

## **Das Dublin System und Alternativen der europäischen Solidarität in der EU Flüchtlingspolitik**

Mit steigenden Zahlen an Asylsuchenden in Europa und immer mehr Migranten, die auf dem Weg über das Mittelmeer ertrinken, ist die Flüchtlingspolitik wieder ganz oben auf der Agenda der Europäischen Union. Doch obwohl wir global so viel Vertreibung sehen wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr und Europa umgeben ist von humanitären Krisen im Nahen Osten und in Zentralafrika, ist die kleinteilige und kurzfristige Politik der EU vor allem auf die Verhinderung von Migration und des Zugangs nach Europa ausgerichtet. Zugleich stellt sich angesichts der Flüchtlingssituation an der europäischen Außengrenze die Frage, wie die Staaten in Europa zusammen agieren können. Wie kann eine solidarische Verteilung der Verantwortung für Asylbewerber in Europa aussehen, wird dabei gefragt. Auch die Bundesregierung spricht nun offen über alternative Ansätze zur momentanen Regelung. Doch wie sieht die Verantwortungsteilung im Asylbereich in Europa zurzeit aus, die durch die sogenannte Dublin Verordnung geregelt wird, und welche Alternativvorschläge gibt es? Doch vor allem: Welche Probleme ergeben sich mit solchen Modellen und was hieße es, tatsächlich solidarisch Verantwortung für Asylsuchende in Europa zu übernehmen?

Anstatt wie aktuell diskutiert Probleme in der Asylpolitik kurzfristig durch kleine Kurskorrekturen umschiffen zu wollen, sollten Ziele einer europäischen Flüchtlingspolitik formuliert werden, an denen flüchtlingspolitische Forderungen ausgerichtet werden können. An erster Stelle muss dabei stehen, dass der Schutzbedarf von Flüchtlingen effektiv gewährt ist und ihnen keine unnötigen Bürden auferlegt werden. Ebenso sollten politische Ansätze nicht unnötig kompliziert sein und eine effiziente Hilfe ermöglichen, die letztlich allen Beteiligten zugutekommt. Schließlich sollte Flüchtlingspolitik eine europäische Politik sein, die aus dem Geist der Solidarität erwächst, solidarisch untereinander und mit jenen, die unseren Schutz benötigen. In diesem Sinn sollten wir sowohl die momentane flüchtlingspolitische Praxis als auch Reformvorschläge überdenken.

### **Verteilungsmodelle für Asylbewerber in Europa**

Mit der Öffnung innereuropäischer Grenzen und der Schaffung gemeinsamer Außengrenzen stellte sich für europäische Staaten die Frage, wie die Verantwortung für Asylanträge geregelt werden

sollte. 1990 unterzeichneten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie weitere Staaten das Dublin Abkommen, das 1997 in Kraft trat, nach dem ein Asylbewerber nur in einem der Staaten Asyl beantragen dürfe. Basierend auf der Idee sicherer Drittstaaten, wie sie auch dem deutschen Asylkompromiss von 1993/94 zugrunde lag, ist im Wesentlichen der Staat für das Asylverfahren verantwortlich, in dem der Asylbewerber einen der partizipierenden Staaten zuerst betrat. Seit 2000 werden mit Hilfe der Datenbank EURODAC Fingerabdrücke von Asylbewerbern gesammelt und verglichen, um Mehrfachanträge zu verhindern und gegebenenfalls den zuständigen Staat zu ermitteln. 2003 löste Dublin II als eine Verordnung der Europäischen Union das Dublin Abkommen ab und gilt für alle Mitgliedsstaaten der EU sowie die Staaten des Schengenraumes, zurzeit 32 Länder. Als eine Neuerung werden seitdem Asylanträge von Familienmitgliedern von einem Staaten überprüft, auch wenn diese in verschiedenen Staaten eingereist sind und auch wenn der Status von keinem der Familienmitglieder bereits feststeht.

