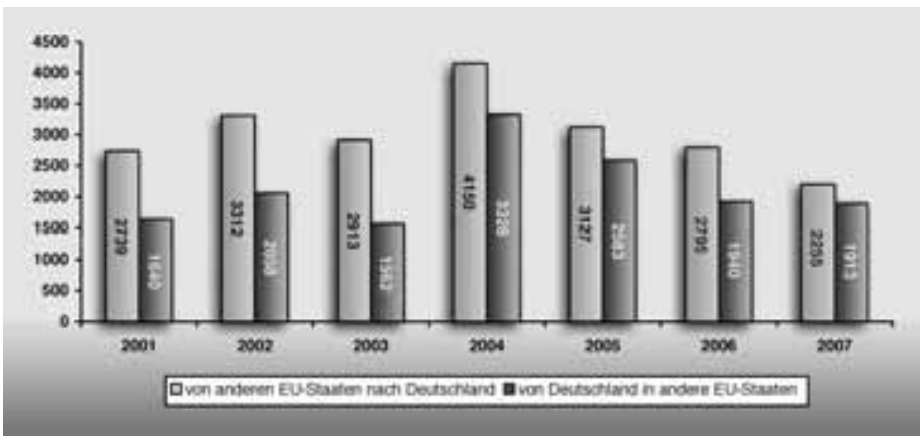
Im selben Bezugszeitraum seien 101.884 Personen erfasst worden, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhielten. Auch hier gebe es bei den Registrierungen eine steigende Tendenz.

Bei 16 % der Asylanträge im Jahr 2005 handele es sich um Mehrfachanträge.

4 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems, KOM (2007) 299, S. 4

5 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems, KOM (2007) 299, S. 5

Abschiebungen: Deutschland ./. andere EU-Staaten



Grafik: PRO ASYL, Quelle: BAMF

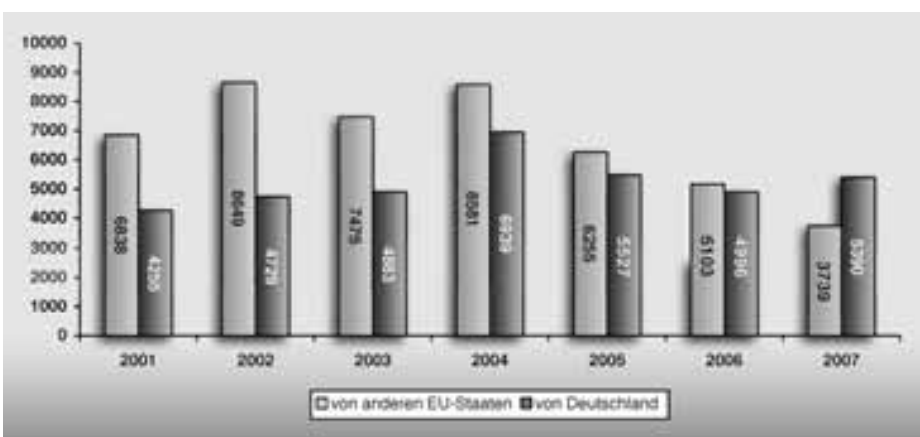
ten. Ähnlich wie Deutschland verhalten sich auch andere Kernländer der EU. Flüchtlinge sollen an die Außenstaaten der EU abgedrängt werden.

Der Druck auf die Außenstaaten wird erhöht

Auch die EU selbst erhöht den Druck auf die EU-Außenstaaten. Dies bestätigt der Bericht der EU-Kommission über das Dublin-System⁶ vom Juni 2007. Die Kommission bemängelt, dass insbesondere die Zahl der erfassten illegalen Einreisen zu niedrig sei. Sie unterstellt den EU-Staaten an den Außengrenzen, dass sie ihre Verpflichtungen, den an den Außengrenzen ankommenden Flüchtlingen Fin-

gerabdrücke abzunehmen, »systematisch« nicht einhalten. Die Kommission kündigt an, den Druck auf die EU-Staaten an den Außengrenzen zu erhöhen und droht finanzielle Sanktionen im Rahmen der Vergabekriterien verschiedener Fonds an.⁷ Es ist also davon auszugehen, dass Länder wie Malta, Spanien und Griechenland, aber auch die neuen Mitgliedstaaten an den östlichen Außengrenzen, künftig ihre Kontrollen an den Grenzen ausweiten werden. Die Kommission drängt auf Effizienz – obwohl sie weiß, dass viele dieser Länder mit der Aufnahme der Flüchtlinge überfordert sind. Statt das Dublin-System in Frage zu stellen, wird der Verschiebebahnhof weiter vorangetrieben. Ein solidarisches Europa würde anders aussehen.

