

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt, Juni 2016

Geplante Reform des Dublin-Systems: Humanitäre Spielräume sollen abgeschafft werden

Im Jahr 2015 mehrten sich die Stimmen, die das Dublin-System für gescheitert erklärt haben. Bundeskanzlerin Merkel stellte in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 7. Oktober 2015 fest, dass das Dublin-Verfahren in seiner jetzigen Form in der Praxis obsolet sei. Es habe sich als nicht tragfähig erwiesen. Die Debatte um einen Verteilungsschlüssel, der das Dublin-System in seiner bestehenden Form ersetzen sollte, hat die EU Kommission bereits im Frühjahr begonnen. Im April 2015 war die Notfall-Umverteilung von 40.000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland Teil des 10 Punkte Plans zur Migration.¹

Im September wurde der Verteilungsschlüssel – von 120.000 Asylsuchenden – von den Mitgliedstaaten verbindlich beschlossen. Diese Beschlüsse waren jedoch nur Reaktionen auf die akute Flüchtlingssituation. Nachdem die EU-Kommission am 6. April 2016 ihre Reformagenda zum gesamten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem in einer Mitteilung veröffentlichte², legte sie am 4. Mai 2016 einen Entwurf zur Reform der Dublin-III-Verordnung³ vor. Entgegen der ursprünglichen Ankündigungen soll das bisherige Dublin-System nicht vollständig durch einen Verteilungsschlüssel ersetzt werden. Eine Umverteilung von Asylsuchenden aus den Erstaufnahme-Staaten der EU ist nur dann vorgesehen, wenn diese Staaten mehr als 150 Prozent einer – rein rechnerischen – Quote erfüllt haben. Steigen also die Zahlen an den Außengrenzen der EU an, soll der Verteilungsschlüssel automatisch zur Anwendung kommen. Problematisch ist hieran, dass bei der Verteilung die Interessen und Wünsche der Flüchtlinge keine Rolle spielen sollen. Eine rein schematische Verteilung verhindert, dass die Bezüge, die Flüchtlinge bereits zu einem Mitgliedstaat haben, berücksichtigt werden können. Nur die Familienzusammenführung wäre in diesem System gewährleistet.

¹ Gemeinsame Tagung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ und des Rates „Justiz und Inneres“: Zehn-Punkte-Plan zur Migration, Presseerklärung v. 20. April 2015.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016) 197 final.

³ COM(2016) 270 final.

Massive Verschärfungen geplant: Abschaffung verbindlicher Fristen

Die EU Kommission plant eine massive Verschärfung des geltenden Dublin-Systems, das weiterhin neben dem Verteilungsschlüssel inklusive des „Einreise-Kriteriums“ zur Anwendung kommen soll. Sie will die Regelungen, die im bisherigen System eine humanitäre Korrektur des Dublin-Systems ermöglichen, abschaffen. Und zwar soll künftig kein Zuständigkeitswechsel mehr durch den Ablauf der im Dublin-Verfahren vorgesehenen Fristen erfolgen.⁴ Bislang musste ein Mitgliedstaat, der eine Dublin-Abschiebung durchsetzen möchte, dabei bestimmte Fristen einhalten. Für die Einleitung des Dublin-Verfahrens hat er - je nachdem – zwei oder drei Monate Zeit. Für die spätere Abschiebung sind i.d.R. sechs Monate vorgesehen. Werden diese Fristen nicht eingehalten, geht die Zuständigkeit auf den Staat, in dem sich der Flüchtling aufhält, über.

