

# Dublin-Verordnung: Kurswechsel dringend nötig

## PARAGRAFENDSCHUNDEL DER DUBLIN-VERORDNUNG: DAS SYSTEM IST INEFFIZIENT UND FÜHRT ZU EXKLUSION

---

Die Verordnung 604/2013/EU vom 26. Juni 2013 – Avatar einer 1990 in der irischen Hauptstadt unterzeichneten Konvention – legt die Kriterien und Verfahren fest, mit deren Hilfe bestimmt wird, welcher Staat für die Prüfung eines Asylantrags in der Europäischen Union (EU) und in vier assoziierten Staaten zuständig ist. Es ist einem Ausländer zwar nicht verboten, einen Asylantrag in mehreren Ländern zu stellen, aber anhand verschiedener Kriterien, wie Familie, Aufenthalt, reguläre bzw. irreguläre Einreise oder Registrierung eines Asylantrags, ist nur ein Land zuständig. Folglich müssen die anderen Staaten die jeweilige Person dorthin zurückschicken.

Seit zwei Jahren ist in Frankreich und Europa die Anzahl der AsylbewerberInnen, gegen die ein Dublin-Verfahren eingeleitet wird, beträchtlich angestiegen: Während 2014 in Frankreich etwa 6000 Menschen betroffen waren, waren es 2015 12 000 und 2016 22 000 (25 % der AsylbewerberInnen). Die ersten Zahlen für das Jahr 2017 lassen über 30 000 Betroffene vermuten, also mehr als ein Drittel der Asylbewerber.

Dieser Anstieg ist die Folge des seit 2015 vermehrten Eintreffens von Schutzsuchenden über das Mittelmeer und die Balkanländer, und der Zerschlagung der provisorischen Lager bei Calais und in Paris, wo zahlreiche Menschen lebten, die schon durch andere europäische Länder gekommen waren. Allerdings war die Zahl der tatsächlich überstellten Personen sehr gering: im Jahr 2015 nämlich nur 525. Im Juli 2016 forderte der französische Innenminister in einem Rundschreiben die Präfekten klammheimlich auf, diese Verordnung streng zu befolgen, das heißt, rascher in das zuständige Land auszuweisen und dafür zu verschiedenen Zwangsmitteln zu greifen. Deswegen stehen immer mehr solcher Asylsuchenden unter Hausarrest, untergebracht in Hotels, Notunterkünften (CHU), Aufnahmezentren (CAO) oder den sogenannten PRADHA-Zentren<sup>2</sup>, während die Zahl von in Hafteinrichtungen eingewiesenen Betroffenen des Dublin-Verfahrens

---

<sup>1</sup> Die CIMADE – Service œcuménique d’entraide (Ökumenischer Dienst zur Unterstützung von Flüchtlingen) französische NGO (association loi de 1901).

<sup>2</sup> „Programme d’Accueil et d’Hébergement des Demandeurs d’Asile“, Einrichtung von Anlaufstellen und Unterbringung von Asylbewerbern, eine per Ausschreibung neu gegründete Einrichtung mit Platz für 5351 Personen, für die ADOMA den Zuschlag bekam. Ein Großteil der Unterkünfte sind ehemalige „Formule 1“-Hotels.

geradezu explodierte<sup>3</sup>. 2016 wurden trotz dieser Verschärfung 1 300 Personen überstellt, also nur 9% der von den anderen Mitgliedstaaten akzeptierten Verfahren.

Die Übrigen dürfte einen Asylantrag in Frankreich stellen können – nach einem Leidensweg von mehreren Monaten (zwischen 6 und 18 Monaten, wenn die Präfekturen sie als untergetaucht betrachten) – einer Zeit, in der die ohnehin schon schutzbedürftigen Menschen, zum Teil mittel- und obdachlos, in steter Angst vor einer Abschiebung leben und äußerster Prekarität ausgesetzt sind.

Vor allem destabilisieren die steigenden Zahlen der von einem Dublin-Verfahren Betroffenen die gesamte Asylverfahrensregelung: statt drei Tage dauert die Registrierung von Asylanträgen durchschnittlich 30 Tage, denn die Präfekturen laden die Dublin-Betroffenen sehr oft vor, so dass die meisten von ihnen monatelang auf die Prüfung ihres Asylantrags durch die OFPRA<sup>4</sup> warten müssen. Die Unterkunstmöglichkeiten sind gleichzeitig ausgeschöpft und stehen zum Teil leer, weil es gesetzlich nicht zulässig ist, die Dublin-Betroffenen in "CADAs"<sup>5</sup> unterzubringen und die Plätze, die ihnen angeboten werden (CAO, Praha) nicht hinreichen, um sie alle zu beherbergen, auch handelt es sich immer mehr um Gewahrsamseinrichtungen.

