

# Dublin

## Ein System in der Krise

Die Verteilung von Flüchtlingen in der EU nach der Dublin-III-Verordnung funktioniert nicht mehr. Neue Ansätze oder ein Verfahren, das die Flüchtlinge in den Blick nimmt, sind nicht in Sicht.  
Von Aida Ibrahim und Bernd Kasperek

**D**ublin, das Zuständigkeitssystem für Asylverfahren innerhalb der EU, steht schon länger unter Druck. An erster Stelle sind hier natürlich die Flüchtlinge zu nennen, die sich weigern, sich dem technokratischen System zu unterwerfen und sich immer wieder auf den Weg in einen anderen EU-Mitgliedsstaat machen, um dort Aufnahme und Schutz zu suchen. Doch darüber hinaus gab es bisher auch eine starke Allianz von antirassistischen Initiativen, NGOs, Anwältinnen und Anwälten, europäischen Gerichten und Regierungen aus dem Süden der Europäischen Union, die eine tiefgreifende Reform Dublins forderten. Dies alles vor dem Hintergrund einer zunehmenden Dysfunktionalität des Dublin-Systems. Denn die tatsächlichen Überstellungsquoten sind mittlerweile im niedrigen zweistelligen Prozentbereich angekommen. Zudem ist es ein offenes Geheimnis, dass etwa Italien bestenfalls eine laxe Praxis der Registrierung von Fingerabdrücken in der EURODAC-Datenbank verfolgt, die das technische Herzstück des Dublin-Systems bildet. Folge ist, dass die nordeuropäischen Staaten, die dank Dublin jahrelang von historisch niedrigen Asylantragszahlen profitierten, mittlerweile einen rasanten Anstieg neuer Fälle verzeichnen. Damit stellt sich die Frage nach der Zukunft Dublins derzeit mit Vehemenz.

Diese Vehemenz wurde spätestens am 12. Juni 2015 spürbar. „Österreich stoppt neue Asylverfahren“ titelte die Süddeutsche Zeitung am 12.6.2015 und berichtete, dass die österreichische Innenministerin Johanna Mikl-Leitner von der konservativen ÖVP die Asylbe-

hörden angewiesen habe, neue Asylanträge zwar anzunehmen und zu registrieren, diese aber nicht weiter zu bearbeiten. Vielmehr solle sich das Behördenpersonal auf Rückführungen und Abschiebungen beschränken.

Diese gezielte Herbeiführung eines systemischen Mangels im österreichischen Asylsystem zielt selbstverständlich nicht auf ein Ausscheiden Österreichs aus dem Dublin-System ab. Vielmehr erklärt Mikl-Leitner, dass es ihr mit diesem Schritt darum geht, den Druck auf die anderen EU-Staaten zu erhöhen. Sie habe sich schon seit Langem für eine Quotenregelung anstelle des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens à la Dublin ausgesprochen. Diesbezüglich wird sie folgendermaßen zitiert: „Bisher gibt es nur einzelne Absichtserklärungen. Die bringen uns nicht weiter.“

**Der Zusammenbruch der Grenzkontrollen im Mittelmeer bringt Dublin ins Wanken**

Dabei bleibt zunächst offen, warum das Dublin-System gerade im Jahr 2015 in die Krise gerät. Die Effekte des Dublin-Systems auf Flüchtlinge und südliche EU-Mitgliedsstaaten sind schon viele Jahre bekannt. Die höchstrichterliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (hier vor allem die Fälle MSS und Tarakhel) wie auch das Dublin-Urteil des Europäischen Gerichtshofs mit ihren einschneidenden Konsequenzen für die Gesamtar-



**„Es fühlt sich an wie zu Hause“**

GIEßEN 10.6.15  
Seit Januar diesen Jahres befinden sich Yared, Sirak und Degsew im Kirchenasyl der Stephanus-Gemeinde in Gießen. Allen dreien droht die Abschiebung. Sie haben eine Odyssee durch Europa hinter sich. Yared ist seit 14 Jahren auf der Flucht: Über Äthiopien, den Sudan und Libyen kam er nach Europa: Italien, Frankreich, Dänemark, Norwegen und Schweden. Degsew floh aus der Obdachlosigkeit in Äthiopien und landete in den Niederlanden erneut auf der Straße. Sirak wurde in Eritrea gefoltert, denn er wollte zur Schule gehen, nicht zum Militär.<