Folge: Refugees in Orbit als Massenphänomen

Wenn dieser Mechanismus nun abgeschafft wird, hätte dies dramatische Folgen für den Flüchtlingsschutz. Der effektive Zugang zum Asylverfahren würde so ausgehebelt. Denn die Fristen und der Zuständigkeitswechsel haben die Funktion, eine schnelle Klärung herbeizuführen und einen effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten. Fällt dies weg, dann hat dies zur Folge, dass Asylsuchende, die in Deutschland sind und bei denen eine Dublin-Überstellung scheitert, dennoch keinen Zugang zum Asylverfahren haben. Sie wären nur noch geduldet und würden in der ständigen Angst leben, doch noch nach Bulgarien, Ungarn oder Italien abgeschoben zu werden. Letztendlich wären sie sog. „refugees in orbit“ – also schutzbedürftige Flüchtlinge, die keinen Zugang zum Flüchtlingsschutz haben: Im Staat, in dem sie sich aufhalten, wird ihnen das Asylverfahren verwehrt. In dem Staat, der laut Dublin-Verordnung für sie zuständig ist, haben sie keine menschenwürdigen Überlebenschancen.

Selbsteintrittsrecht – nur noch in Familienkonstellationen

Eine weitere Verschärfung engt humanitäre Spielräume ein. Die Selbsteintritts-Klausel soll auf die Anwendung auf familiäre Konstellationen beschränkt werden.⁵ Bislang stand die Ausübung des Selbsteintrittsrechts im Ermessen des jeweiligen Staates. In Deutschland wurde es vor allem auf besonders schutzbedürftige Gruppen angewandt. Stellt sich die Lage in einem Mitgliedstaat als besonders problematisch dar – z.B. seit 2014 in Bulgarien – konnte das Bundesamt flexibel mit der Ausübung des Selbsteintrittsrechts reagieren und zumindest die besonders Schutzbedürftigen von Abschiebungen ausnehmen. Wenn die Kommission nun den Anwendungsbereich der Klausel auf familiäre Fälle beschränken möchte, schließt sie Gruppen- oder Länder-bezogene Lösungen aus humanitären Gründen aus.

⁴ Art. 26 Dublin IV-VO-Entwurf, S. 58 (Streichung von Abs. 3); Art. 30 Dublin IV-VO-Entwurf, S. 63 (Streichung von Abs. 2)

⁵ Art. 19 Dublin IV-VO-Entwurf, S. 49.

Drittstaatenregelung soll Zuständigkeitskriterien aushebeln

Vorgesehen ist außerdem, dass vor jeder Zuständigkeitsprüfung zunächst ein Zulässigkeitsverfahren durchgeführt werden soll, in dem festgestellt werden soll, ob ein Asylsuchender nicht in einen „sicheren Drittstaat“ oder „ersten Asylstaat“ abgeschoben werden kann.⁶ Zwar war diese Möglichkeit schon im bisherigen Dublin-Recht gegeben. Nach dem neuen Vorschlag soll die Vorrangigkeit der Abschiebung in den Drittstaat jedoch zwingend sein. Anders als nach bisheriger Auslegung des Dublin-Rechts⁷ sollen Schutzvorschriften, die z.B. der Familienzusammenführung dienen, nicht mehr vorrangig vor einer Abschiebung in einen Drittstaat sein. Wenn also ein Asylsuchender, der z.B. in Griechenland ankommt, zu seinen minderjährigen Kindern nach Deutschland weiterreisen will, hätte er nach bisherigem Dublin-Recht einen Anspruch darauf. Künftig entfällt dieser Anspruch und die Abschiebung in den Drittstaat hat zwingend zu erfolgen. Mit dem Grundrecht auf Schutz der Familie, wie es in der Grundrechte-Charta verankert ist, ist dies nicht vereinbar.

Abschiebungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Wenn ein Minderjähriger ohne Eltern oder Verwandte in die EU einreist, hat er nach dem geltenden Dublin-System das Recht, in dem EU-Staat zu bleiben, in dem er sich aufhält. Er darf prinzipiell nicht abgeschoben werden. In dem neuen Verordnungsentwurf ist nun vorgesehen, dass der Staat für den unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist, in dem der „erste“ Asylantrag gestellt worden ist. Das bedeutet, dass der Minderjährige, der sich in Deutschland aufhält – aber vormals z.B. in Italien einen Asylantrag stellen musste – nun wieder dorthin abgeschoben werden kann. Dies ist ein eklatanter Rückschritt im Minderjährigenschutz!⁸