### Eine verhängnisvolle Abänderung der Dublin-Regelung

Das Dublin-System ist also außer Kontrolle geraten und es ist dringend notwendig, es von Grund auf zu revidieren. Der zurzeit im Europa-Parlament zur Diskussion stehende Vorschlag für eine Neufassung geht jedoch nicht dahin. Er orientiert sich an dem schändlichen Deal zwischen EU und Türkei und zielt darauf ab, eine neue Etappe einzuführen, bei der die Existenz eines sicheren Drittstaates (ein Land außerhalb der EU, wo der Asylsuchende in Sicherheit wäre, und wo er Asyl beantragen könnte) geprüft werden muss, bevor der zuständige Staat bestimmt wird; das steht im Widerspruch zum Asylrecht und bürdet die Verantwortung für die Aufnahme der Geflüchteten den südlichen und östlichen EU-Ländern auf.

Der Vorschlag für eine Reform der Dublin III-Verordnung, schafft außerdem das jetzige Sicherheitsventil ab, nämlich die Maximalfristen, innerhalb derer die Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat zu erfolgen hat: demnach bliebe die einmal erklärte Zuständigkeit eines Staates für die Prüfung eines Antrags unter allen Umständen auf unbegrenzte Zeit gültig, selbst wenn der Betreffende das europäische Territorium jahrelang verlässt. Der Wegfall dieser Regel wird dazu führen, dass die Zahl der umherirrenden Asylsuchenden um ein Vielfaches ansteigt, da ihr Antrag nicht geprüft und ihre Schutzbedürftigkeit nicht beurteilt werden können.

Zwar sieht der Vorschlag einen "Verteilungsmechanismus" für die Asylsuchenden vor, nach einem ähnlichen Verteilungsschlüssel wie dem, der 2015 für die Umsiedlungen beschlossen worden war und der schließlich weil es am politischen Willen fehlte, nur 30 000 « Super AsylbewerberInnen » (ausschließlich SyrerInnen und EritreerInnen) ermöglicht hat, aus Griechenland und Italien umgesiedelt zu werden, wenn auch nur im Fall einer schweren Krise

---

<sup>3</sup> In diesen Abschiebungshafteinrichtungen leistet La Cimade Hilfestellung bei der Wahrnehmung der Rechte (Bordeaux, Toulouse, Hendaye, Mesnil-Amelot, Rennes). Im Lauf der letzten zehn Monate sind 964 vom Dublin-Verfahren Betroffene in Hafteinrichtungen eingewiesen worden gegenüber nur 342 im gleichen Zeitraum 2016. In ein anderes europäisches Land wurden tatsächlich 470 Personen überstellt. In 99 Fällen geschah das, obwohl der französische Kassationsgerichtshof die Anordnungen, welche das erlauben, bereits für nicht rechtskräftig erklärt hatte. (Cour de cassation, 27. September 2017, Nr. 17-1130)

<sup>4</sup> "Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides", französisches Amt für den Schutz von Geflüchteten und Staatenlosen.

<sup>5</sup> "Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile", Aufnahmezentrum für Asylbewerber.

(das heißt, wenn die Zahl der Gesuche 150 % des normalen Aufnahmepotenzials eines Landes übersteigt).

Diese Neufassung trägt nicht, wie angekündigt, dazu bei, das Gesamtsystem und die Solidarität der europäischen Länder untereinander zu verbessern. Im Gegenteil, sie hat zur Folge, dass den südlichen und östlichen EU-Ländern die Aufnahme der Geflüchteten weiterhin verstärkt übertragen wird, und sie hat zur Folge, dass das Leben der Schutzsuchenden noch prekärer und unsteter wird.

## UMDENKEN FÜR EIN EUROPÄISCHES ASYLSYSTEM OHNE DUBLIN-VERFAHREN

---

Für ein Asylsystem auf EU-Ebene, das mehr auf Wahl als auf Zwang beruht

**Die CIMADE vertritt die Ansicht, dass das Asylproblem auf europäischer Ebene angegangen werden muss.** In der Tat bewirken die politischen und gesetzlichen Entwicklungen seit über 20 Jahren, dass die gemeinschaftlichen Errungenschaften in Asylfragen zu tief verankert sind, als dass eine Rückkehr zu einer nationalen Ebene in Betracht käme. Außerdem haben die Europäischen Gerichtshöfe seit der Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik die Effektivität der Rechte von Asylsuchenden und Geflüchteten erheblich verstärkt. Schließlich scheint es, angesichts der derzeitigen scharfen politischen Konflikte in der EU (Brexit, Ost-West-Spaltung, steigender Populismus) wichtig, die Rolle Europas für die Verteidigung des Asylrechts und die Bedeutung eines auf Solidarität beruhenden Systems erneut zu bekräftigen.