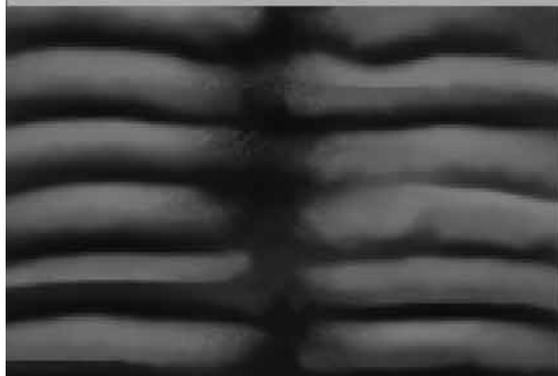


**„Wir bleiben,  
auch wenn es  
hart wird“**

HANNOVER 20.12.14  
*Sudanesische Asyl-  
suchende demon-  
strieren mit einem  
Protestcamp in  
Hannover gegen Ab-  
schiebungen und für  
bessere Lebensbedin-  
gungen. Als im  
Sommer einer der  
Protestierenden  
nach Italien abge-  
schoben werden  
sollte, traten 29  
Flüchtlinge in den  
Hungerstreik. Die  
Flüchtlinge kriti-  
sieren, dass nur  
wenige Sudanesen  
in Deutschland als  
Flüchtlinge aner-  
kannt werden.  
Flüchtlingssprecher  
Abdullah sagte der  
EZN: „Wir bleiben,  
auch wenn es hart  
wird.“<*



BODY NO: 132





**„Das dürfen wir nicht zulassen“**

LAM 16.1.2015  
*Mohamad Reza Barzegar hat in Lam viele Freundinnen und Freunde gefunden. Als dem jungen Iraner die Abschiebung nach Italien angedroht wird, reichen diese eine Petition ein. Für Mohamad, der Epileptiker ist, wäre eine Abschiebung in ein Land, in dem Flüchtlinge keine medizinische Hilfe erhalten, besonders gefährlich. „Italien ist zwar ein EU-Staat, dennoch werden Flüchtlinge dort häufig obdachlos, da es nicht genügend Unterkünfte gibt“, begründet Jeannette Graßl die Petition.<*

chitektur Dublins wurden schon vor einiger Zeit gefällt. Eher jüngeren Datums ist die Novelle der Dublin-Verordnung (Dublin III), die am 19. Juli 2013 in Kraft getreten ist. Sie hat keine substanziellen Änderungen der dem System immanenten Logik gebracht. Schon der legislative Prozess war durch einen Konsens über die Beibehaltung des existierenden Systems geprägt.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass die derzeitige Krise ein Effekt des Zusammenbruchs der Grenzkontrolle im zentralen Mittelmeer ist. Diese Entwicklung nahm mit den Aufständen des arabischen Frühlings und dem Bürgerkrieg in Libyen ihren Anfang, kamen der EU und insbesondere Italien doch hier ihre staatlichen Kooperationspartner in Fragen der Migrations- und Grenzkontrolle (Tunesien und Libyen) abhandeln. Im Oktober 2013 führten die Schiffsunglücke vor Lampedusa zu einer handfesten Legitimationskrise des Grenzregimes, die sich vor allem im europäischen Diskurs über die Zukunft der Grenzkontrolle niederschlägt. Das tödliche Wochenende vom 18. und 19. April 2014, an dem rund 650 Flüchtlinge ertranken, hat diese Krise nur vertieft.



