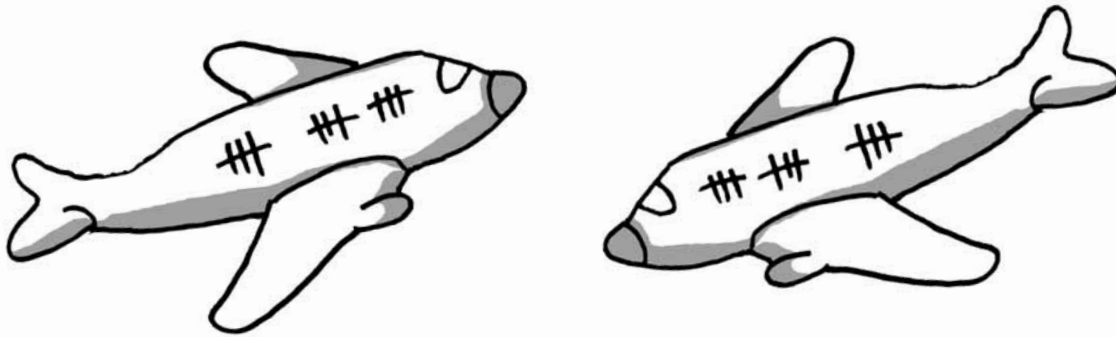


# Fakten, Dublin, Fakten



Die Menschenrechtswidrigkeit des Dublin-Systems erklärt sich anhand konkreter Schicksale, also daran, wie mit Schutzsuchenden in Europa umgegangen wird. Im Folgenden geht es vor allem um eine quantitative Beschreibung der Auswirkungen und Mechanismen des Dublin-Systems.

Von Thomas Hohlfeld.

**D**er Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muiznieks, forderte Anfang Mai Deutschland auf, eine Vorreiterrolle bei der Abschaffung des Dublin-Systems einzunehmen. Dublin sei ein „kaputtes System, das künstlich am Leben gehalten wird“. Erforderlich sei ein Mechanismus, der auf dem Prinzip der Menschenrechte und echter Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten basiere. Nahezu zeitgleich begrüßte Bundesinnenminister Thomas De Maizière die Vorschläge der EU-Kommission zur Verteilung bestimmter Asylsuchender innerhalb der EU. Es sei erfreulich, so De Maizière, dass die Kommission nun aufgegriffen habe, wofür er

sich gemeinsam mit einigen Amtskollegen aus anderen EU-Staaten schon länger eingesetzt habe, hieß es in einer Meldung. Zuvor schon hatte Bundeskanzlerin Merkel erklärt, das Dublin-System funktioniere nicht mehr und es müsse daran gearbeitet werden, „Dublin zu verändern“.

Deutschland als großer Reformator des gescheiterten Dublin-Systems? Das ist eine kühne Nachricht, die vor nicht einmal einem Jahr ins Reich der Fantasie hätte verwiesen werden müssen. Schließlich ist Deutschland ein maßgeblicher Initiator und langjähriger Verfechter der Dublin-Regelungen. Noch im Mai 2014





**Prozession wird zur Demo gegen Abschiebung**

BISCHBRUNN 24.8.2014  
*Im bayerischen Bischbrunn hat sich eine katholische Prozession zu einer Anti-Abschiebungs-Demo für ein Bleiberecht der Familie Helmi Vishkaei entwickelt. Bürgerinnen und Bürger reiheten sich mit Protestplakaten hinter Priestern und Ministranten ein. Auch der lokale Kindergarten, in den der Sohn der Familie ging, demonstrierte mit. Der Protest zeigte Erfolg. Die Überstellungsfrist lief am 24. August ab. Die Überstellungsfrist lief ab, die Familie kann bleiben.<*

antwortete die Bundesregierung auf die Frage, wie sie die Effizienz bzw. Änderungsbedürftigkeit des Dublin-Systems beurteile, angesichts niedriger Überstellungsquoten und einer im Ergebnis geringen Verteilungswirkung: „Diese Gründe geben keinen Anlass zur Änderung des bestehenden Systems. Sie würden auch bei anderen Verfahren, wie z. B. der oft geforderten Verteilung anhand von Quoten, bestehen bleiben. Auch bei einer Verteilung nach Quoten würden die Betroffenen dieselben Anstrengungen unternehmen, um in den von ihnen bevorzugten Staat zu gelangen und in ihm bleiben zu können. Bei Erreichen der Quote würden erforderliche Überstellungen in andere Mitgliedstaaten vergleichbaren Schwierigkeiten begegnen.... Ziel des Dublin-Verfahrens ist nicht, eine reale Verteilungswirkung zu erreichen. Ziel des Dublin-Verfahrens ist vielmehr, den für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat zu bestimmen“ (BT-Drs. 18/1394).