Dublin-Reform: Schutzlosstellen von Flüchtlingen

Diese geplante Verschärfung des Dublin-Systems würde den Druck auf die Flüchtlinge und sie unterstützenden Strukturen massiv verschärfen. Die EU würde eine äußerst hohe Zahl an irregulären Flüchtlingen produzieren, die in der EU ohne Schutzstatus umherirren. Der verwehrte Schutz verhindert auch die Integration in den Aufenthaltsländern. Nur mit einem legalen Rechtsstatus haben die Betroffenen die Möglichkeit, in den Ländern Fuß zu fassen – sich eine Perspektive aufzubauen, zu arbeiten und Teil der Gesellschaft zu werden.

Die humanitären Mechanismen von Dublin-III anhand von Einzelfällen

In der Vergangenheit ist es in vielen Fällen gelungen, die Überstellung von Asylsuchenden durch die humanitären Mechanismen der Dublin-III Verordnung zu verhindern. PRO ASYL hat mit der Kampagne „Wir treten ein“ exemplarische Einzelfälle dargestellt. Zwei aus der Kampagne stam-

⁶ Art. 3 Abs. 3 Dublin IV-VO-Entwurf, S. 39f.

⁷ Siehe UNHCR zum EU-Türkei-Deal, siehe: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>

⁸ Diesen Schutz hatte der EuGH mit Urteil vom 6. Juni 2013 klargestellt, Rechtssache C-648/11

mende Fälle sollen verdeutlichen, welche schwerwiegenden Folgen die von der EU-Kommission eingebrachten Vorschläge zur Reform der Dublin-Verordnung haben würden.

Schutz im Kirchenasyl: Keine Abschiebung nach Italien

Mustafa Abdi Ali aus Somalia kommt 2012 nach seiner Flucht in Italien an. Im Jahr 2013 wird er von den Behörden auf die Straße gesetzt – Monate der Obdachlosigkeit und Perspektivlosigkeit beginnen. Im Winter flieht er nach Deutschland. Dort wird ihm erklärt, Italien sei weiterhin für seinen Asylantrag zuständig. Mustafa Abdi Ali hat jedoch Glück: Eine Kirchengemeinde nimmt ihn auf, gewährt ihm Kirchenasyl. Dort soll er warten, bis die Überstellungsfrist von Deutschland abgelaufen ist. Wären die Pläne der EU-Kommission schon Realität, dann hätte Mustafa keinerlei Chance in Deutschland zu bleiben. Denn der Fristablauf von Überstellungen soll gestrichen werden und Mustafa müsste erneut befürchten, in Obdachlosigkeit und damit einhergehende unmenschliche Behandlung abgeschoben zu werden.

Quelle: Pro Asyl, www.wir-treten-ein.de

Deutschland übt Selbsteintritt aus: Keine Abschiebung nach Ungarn

Ähnlich bitter sind die Pläne der Kommission für Fälle, wie sie Reza Ibrahim erlebt hat. Der Afghane ist zunächst nach Griechenland geflohen und von dort nach Ungarn. Auf seinem Weg hat er immer wieder Misshandlungen durch Polizisten erlitten. In Ungarn konnte er nicht bleiben. Warmes Wasser wurde ihm verwehrt, der Zugang zum Arbeitsmarkt verboten und selbst Essen gab es nicht genug. Die ungarischen Behörden verweigerten Reza Ibrahim eine humane Aufnahme. Reza flieht weiter nach Deutschland. Doch dort droht man ihm die Abschiebung nach Ungarn an, der Staat wäre für seinen Antrag nach Dublin zuständig. Doch zusammen mit Unterstützern und Anwälten wird die Überstellung aufgehalten, Deutschland macht Gebrauch vom Selbsteintrittsrecht und übernimmt die Zuständigkeit für seinen Asylantrag. Auch dieser humanitäre Mechanismus von Dublin-III ist im Visier der EU-Kommission: Ein Selbsteintrittsrecht soll es nicht mehr geben.

