

6. Berliner Symposium 2006 »Asyl in Europa«: Arbeitsforum 1

Zur Dublin-Praxis in Deutschland und Europa

Michael Kalkmann

Diese Auswertung wurde ursprünglich für die Trägerorganisationen des Informationsverbunds Asyl erstellt und für das Arbeitsforum 1 des Berliner Symposiums überarbeitet.

I. Dublin-Verfahren in Deutschland

Tab. 1 Relation der Dublinverfahren (Übernahmeersuchen) zur Gesamtzahl der Asylverfahren in Deutschland¹

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anteil	0,3 %	3,5 %	6,0 %	5,0 %	4,8 %	6,6 %	9,7 %	19,5 %	19,1 %

¹ BAMF, Teilstatistik »Migration und Asyl«, August 2005, S. 39; BAMF EE-Brief 4/2006, S. 2.

Tab. 2 Übernahmeersuchen von/an D²

Jahr	von D	an D
1997	355	1690
1998	3479	12044
1999	5690	8213
2000	3917	7247
2001	4255	6838
2002	4729	8649
2003	4883	7475
2004	6939	8581
2005	5527	6255

²BAMF, Teilstatistik »Migration und Asyl«, August 2005, S. 39; Zahlen für 2005: BAMF EE-Brief 4/2006, S. 3.

Tab. 3 Überstellungen von/nach D³

Jahr	von D	nach D	Diff.
1997	24	132	+108
1998	809	3054	+2245
1999	1720	3403	+1683
2000	2142	2008	-134
2001	1640	2739	+1099
2002	2058	3312	+1254
2003	1562	2913	+1351
2004	3328	4150	+822
2005	2583	3127	+544

³BAMF Teilstatistik »Migration und Asyl«, S. 39; Zahlen für 2005 laut E-Mail der Pressestelle des BAMF vom 30.5.2006.



Tab. 4 Übernahmeersuchen an D⁴

2004		2005	
Schweden	2131	Frankreich	1298
Frankreich	1469	Belgien	1092
Norwegen	1131	Schweden	1030
Belgien	997	Österreich	701
UK	677	Norwegen	456
Sonstige	2176	Sonstige	1678

⁴BAMF EE-Brief 4-2006, S. 2.

Tab. 5 Übernahmeers. an Mitgliedst.⁵

2004		2005	
Österreich	1302	Österreich	737
Schweden	799	Polen	706
Frankreich	708	Frankreich	674
Polen	658	Schweden	603
Niederl.	610	Niederl.	419
Sonstige	2862	Sonstige	2388

⁵BAMF EE-Brief 4-2006, S. 1.

II. Zustimmungsründe

Laut BAMF werden die meisten Zustimmungen zu Übernahmeersuchen aus den folgenden Gründen erteilt:⁶

- Laufendes Asylverfahren (Art. 16 Abs. 1c Dublin II-VO): 48,9% der Zustimmungen der Mitgliedstaaten bzw. 19,9% der Zustimmungen von D.
- Abgelehnter Asylantrag (Art. 16 Abs. 1e Dublin-II-VO): 33,3% der Zustimmungen der Mitgliedstaaten bzw. 62,4% der Zustimmungen von D.

Wird darüber hinaus ein Übernahmeersuchen nicht innerhalb von zwei Monaten beantwortet, gilt dies als Zustimmung zur Aufnahme des Staates, an den das Ersuchen gerichtet wurde (Art. 18 Abs. 7 Dublin II-VO). Dies scheint noch immer in einer Reihe von Fällen vorzukommen, so nennt der EE-Brief 4/2006 Italien mit immerhin 98 derartigen »fiktiven Zustimmungen« als Spitzenreiter dieser Statistik.