### Abschiebung nach Italien blockiert

DORTMUND 5.2.2015  
*Die Initiative „Alle bleiben hier – Abschiebungen stoppen!“ teilte in einer Pressemitteilung mit: 50 Personen verhinderten in den frühen Morgenstunden die Abschiebung eines Pakistani in Dortmund durch eine Sitzblockade. Unter dem Hashtag #abschiebestoppruhr war kurzfristig zu der Aktion aufgerufen worden.<*

Die Unglücke von Lampedusa führten einerseits zu vollmundigen Ankündigungen der EU, ihre Migrations- und Grenzpolitik zu überdenken, andererseits setzte die italienische Regierung die Marine-Operation Mare Nostrum in Gang, die zum ersten Mal in der Geschichte des europäischen Grenzregimes der Rettung von Menschenleben eine höhere Priorität zuwies als dem Schutz der Außengrenze. Auf Druck der EU stellte Italien Mare Nostrum zum November ein, stattdessen startete die EU die Frontex-Operation Triton.

Dabei sind sowohl Mare Nostrum als auch Triton nur verschiedene Versuche, der stark angestiegenen (Flucht-)Migration über das Mittelmeer Herr zu werden. Ob humanitaristisch angehaucht oder vollkommen der Grenzkontrolle verpflichtet, beide Operationen waren und sind weiterhin mit der Tatsache konfrontiert, dass im Jahr 2014 rund 200.000 Flüchtlinge die EU über das Meer erreicht haben. Eine Vervierfachung der Zahlen von 2013, und Frontex – sicherlich nicht ohne Eigeninteresse – geht für 2015 von bis zu einer Million Flüchtlingen aus.

Auf der Ebene der EU-Politik entfaltete sich daher im Frühjahr 2015 hektische Aktivität. Der neue Kommissionspräsident Junker hatte schon bei der Vorstellung

seiner Kommission 2014 einen Neustart in der europäischen Migrationspolitik angekündigt. Doch zuerst preschte im März 2015 die italienische Regierung mit einem „Non-Paper“ vor, in dem, mal wieder, die Einbeziehung von Drittstaaten (nun vor allem Ägypten) in die Migrationskontrolle gefordert wurde. Dies führte erneut zu der unvermeidlichen Debatte um Flüchtlingslager in Nordafrika. Sie wurden schon 2004 als Blair-Schily-Plan diskutiert und verworfen. Die Vorverlagerung der Migrationskontrolle war wiederum schon seit mindestens einem Jahrzehnt gängige Praxis im Mittelmeer und hat sich in dieser Zeit nicht als praktikables Mittel erwiesen: Das Outsourcing von Kontrolle an Diktaturen war und ist zum Scheitern verurteilt.

Nach dem tödlichen Wochenende im April präsentierte die Kommission einen Zehn-Punkte-Plan. Dieser beinhaltete vor allem eine Stärkung der Frontex-Operationen im Mittelmeer, ein forciertes Vorgehen gegen Schlepper und Schleuser, eine Unterstützung der Asylsysteme in Italien und Griechenland durch das Europäische Asylunterstützungsbüro (EASO) sowie eine Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, die Praxis der Fingerabdruckabnahme wieder ernsthaft zu verfolgen. Dazu folgen Verweise auf zu prüfende Relocation- und Resettlement-Programme sowie Absichtserklärungen im Bereich der Vorverlagerung. Auch wenn der Plan ein Maßnahmenpaket darstellt, so lässt er sich doch als prägnante Analyse der Probleme des europäischen Migrationsregimes lesen. Insofern unterstreicht er den Zusammenhang zwischen dem Zusammenbruch der Kontrolle im Mittelmeer und der politischen Krise Dublins.

Dabei ist erstmal nicht davon auszugehen, dass die Vorverlagerung der Migrationskontrolle in näherer Zukunft umsetzbar ist und Ergebnisse im Sinne einer Reduktion der Migration nach Europa zeitigen wird. Der vor allem von der EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini verfolgte Plan einer Militärmission nach dem Vorbild der Anti-Piraten-Mission Atalanta vor der Küste Somalias, die Schlepper und Schleuser vor allem in Libyen militärisch bekämpfen soll, scheint eher verzweifelt. Dank der von Wikileaks veröffentlichten internen Dokumente (Rat 2015a und 2015b) lässt sich mittlerweile abschätzen, wie illusorisch das Unterfangen ist. Gleichzeitig scheint das notwendige UN-Mandat in Ferne, da sich Russland im UN-Sicherheitsrat gegen die Mission stellt.