Quelle: Pro Asyl, www.wir-treten-ein.de

Diese Fälle zeigen: Die nach wie vor katastrophalen Bedingungen in manchen EU-Staaten führen immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber Asylsuchenden, die nur über eine Übernahme der Verantwortung durch Deutschland verhindert werden können. Bislang sieht die Dublin-Verordnung Möglichkeiten vor, solche Abschiebung ins Elend zu verhindern. Das neue Projekt der EU-Kommission, „Einmal Zuständigkeit, Immer Zuständigkeit“, konterkariert demgegenüber die Realität in Europa.

Weitere Reformpläne: Massive Sanktionen bei Weiterreise

Welche Maßnahmen die Kommission darüber hinaus plant, hat sie in ihrer Mitteilung vom 6. April 2016 deutlich gemacht: die Reformen sollen vor allem dem Ziel dienen, Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge in EU-Mitgliedstaaten festzusetzen und dies mit Zwang durchsetzen. Wer weiterwandert – etwa weil er Kontakte oder Freunde in einem anderen Land hat – soll sanktioniert werden. Die Asylsuchenden sollen umgehend in den für sie zuständigen Staat abgeschoben werden. Dort sollen sie lediglich ein Schnellverfahren durchlaufen – und zwar ohne automatische aufschiebende Wirkung, sollte ein Rechtsbehelf gegen einen negativen Bescheid eingelegt werden. Außerdem sollen Abgeschobene, bei einer angeblich drohenden „Gefahr des Untertauchens“ Bewegungseinschränkungen innerhalb des zuständigen Mitgliedstaates oder Haft auferlegt bekommen, materielle Aufnahmebedingungen sollen auf Sachleistungen beschränkt werden können.

Auch anerkannte Schutzberechtigte sollen an der Weiterreise in andere EU-Staaten gehindert werden – die Pflicht zur Rückübernahme soll nun auch für international Schutzberechtigte gelten. Eine „irreguläre Weiterwanderung“ könnte zu einer Überprüfung der Schutzbedürftigkeit und gegebenenfalls zum Entzug des Schutzstatus führen, so will es die Kommission. Darüber hinaus solle die Daueraufenthaltsrichtlinie so verändert werden, dass die Fünfjahresfrist jeweils erneut zu laufen beginnt, sobald ein anerkannter Schutzberechtigter den zuständigen Mitgliedstaat ohne Erlaubnis verlässt. Erst dann kann derjenige sich unter bestimmten Voraussetzungen in einem anderen Mitgliedsland niederlassen.

Geht es nach der Kommission, soll Schutz in Europa nur noch auf Zeit gewährt werden – nur so lange, wie das Risiko der Verfolgung oder ernsthaften Schadens fortbestehe. Mittlerweile führe die Gewährung von internationalem Schutz jedoch meist zu einem permanenten Aufenthalt. Regelmäßige Überprüfungen sollen Widerrufsverfahren Tür und Tor öffnen. Eine dauerhafte Schutzperspektive soll in Europa zur Ausnahme werden.

Außerdem will die Kommission eine Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Liste „sicherer Herkunftsländer“ schaffen, um Schutzsuchende aus den entsprechenden Ländern möglichst in Schnellverfahren abzulehnen und abzuschieben. Ebenso soll eine Festlegung von „sicheren Drittstaaten“ erfolgen – mit dem Ziel einer gemeinsamen Liste. Hierzu soll die Asylverfahrensrichtlinie in eine Verordnung umgewandelt werden.

Beim genaueren Hinsehen erweisen sich die „Reformvorschläge“ der Kommission als Programm zur Schwächung von Flüchtlingsrechten in Europa. Obwohl sich gezeigt hat, dass das Dublin-System grundlegend funktionsuntüchtig ist, wird nur an den Symptomen herumgedoktert – zu Lasten der Schutzsuchenden. Statt mit einer „großen europäischen Lösung“ haben wir es bei den Vorschlägen der EU-Kommission mit einer kollektiven Beschneidung von Flüchtlingsrechten zu tun.