Ein positives Ergebnis der Reform der Dublin-Verordnung kann nur bedeuten, ein einheitliches Asylsystem einzuführen, das viel besser ausgereift ist, als es jetzt der Fall ist. **Dazu gehören nicht nur menschenwürdige und vergleichbare materielle Aufnahmebedingungen in allen Staaten, sondern vor allem auch ein Mechanismus, der den Asylsuchenden überall in Europa die gleichen Chancen auf Schutz bietet.** Heute sind die Chancen einen positiven Bescheid zu erhalten äußerst unterschiedlich je nachdem, welches Land den Antrag bearbeitet.<sup>6</sup>

Um die Diskrepanzen zu verringern, gilt es, darüber nachzudenken, wie eine Angleichung der Prüfungsverfahren der Anträge aussehen könnte, sei es durch die Gründung einer unabhängigen europäischen Behörde für die Prüfung der Anträge (mit möglichem Rechtsbehelf mit stets aufschiebender Wirkung) oder sei es durch die verstärkte Kontrolle ebenfalls durch ein unabhängiges Amt, das die Ergebnisse harmonisieren und die Auffassungen vereinheitlichen könnte.

Entgegen den derzeitigen Zielsetzungen der EU weisen wir erneut auf die Notwendigkeit hin, die Verfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber im Hinblick auf eine Verbesserung zu harmonisieren: jede Schutz suchende Person muss das Recht auf eine aufmerksame und unvoreingenommene Prüfung ihres Antrags, sowie auf eine menschenwürdige Aufnahme in einem europäischen Land haben.

Das geht einher mit dem bedingungslosen Zugangsrecht auf europäisches Gebiet für Schutzbedürftige und mit der Ablehnung von politischen Auslagerungsstrategien der EU sowie von Selektionsstellen an den Grenzen (vom Typ *hotspots*).

---

<sup>6</sup> Ein Beispiel: der Unterschied zwischen den Prozentsätzen von Afghanen mit Anrecht auf Schutz in den EU-Ländern spricht Bände. 2016 ging er von 1,7 % in Bulgarien bis 97% in Italien. In Schweden waren es 37,4%, in Deutschland 60,5%, während sie in Frankreich 82,3% ausmachten.

## Infolgedessen erhebt La CIMADE erneut Einspruch gegen die Anwendung

- des Begriffs als "sicher" geltender Herkunftsländer
- des Begriffs der "sicheren Drittländer"
- von Schnellverfahren
- der Banalisierung von Freiheitsbeschränkungen – oder Beraubungen (Zuweisung des Aufenthaltsortes oder Hafteinrichtungen für Asylsuchende)

Sobald ein solches System in Kraft tritt, kann der jetzige Dublin-Mechanismus – der die Zuständigkeit für die Prüfung dem Staat zuweist, in dem die Person zunächst angekommen ist, oder einen Asylantrag gestellt hat – ersetzt werden **durch ein System, das von Anfang an die Wahl des Asylbewerbers berücksichtigt – entsprechend den familiären Bindungen, Sprachkenntnissen oder persönlichen Plänen.** Dadurch kann vermieden werden, dass sich Situationen wie das Umherirren und soziale Ausgrenzung vervielfachen. Darüber hinaus könnte die EU, was den finanziellen Aufwand, die Expertise und die Personalressourcen angeht, eine wirkliche Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten erwägen, um so eventuelle Ungleichgewichte zu kompensieren, die mit der Zahl der Asylsuchenden verbunden sind.

Eine unerlässliche Voraussetzung ist auch **die Umsetzung einer wahren Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU für unter internationalem Schutz stehende Personen**, und zwar zu den gleichen Bedingungen wie für europäische Staatsangehörige, um so dem Anstieg der Zahl von Migranten ohne Papiere ein Ende zu setzen.

### Für eine sofortige Abschaffung des Dublin-Verfahrens

Bis es zur Umsetzung eines derartigen Systems kommt, bekräftigt die CIMADE erneut ihren Standpunkt: das Dublin-Verfahren ist, so wie es jetzt praktiziert wird und auch in seiner nächsten Version, zugleich kompliziert, ungerecht und ineffizient – und die damit verbundenen Kriterien dürfen nicht länger angewandt werden, so dass die Asylsuchenden das Land wählen können, wo sie Asyl beantragen. Die bestehenden Rechtsbestimmungen, die laut einer Ermessungsklausel die Zuständigkeit Frankreichs<sup>7</sup> erlauben, müssen ausgeschöpft werden, damit die Anträge auf Schutz möglichst rasch bei der OFPRA eingereicht werden. Seit 2015 hat der französische Menschenrechtsverteidiger wiederholt die zuständigen Behörden in dieser Angelegenheit zur Rede gestellt und gefordert, Frankreich solle die Anwendung der Verordnung unter Berufung auf diese Klausel<sup>8</sup> aussetzen.

Es ist also dringend nötig, dass die französischen Behörden die Asylanträge der vom Dublin-Verfahren Betroffenen bearbeiten und sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, ein wirklich solidarisches und Schutz gewährendes Asylsystem zu verteidigen.

---

<sup>7</sup> Namentlich in der Ermessensklausel der Verordnung; auch wird diese Befugnis im zweiten Absatz des Artikels Nr. 53-1 der Verfassung eingeräumt.

<sup>8</sup> Vergleiche dazu die Publikation zur Situation der Migranten in Calais: "Défenseur des droits, Synthèse des recommandations, Exilés et droits fondamentaux: la situation sur le territoire de Calais", Oktober 2015.