## Relocation und Resettlement dienen nur als Überdruckventil

Ernstzunehmender und realistischer sind daher die Vorstellungen der Kommission, die im Mai in drei Mitteilungen veröffentlicht wurden. Am 13. Mai wurde die „European Agenda on Migration“ (2015b) vorgestellt. Diese orientiert sich am Zehn-Punkte-Plan, verspricht aber auch eine Aktivierung des Notfallmechanismus aus dem Vertrag von Lissabon (Art. 78(3)) bis Ende Mai 2015; außerdem einen langfristigen Gesetzesvorschlag zur Relocation bis Ende des Jahres 2015 sowie eine Empfehlung für einen EU-weiten Resettlement-Plan über 2016 hinaus.

Am 27. Mai folgte ein Vorschlag für eine Ratsentscheidung zur Etablierung vorläufiger Maßnahmen, um Italien und Griechenland im Bereich des Asyls zu entlasten (2015d). Insgesamt 40.000 Asylsuchende sollen aus Italien (24.000) und Griechenland (16.000) in andere EU-Mitgliedsstaaten umgesiedelt werden (Relocation). Davon betroffen wären Flüchtlinge aus Ländern mit einer Schutzquote von über 75 Prozent, Asylsuchende also, deren Anträge zu drei Vierteln in der EU anerkannt werden. Das ist zur Zeit lediglich bei Schutzsuchenden aus Syrien und Eritrea der Fall. Diese Vorgabe soll Flüchtlinge mit geringer Aussicht, als solche anerkannt zu werden, von der Umsiedlung ausschließen. Insbesondere Schutzsuchende aus den westlichen Balkanstaaten wären davon betroffen. Die Regelung ist zeitlich begrenzt: Sie soll für die Dauer von zwei Jahren und nur für Flüchtlinge gelten, die nach dem Inkrafttreten der Maßnahme nach Griechenland und Italien eingereist sind. Der Verteilungsschlüssel soll anhand der Bevölkerungsgröße, dem Bruttoinlandsprodukt, dem Faktor Arbeitslosenquote sowie der Aufnahmequote von Flüchtlingen berechnet werden. Die ersten beiden Faktoren fallen mit jeweils 40 Prozent ins Gewicht, die beiden letzten mit 10 Prozent. Nach dem vorgeschlagenen Schlüssel müssten Deutschland und Frankreich als größte und wirtschaftsstärkste Mitgliedsstaaten die meisten Flüchtlinge aufnehmen. Als Anreiz sollen die Mitgliedstaaten für jede aufgenommene Person eine Summe von 6.000 Euro erhalten. Insgesamt 240 Millionen Euro veranschlagt die Kommission für das Vorhaben.

Denselben Verteilungsschlüssel schlägt die Kommission in einer (rechtlich nicht bindenden) Empfehlung für die Aufnahme von 20.000 Schutzsuchenden aus Ländern außerhalb der EU vor (Resettlement). Anders als bei der „Notumsiedlung“ soll die Beteiligung der

Mitgliedsstaaten an einem Resettlement allerdings freiwillig sein. Die Ratio der Kommission folgt dabei wieder der Krise der Grenze im Mittelmeer. Denn begleitet wird dieser Vorschlag der Kommission von einem „EU Action Plan against migrant smuggling (2015-2020)“. Konkreter wird die Kommission in ihrer Empfehlung für einen europäischen Resettlement-Plan (2015f). Hier formuliert sie klar, welches Ziel sie mit dem Resettlement verfolgt. Es soll verhindert werden, dass Flüchtlinge für die gefährliche Reise über das Mittelmeer „Zuflucht bei kriminellen Schlepper- und Menschenhändlernetzen suchen“. Die Idee ist nicht neu: Bereits 2012 wurde ein gemeinsames EU-Resettlement-Programm beschlossen. Die Beteiligung fiel bisher mehr als verhalten aus: In einem Zeitraum von sechs Jahren (2008-2014) wurden in der gesamten EU weniger als 40.000 Flüchtlinge neu angesiedelt. Verbindlichkeit bei der Aufnahme von Flüchtlingen scheint in Europa ein Problem zu sein.