III. Verhältnis Übernahmeersuchen zu Überstellungen

Bei einem Vergleich der in den Tabellen 2 und 3 genannten Zahlen wird deutlich, dass nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Übernahmeersuchen zu Überstellungen nach Deutschland bzw. an die Mitgliedstaaten führt. Diese Quote hat sich über die Jahre zwar verbessert, erreichte aber nur in einem Fall (beim Verhältnis Überstellungen zu Übernahmeersuchen an Deutschland im Jahr 2005) knapp die 50%-Marke. Verantwortlich dafür sind die folgenden Faktoren:

- Von den beantworteten Übernahmeersuchen wird ein nennenswerter Anteil abgelehnt (in den vergangenen drei Jahren zwischen 16 und 26%). Gründe für eine solche Ablehnung können sein:⁷
 - Zuständigkeit eines anderen (dritten) Mitgliedstaates;
 - Erlöschen der Zuständigkeit des ersuchten Mitgliedstaates, weil der Drittstaatsangehörige das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Verordnung für mindestens drei Monate verlassen hat oder wegen Rückkehr ins Heimatland nach Rücknahme oder Ablehnung seines Asylantrags (Art. 16 Abs. 3 und 4 Dublin II-VO).

⁶BAMF EE-Brief 4/2006, S. 2.

⁷Auskunft der Pressestelle des BAMF per E-Mail vom 15.5.2006.

- Auch nach erfolgter Zustimmung kommt es nur in einem Teil der Fälle zu Überstellungen (stark schwankend, in den vergangenen drei Jahren zwischen 47 und 68 %). Überstellungen können aus den folgenden Gründen scheitern:⁸
 - Untertauchen des Asylbewerbers vor der Überstellung;
 - ernsthafte Erkrankung, die eine Überstellung binnen der Frist verhindert;
 - Weiterreise in einen anderen Mitgliedstaat;
 - freiwillige Rückreise in das Herkunftsland.
- Bezeichnend ist, dass das Selbsteintrittsrecht nach Art. 3 Abs. 2 Dublin II-VO in dieser Aufzählung nicht auftaucht. Das BAMF erklärte hierzu lediglich, dass zur Anwendung des Selbsteintrittsrechts keine statistischen Daten vorliegen.⁹

IV. Europäischer Vergleich

ECRE hat in der Studie vom März 2006 Zahlen einiger Dublin II-Mitgliedstaaten zu Übernahmeersuchen und Überstellungen im Jahr 2004 zusammengestellt,¹⁰ wobei aber offenbar nur die Daten zu Dublin II-Verfahren gesammelt wurden. Die Abweichung der ECRE-Zahlen zur BAMF-Statistik entsteht also dadurch, dass bei ECRE die Verfahren nicht mit erfasst wurden, die im Jahr 2004 noch nach der alten Dublin-VO abgewickelt wurden. Die Angaben erscheinen daher insgesamt etwas verzerrt, sie können aber zumindest einen groben Eindruck über die Situation im Jahr 2004 vermitteln:

Tab. 6 Übernahmeersuchen/Überstellungen an Mitgliedstaaten¹¹

Mitgliedstaat	Ersuchen	Überst.
Deutschland	7463	2681
Finnland	456	ca. 120
Griechenland	1351	404
Norwegen	2180	612
Österreich	1831	361
Polen	1320	356
Spanien	68[?]	111
Tschechien	386	36

¹¹Nur Dublin-II-Verfahren, Angaben für Polen und Österreich bezogen auf den Zeitraum Juli bis Dezember 2004; ECRE, Report, S. 177.

Tab. 7 Übernahmeersuchen/Überstellungen von Mitgliedstaaten¹²

Mitgliedstaat	Ersuchen	Überst.
Deutschland	6536	2765
Finnland	1566	ca. 1500
Griechenland	18	5
Norwegen	3175	2099
Österreich	3212	324
Polen	54	10
Spanien	238	10
Tschechien	325	159

¹²Nur Dublin-II-Verfahren, Angaben für Polen und Österreich bezogen auf den Zeitraum Juli bis Dezember 2004; ECRE, Report, S. 178.