Das Dublinsystem wird seit Langem von Nichtregierungsorganisationen kritisiert, dafür dass es die Verantwortung für Asylanträge an die Ankunftsstaaten delegiert, die vorwiegend im ärmeren Süden an der Außengrenze liegen und wo die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber nicht immer gewährleistet sind. So dürfen aufgrund eines Urteils des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes seit 2011 Asylbewerber aufgrund vielfach dokumentierter menschenunwürdiger Behandlung nicht mehr nach Griechenland abgeschoben werden. Die Neufassung der Dublin Verordnung von 2013, bekannt als Dublin III, nimmt solche Bedenken teils auf und schließt Abschiebungen in Mitgliedsstaaten aus, in denen Menschenrechte der Asylsuchenden nicht garantiert werden können. Dublin III garantiert zudem mehr Transparenz und Rechtssicherheit für Asylbewerber, aber führt auch stark ausgeweitete Befugnisse zur Inhaftierung von Asylsuchenden ein. So ist die Praxis der Verantwortungsverteilung für Asylverfahren immer wieder angepasst worden doch das grundsätzliche Prinzip der Zuständigkeit der Staaten, in denen Asylbewerber einreisen, besteht fort.

Angesichts eines starken Ungleichgewichts in der Verteilung von Asylbewerbern im Dublinraum sind in den vergangenen Jahren verschiedene Alternativen zum Dublinsystem vorgeschlagen worden. So weisen Quotenmodelle europäischen Staaten je nach Bevölkerungsanzahl und Wohlstand einen Anteil an der Gesamtheit von Asylbewerbern in Europa zu. Die Quote wird dabei unterschiedlich berechnet, zieht mal Brutto sozialprodukt, mal das Steueraufkommen der Staaten zur Berechnung heran. Je nach Modell müsste Deutschland beispielsweise zwischen 14,89 Prozent und 20,47 Prozent der Asylbewerber in Europa aufnehmen. Diese Modelle setzen dabei eine Vorstellung von Fairness voraus, die die Verantwortungsübernahme für Asylbewerber an demographischen und ökonomischen Kriterien misst.

Dabei ist auch die Art der Verantwortungsübernahme umstritten. Die meisten Vorschläge orientieren sich an dem existierenden System und implizieren eine Verschiebung von Asylbewerbern aus Ländern die Ihre Quote übererfüllt haben in Länder die noch nicht genug Asylbewerber aufgenommen haben. Teils wird hier Asylbewerbern ein beschränktes Mitspracherecht gewährt, wo ihr Asylverfahren durchgeführt werden soll, um Familien und Freundeskreise in anderen Ländern

oder auch Sprachkenntnisse berücksichtigen zu können. Andere Modelle schlagen einen finanziellen Ausgleich bei freier Wahl des Asyllandes oder eine Mischform von Abschiebe- und finanziellen Modellen vor. Obwohl die Migrations- und Flüchtlingsforschung schon seit Jahren solche alternativen Vorschläge unterbreitet, sollte dennoch gefragt werden, inwiefern das Dublinsystem und die Quotenmodelle den Idealen einem effektiven, effizienten und solidarischen Flüchtlingsschutz gerecht werden.

### **Kritik an Verteilungsmodellen**

Des Quotensystems hat in Deutschland an politischem Gewicht gegenüber dem Dublinsystem gewonnen, seitdem deutlich wurde, dass die Bundesrepublik nach einem Quotenmodell weniger Flüchtlinge aufnehmen müsste. Denn anders als noch vor einigen Jahren sind mit einigen Ausnahmen (z.B. Malta) nicht die Staaten an den Außengrenzen die Länder mit den verhältnismäßig höchsten Asylantrags- und Zuständigkeitszahlen, sondern zentraleuropäische Staaten wie Deutschland und Schweden. Zudem gilt Dublin als weitgehend gescheitert, da in Hauptankunftsstaaten das System nicht mehr funktioniert. In Italien wurden viele Asylbewerber nicht mehr registriert und ein Schweizer Gericht stellte kürzlich die menschenwürdige Behandlung von asylsuchenden Familien in Frage; nach Griechenland darf seit 2011 aufgrund der gefährlichen Situation für Asylbewerber nicht mehr abgeschoben werden; und auch im Fall von Ungarn äußerte das Verwaltungsgericht Berlin kürzlich menschenrechtliche Bedenken an. Hier trifft die Frage der Verteilung von Asylbewerbern auf das Problem der Einhaltung von gemeinsamen EU Mindeststandards bei der Aufnahme. Die Umverteilung von Asylbewerbern, auch eine quotenbasierte, funktioniert nur, wenn das Asylsystem in allen europäischen Ländern nach EU Vorgaben umgesetzt wird.