## Die Mitgliedsstaaten wollen keine Relocation

Der Vorschlag der Kommission für eine Relocation von Schutzsuchenden innerhalb Europas stieß größtenteils auf Ablehnung. Die meisten Länder wollen nur einer freiwilligen Aufnahme zustimmen. Vor allem osteuropäische EU-Länder wie Tschechien, die Slowakei, Polen und die baltischen Staaten meinen, sie könnten nicht so viele Flüchtlinge aufnehmen, wie sie der Quote nach müssten. Ungarns Regierungschef Viktor Orban nannte den Vorschlag „absurd“ und „an Wahnsinn grenzend“. Die rechte Regierung des Landes kündigte jüngst die Errichtung eines vier Meter hohen Drahtzauns an der Grenze zu Serbien an, um Flüchtlinge abzuwehren. Auch Großbritannien ist gegen eine Flüchtlingsquote und kündigte wie Irland und Dänemark an, von ihrer Opt-out-Regelung Gebrauch zu machen. Spanien, Deutschland und Frankreich sind mit dem vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel unzufrieden. Spanien fordert, dass die Arbeitslosenquoten stärker berücksichtigt werden, während Deutschland und Frankreich mit der Forderung, die Anzahl bereits aufgenommener Flüchtlinge höher anzurechnen, versuchen, die ohnehin geringe Aufnahmequote von 4.000 bis 5.000 Personen weiter zu senken.

Es überrascht nicht, dass sich die EU-Innenministerinnen und Innenminister auf ihrem Gipfel vom 16. Juni 2015 nicht zu einer Entscheidung bezüglich des Relocation-Plans der Kommission durchringen konnten. Es gab lediglich Beschwörungen der europäischen Solidarität sowie Absichtserklärungen



## Einfallsreichtum zahlt sich aus

OSNABRÜCK 11.2.2015  
 Mit einer SMS- und Telefonkette organisieren sich Osnabrücker Bürgerinnen und Bürger regelmäßig gegen Abschiebungen. Im Februar 2015 trafen sich 50 von ihnen zu ihrer 30. Blockade. Etwas war anders. Die Behörden hatten den Flüchtling vorab schriftlich verpflichtet, sich vor dem Tor der Unterkunft aufzuhalten. Doch inmitten all der Menschen war nicht zu erkennen, wer abgeschoben werden soll. Mehrere Männer heben die Hand und riefen „Hier“. Die Ausländerbehörde bricht die Aktion unter Applaus ab.<

bezüglich einer freiwilligen Beteiligung. Der deutsche Innenminister De Maizière brachte das Ergebnis daher auf die typische europäische Formel „Es gibt noch kein Ergebnis, aber es gibt eine gemeinsame Überzeugung, dass wir bald eine gemeinsame Lösung brauchen“.

Dabei zeigt sich in der gesamten Diskussion um Relocation und Resettlement an keiner Stelle eine weitreichende Reform Dublins. Vielmehr handelt es sich um die Einführung eines Überdruckventils, das Dublin vor dem endgültigen Kollaps, der sich aufgrund der steigenden Ankunfts zahlen abzeichnet, schützen soll. So ist auch die deutsche Verhandlungsposition zu interpretieren. Nachdem Deutschland über ein Jahrzehnt von Dublin profitiert hat, ist es das Land, das einen Zusammenbruch des gemeinsamen europäischen Asylsystems am meisten zu fürchten hat. Die deutsche Unterstützung für die Relocation-Pläne der Kommission sind daher der Versuch, eine Brandmauer um Dublin zu errichten. Dies lässt sich konkret in einer Erklärung des französischen und des deutschen Innenministers nach dem G6-Treffen der sechs wichtigsten EU-Innenministerinnen und -minister am 1. und 2. Juni 2015 auf Schloss Moritzburg nachlesen: „Das Dublin-System muss in Kraft bleiben“ (BMI 2015). Zu diesem Zweck schlagen Deutschland und Frankreich eine verstärkte europäische Intervention in Form einer Asyl-Troika aus EASO, Frontex und der Kommission in den EU-Mitgliedsstaaten an der Außengrenze vor.