Soweit die etwas lückenhaften Zahlen dies erkennen lassen, sind es vor allem die skandinavischen Länder, die von Dublin II im nennenswerten Umfang profitieren. Die Mitgliedstaaten an den südlichen und östlichen Rändern der EU sind erwartungsgemäß die Verlierer im System, allerdings fiel dieser Effekt im Jahr 2004 in absoluten Zahlen betrachtet recht gering aus. Für die Staaten in Binnenlage (Deutschland, Österreich, Tschechien) war Dublin II im Jahr 2004 praktisch ein Nullsummenspiel.

⁸Auskunft der Pressestelle des BAMF per E-Mail vom 15.5.2006.

⁹Auskunft der Pressestelle des BAMF per E-Mail vom 15.5.2006.

¹⁰ECRE, Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, March 2006

V. Dublin und EURODAC

Dass Deutschland Spitzenreiter bei den Dublin-Verfahren ist, liegt laut BAMF insbesondere am Abgleich von Fingerabdrücken über die EURODAC-Datenbank, der von Deutschland offenbar intensiv betrieben wird. Die Jahresstatistik des BAMF zu EURODAC lässt darüber hinaus Rückschlüsse zu den Personengruppen zu, die von Dublin-Verfahren betroffen sind.

Tab. 8 Eurodac-Treffer und daraus resultierende Zustimmungen zur Übernahme 2005¹³

Grund für EURODAC-Treffer	Treffer/Zustimmungen D an Mitgliedst.	Treffer/Zustimmungen Mitgliedst. an D
Asylbewerber in beiden Mitgliedstaaten	3113/1134	5169/2049
Illegale Einreise über Außengrenze	160/64	18/3
»Illegal« im Mitgliedstaat a, Asylbewerber in Mitgliedstaat b	3400/1116	800/58

Demnach ist der Anteil der Personen, die in Deutschland »illegal« aufgegriffen werden und in einem anderen Mitgliedstaat bereits als Asylbewerber registriert sind, deutlich höher als im umgekehrten Verhältnis Mitgliedstaaten zu Deutschland. Hier überwiegen demgegenüber die Fälle, bei denen Personen nach Antragstellung in Deutschland in einem anderen Land erneut Asyl beantragen. Dass es sich dabei nicht immer um missbräuchliche Mehrfachantragstellung handeln muss, wird auch aus der erstaunlich geringen Zahl der Fälle deutlich, bei denen ein EURODAC-Treffer tatsächlich zu einem Übernahmeersuchen und anschließend zur Zustimmung zur Übernahme führt. Für die niedrige Quote sind laut BAMF die folgenden Faktoren verantwortlich:¹⁴

- Abschiebung ins Herkunftsland nach nationaler Entscheidung;
- Feststellung der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates trotz EURODAC-Treffers;
- Nutzung des Selbsteintrittsrechts aus humanitären Gründen;
- Mehrfachtreffer.

VI. Fazit

In den Publikationen des BAMF wird das Dublin-Verfahren als beinahe uneingeschränkter Erfolg dargestellt (»... trägt ... weiterhin maßgeblich zu einer effektiven Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht bleibeberechtigter Personen bei«¹⁵). Dabei werden aber die das Verfahren begleitenden Probleme ausgeblendet, von denen die ECRE-Studie u. a. monatelange Inhaftierungen bis zur Entscheidung über Übernahmeersuchen und Familientrennungen nennt. Weiterhin wird unterschlagen, dass seit 1997 mit nur einer Ausnahme in jedem Jahr mehr Personen von anderen Staaten an Deutschland überstellt wurden als umgekehrt (Tab. 3). Und selbst wenn sich an diesem Verhältnis etwas ändern sollte, bleibt es fraglich, ob die Ergebnisse des Dublin-Verfahrens in einem auch nur entfernt angemessenen Verhältnis zum administrativen Aufwand und zu den Begleiterscheinungen stehen.

¹³BAMF, EE-Brief 5/2006, S. 2.

¹⁴BAMF, EE-Brief 5/2006, S. 2.

¹⁵BAMF, EE-Brief 4/2006, S. 3.