Die Sorge um die Einhaltung von Menschen- und EU-Recht für Asylbewerber bekommt hier also einen ganz pragmatischen Grund: Verteilungssysteme setzen voraus, dass in alle beteiligten Länder abgeschoben werden kann. Legen wir jedoch die Kriterien von Flüchtlingsschutz, Effizienz und europäischer Solidarität an die Verteilungsmodelle an, so ergibt sich ein anderes Bild. Das Dublinsystem ist gescheitert, weil es ein bürokratisches Ungetüm ist, das das Prinzip der Verantwortungsverhinderung über den Flüchtlingsschutz und über fundamentale Bedürfnisse von Flüchtlingen stellt. Europaweite Erfassung aller Asylbewerber, Verhandlungen über die Zuständigkeit zwischen den Staaten und aufwendige Abschiebungen innerhalb Europas sind mit einem extrem hohen und teuren Arbeitsaufwand verbunden.

Dabei hat das Dublinsystem faktisch eine relativ geringe Umverteilung zu Folge. Gerade mal 3,7 Prozent aller Antragsteller in Deutschland, deren Verfahren 2014 entschieden wurde, wurden für ihr Asylverfahren in ein anderes Land abgeschoben. Hier muss die Frage gestellt werden, ob das die kostspieligen Umstände rechtfertigt, zumal dies Flüchtlinge, nicht selten Traumatisierte, betrifft. Dem Verteilungsprinzip stehen in vielen Fällen persönliche Schicksale und individuelle Gründe gegenüber, weshalb Abschiebungen nicht zumutbar sind. Ergebnis dessen ist die steigende Relevanz des

Kirchenasyls, das zu Spannungen zwischen Innenministerium und christlichen Gemeinden führt. Auch sehen wir in diesem Bereich ein stark steigendes bürgerschaftliches Engagement, Abschiebungen von Asylsuchenden aus lokalen Gemeinden zu verhindern. Prinzipien der Verantwortungsverteilung durchsetzen zu wollen, scheint mit dem Anspruch des Flüchtlingsschutzes und mit zivilgesellschaftlichen Bemühungen nicht einherzugehen.

Ein Quotensystem würde die bestehende Situation nur noch verschärfen, in der Asylbewerber zu einer reinen Verschiebemasse werden. Damit könnte nach einigen Vorschlägen ein jeder Asylbewerber in ein jedes europäisches Land beordert werden. Die Entscheidung, wer wohin muss, würde den bürokratischen Aufwand potenzieren. Doch während in einer Excel-Tabelle Zahlen sich leicht hin und her rücken lassen, so gilt das nicht für Menschen. Tatsächlich stoßen diese administrativen Verfahren der Abschiebung immer wieder auf Proteste aus der Bevölkerung während sie in den zuständigen Staaten als weitere Belastung empfunden werden. Verteilungsmodelle widersprechen sowohl dem Flüchtlingsschutzgebot, einer effizienten Praxis als auch dem Solidaritätsgedanken.

Die Entscheidung, in welchem Land ein Schutzsuchender das Asylverfahren zu durchlaufen hat, hat zudem sehr weitreichende Konsequenzen. Die Person ist nicht nur für das mehrmonatige Verfahren an das zugewiesene Land gebunden, sondern kann auch als anerkannter Flüchtling für mindestens fünf Jahre in kein anderes europäisches Land ziehen. Die Freizügigkeit des Schengenraumes gilt für Flüchtlinge nicht, obwohl deren Recht auf Schutz nach europäischem Recht anerkannt wurde. Dies führte beispielsweise zu den sogenannten ‚Lampedusa-Flüchtlingen‘, die durch ihre Proteste in Berlin, Hamburg und anderen Städten bekannt wurden. Es handelt sich dabei vielfach um Flüchtlinge, die in Italien Asyl erhielten, aufgrund der dortigen ökonomischen Situation in Deutschland Arbeit suchen, dies aber im Gegensatz zu Italienern nicht dürfen.

Während die Ablehnung von Asylgesuchen von allen europäischen Staaten anerkannt wird, als Grundlage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, werden positive Schutzbescheide nicht gewürdigt. Man sollte also von einem Gemeinsamen Europäischen *Asylvermeidungssystem* sprechen, das durch individual-staatlichen Asyl- und Flüchtlingsschutz ergänzt wird.