## Erfolg mit zivilem Ungehorsam

HOFHEIM 13.2.2015

*Der Einsatz des Freundeskreis Asyl in Hofheim für eine syrische Familie zeigt Wirkung: Die Behörden setzten die geplante Abschiebungen nach Bulgarien aus. Zuvor hatten der Freundeskreis und lokale Politiker öffentlich gegen die geplante Abschiebung protestiert. Im Fall der Familie Abass hoffen die Unterstützer nun darauf, dass vor Gericht ein Eilantrag stattgegeben wird. Falls nicht, kündigt der Freundeskreis notfalls zivilen Ungehorsam an.<*

## Flüchtlinge suchen ihr Ziel nicht nach einem Verteilungsschlüssel aus

Festzuhalten bleibt, dass das politische Feld rund um Dublin derzeit so dynamisch ist wie noch nie in der knapp 25-jährigen Geschichte der Verordnung. Doch lassen sich die Haltungen der aktuellen Akteure abschätzen. Die Position Deutschlands und Frankreichs wurde schon angedeutet. Für diese beiden Staaten, die nach dem von der Kommission vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel 22 Prozent und 17 Prozent der Flüchtlinge in der EU aufnehmen müssten, stellt der Schlüssel eine Obergrenze da, an deren Durchsetzung beide Staaten ein großes Interesse haben müssen. Die Position der Kommission zielt wohl auf eine langfristige Modifikation Dublins hin zu einem tatsächlichen Verteilungssystem. Die Aktivierung des Notfallmechanismus aus dem Vertrag von Lissabon verfolgt vor allem das Ziel, einen konkreten Verteilungsschlüssel in der politischen Realität der EU-Migrationspolitik zu etablieren.

In einem weiteren Schritt kann die Kommission auf diesen Schlüssel verweisen und darauf aufbauend ein tatsächliches Verteilungssystem vorschlagen, das dann vielleicht gar nicht mehr durch Ausgleichszahlungen versüßt werden muss.

Doch für all diejenigen, die gegenwärtig von der Misere des Dublin-Systems betroffen sind, also all jene Flüchtlinge, die schon in Europa sind oder die gerade erst ankommen, bedeuten diese Diskussionen wenig. Denn die grundsätzliche Krux sowohl des Dublin-Systems als auch eines wie auch immer gearteten Umverteilungssystems ist, dass die Fairness des Systems jeweils anhand der Lasten bewertet wird, die es in den einzelnen Mitgliedsstaaten verursacht. Damit fällt die Subjektivität der Flüchtlinge, die meistens sehr genaue Vorstellungen haben, in welchem Mitgliedsstaat der EU sie Zuflucht suchen wollen, erneut unter den Tisch. Es ist aber genau diese Selbstbestimmtheit, die den Kern der gegenwärtigen Krise Dublins ausmacht. Sie wird auch die Krise des nächsten Systems ausmachen. So entstand jüngst ein weiteres Flüchtlingscamp an den Landesgrenzen innerhalb Europas: Dieses Mal sind Flüchtlinge an der französisch-italienischen Grenze in einen Sitzstreik getreten, weil Frankreich ihnen die Einreise und damit die Weiterreise in ihr Zielland verweigert. Der Versuch, die Protestierenden mithilfe von Polizeikräften zu vertreiben, lässt sich als Machtlosigkeit gegenüber der Beharrlichkeit und Selbstbestimmung der Flüchtlinge begreifen.<

Bernd Kasperek

*promoviert über das europäische Grenz- und Migrationsregime. Er ist Mitglied des Vorstands der Forschungsassoziaton [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) und aktiv beim Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*

Aida Ibrahim

*studiert and der Uni Hamburg Afrikanistik und Politikwissenschaften. Sie ist Mitglied von MigMap und dem Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung.*