Übernahmeersuchen: Deutschland ./. andere EU-Staaten



Grafik: PRO ASYL, Quelle: BAMF

6 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems, KOM (2007) 299 endgültig

7 KOM (2007) 299, S. 10

4. Flüchtlinge im Daten-Netz: Fingerabdruckdatei EURODAC

EURODAC ist eine EU-weite Datenbank, die seit Januar 2003 im Einsatz ist⁸. In ihr sollen die Fingerabdrücke aller Asylbewerber gespeichert werden, die über 14 Jahre alt sind. Ebenso müssen die Fingerabdrücke von Personen erfasst werden, die illegal Grenzen überschritten haben. Fingerabdrücke von Personen, die während eines illegalen Aufenthaltes in einem Mitgliedsstaat aufgegriffen wurden, können erfasst werden. In den Jahren 2003 bis Ende 2005 wurden bei 48.657 Personen an den EU-Außengrenzen und bei 101.884 sich illegal in der EU aufhaltenden Personen die Fingerabdrücke genommen.⁹



Der Zweck dieser Datenbank ist es, die Zuständigkeitsregelung der Dublin II-Verordnung effizienter durchzusetzen: Durch den Abgleich der Fingerabdrücke eines Asylbewerbers mit den in der Eurodac-Datei gespeicherten Fingerabdrücken kann ein Mitgliedstaat prüfen, ob ein Asylbewerber in einem anderen Mitgliedstaat zuvor Asyl beantragt hat. Auch prüfen die Mitgliedstaaten, ob sich die Person »illegal« in ihrem Staat aufhält.

Die Kommission hat in ihrem Evaluierungsbericht angekündigt, eine Zweckausweitung prüfen zu wollen. Denkbar sei es, die Daten künftig auch zu Strafverfolgungszwecken oder im Hinblick auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu verwenden. Diese Überlegungen zeigen einmal mehr, dass die Schaffung von Großdatenbanken geradezu zur Zweckentfremdung einladen. Mit den Grundprinzipien des Datenschutzes, wie die Zweckbindung der Datennutzung, ist die von der Kommission vorgeschlagene Nutzungsausweitung nicht zu vereinbaren.

Gespeichert werden die Fingerabdrücke sowie weitere personenbezogene Daten: Herkunftsstaat, Ort und Zeitpunkt der Asylantragstellung, das Geschlecht sowie die Kennnummer. Die Daten werden zentral in einer von der EU-Kommission verwalteten Datenbank gespeichert. Die Behörden der Mitgliedstaaten haben einen direkten Zugriff auf die Daten.

»Die Trefferquote steigt«

Seit Einführung der EURODAC-Datenbank werden die Daten von Asylbewerbern systematisch erfasst. Die sogenannte Trefferquote steigt kontinuierlich. In Deutschland rühmt sich das Bundesamt, immer häufiger beim Abgleich der Daten eines Asylbewerbers mit der EURODAC-Datei einen Treffer zu landen.

Im Jahr 2003 waren es 2.649 Treffer, im Jahr 2004 bereits 4.466 und 2005 – trotz rückläufiger Asylbewerberzahlen – 3.273 Treffer. Im Jahr 2006 wurden 2.519 und im Jahr 2007 3.371 Übereinstimmungen mit den EURODAC-Daten ermittelt.

Je höher die »Trefferquoten« steigen, desto häufiger wird das Überstellungsverfahren nach der Dublin II-Verordnung angewandt. 60 % aller Übernahmesuchen von Deutschland beruhen auf EURODAC-Treffern. Insgesamt nimmt der prozentuale Anteil an Dublin-Verfahren kontinuierlich zu. Im Jahr 2007 waren in Deutschland 28,1 % aller Asylverfahren Dublin II-Verfahren. Mindestens jeder vierte Asylantrag in Deutschland wird also nach der Zuständigkeitsverordnung behandelt.

Quelle der Statistiken: BAMF

Spätestens nach Ablauf von zehn Jahren müssen die Daten über Asylbewerber in der Regel gelöscht werden. Unverzüglich werden die Daten gelöscht, wenn ein Asylbewerber die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erworben hat.

Daten von Drittstaatsangehörigen, die beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen worden sind, werden in der Regel nach zwei Jahren gelöscht. Eine frühere Lösungsfrist gilt, wenn der Drittstaatsangehörige eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat oder er das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verlassen hat.

8 Rechtsgrundlage:
Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens;
Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar

2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens

9 KOM (2007) 299 endgültig, S. 11