### **Solidarität und Flüchtlingspolitik in Europa**

Will man einen solidarischen, effizienten und effektiven Flüchtlingsschutz in Europa, dann bedarf es zunächst einer gegenseitigen Anerkennung positiver Asylentscheidungen. Mit dem Wegfall der langfristigen Folgen dessen, wo das Asylverfahren durchgeführt wird, würde auch ein Verteilungssystem weitgehend überflüssig werden. Solange die Mindeststandards des EU Flüchtlingsrechts und eine zügige und faire Bearbeitung der Asylverfahren garantiert werden können, könnten Flüchtlinge in jedem Land Asyl beantragen. Ein finanzieller Ausgleich könnte zudem die Solidarität zwischen den europäischen Staaten gewährleisten. Flüchtlinge wären so in der Lage,

dorthin zu gehen, wo sie Bekannte haben oder wo sie für sich die besten Möglichkeiten sehen, ein neues Leben aufzubauen. Letztlich würde dies ihre Integration in Europa befördern.

Dass die EU-Richtlinien zum Asyl bei einer solch europäischen Lösung tatsächlich umgesetzt werden und keine Abwärtsspirale der Abschreckung einsetzt, ist allein durch Anreize nicht zu leisten. Auch jetzt schon ist es vor allem der Druck von zentral- und nordeuropäischen Staaten, die zu Reformen der Aufnahmepraxis in Griechenland und Italien geführt haben. Doch das Beharren auf die Einhaltung von EU-Richtlinien ist hierbei mehr Mittel denn Zweck, nämlich die Voraussetzung für Verteilungsverfahren. Stattdessen sollte Reformdruck auf EU-Ebene zentralisiert werden, indem beispielsweise dem Europäischen Asyl-Unterstützungsbüro (EASO) mehr Kompetenzen und eine kontrollierende Funktion zukommen.

Das wichtigste und wirkungsvollste Instrument eine menschenwürdige Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Europa zu garantieren, ist jedoch das bürgerschaftliche Engagement. Die ehrenamtliche Zusammenarbeit mit schutzsuchenden Migranten ist die beste Möglichkeit Fehlentwicklungen in der europäischen Flüchtlingspolitik zu erkennen. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger schließen sich in Projekten zusammen, um Flüchtlingen zu helfen aber auch um eine Willkommengesellschaft für Flüchtlinge zu schaffen, wie wir in unserer Studie<sup>1</sup> zu Ehrenamtlichen in der Flüchtlingsarbeit festgestellt haben. So können nicht nur ungerechtfertigte Abschiebungen im Namen einer Verteilungsgerechtigkeit verhindert werden, so wird zugleich eine europäische Zivilgesellschaft aus der Solidarität mit Flüchtlingen geboren. Wenn wir effektiven Flüchtlingsschutz, effiziente Flüchtlingspolitik und ein solidarisches Europa in den Mittelpunkt der Reformen des europäischen Asylsystems stellen, dann kann politisches Asyl ein wesentlicher Baustein im Aufbau einer europäischen Gesellschaft spielen, anstatt Gegenstand eines Verteilungskampfs zu sein, der auf Kosten von Flüchtlingen ausgetragen wird.

*Dies ist eine überarbeitete Version eines Beitrags, der mit weiterführenden Links auf dem Flüchtlingsforschungsblog<sup>2</sup> unter dem Titel Irrwege und Wege der europäischen Flüchtlingspolitik<sup>3</sup> erschien.*

---

<sup>1</sup> Siehe dazu: [http://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16\\_EFA-Forschungsbericht\\_Endfassung.pdf](http://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf)

<sup>2</sup> Siehe dazu: <http://fluechtlingsforschung.net/blog/>

<sup>3</sup> Siehe dazu: <http://fluechtlingsforschung.net/irrwege-und-wege-der-fluechtlingspolitik-europa/>



**Autor**

*Dr. J. Olaf Kleist ist German Research Foundation (DFG) Research Fellow am Refugee Studies Centre, University of Oxford und Mitglied des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. Er ist Gründer des Netzwerks Flüchtlingsforschung und Ko-Koordinator des DFG Netzwerks 'Grundlagen der Flüchtlingsforschung'.*

**Kontakt:** *olaf.kleist@qeh.ox.ac.uk*

**Redaktion:**

*BBE Europa-Nachrichten – Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa*

*Bundenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)*

*- Geschäftsstelle -*

*Michaelkirchstr. 17-18*

*10179 Berlin-Mitte*

*+49 (0) 30 6 29 80-11 4*

*europa-bbe(at)b-b-e.de*

*www.b-b-e.de*