Damit hatte die Bundesregierung schlüssig erklärt, weshalb die von ihr neuerdings unterstützten Quoten-Umverteilungspläne nichts an dem Kernproblem von Dublin ändern werden: Ein bürokratisches Verteilungssystem, das die individuellen Wünsche, familiären Bindungen und Sprachkenntnisse der Schutzsuchenden missachtet und sie wie Objekte gegen ihren Willen gewaltsam in Europa hin- und herschiebt, ist nicht nur menschenrechtswidrig und flüchtlingsfeindlich. Es ist auch zum Scheitern verurteilt, weil es von den Menschen nicht akzeptiert werden kann. Um die eklatanten menschenrechtlichen Defizite des Dublin-Systems soll

es hier nicht gehen. Ich möchte das verfügbare statistische Material zusammentragen und analysieren, wie beziehungsweise ob das Dublin-System in der Praxis funktioniert. Die hier dargestellten Zahlen beruhen vor allem auf Antworten der Bundesregierung auf regelmäßige Anfragen der Linksfraktion im Bundestag. Der Blick auf die Zahlen erfolgt dabei vor allem aus einer bundesdeutschen Perspektive, aber Dublin ist ein komplexes System, das aus Sicht jedes einzelnen beteiligten Staates anders wirkt und zudem von einem gesamteuropäischen Standpunkt aus bewertet werden muss.



... ZUSTÜMMUNG



## Ersuchen, Zustimmung, Überstellung

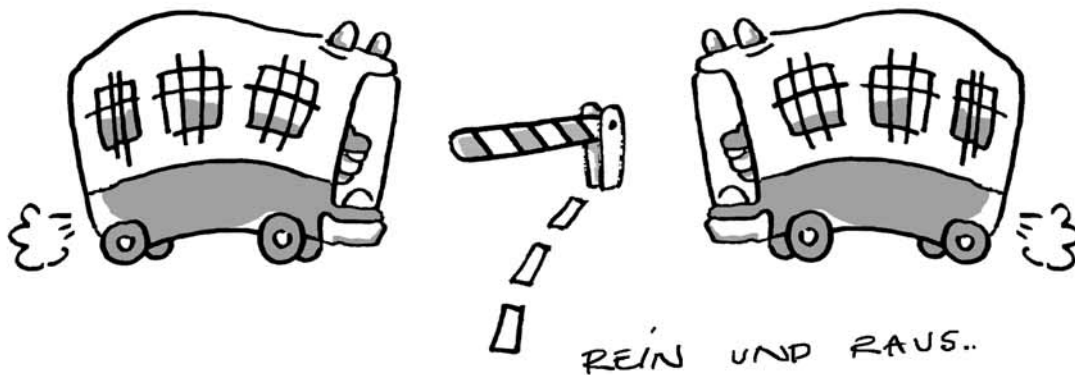
Die Termini technici im Dublin-Universum lauten: Ersuchen, Zustimmung und Überstellung. Während die Zahl der Ersuchen ein Indiz dafür ist, wie sehr die Aufnahmebehörden eines Landes mit Dublin-Prüfungen beschäftigt sind, zeigt die Zahl der Zustimmungen zur Rückübernahme an, wie gut dem ersuchenden Staat der Nachweis einer Einreise über den anderen Mitgliedstaat gelingt bzw. welche Anforderungen für einen solchen Nachweis in der Praxis gestellt werden. An der Zahl der tatsächlich erfolgten Überstellungen lässt sich wiederum ersehen, wie Dublin als Verteilungssystem wirkt. Setzt man die Zahl der Überstellungen ins Verhältnis zur Zahl der Zustimmungen (Überstellungsquote), ergibt sich die „Effizienz“ des Dublin-Systems: Gelangen die Asylsuchenden tatsächlich in das Land, das nach den Regularien der Dublin-Verordnung einvernehmlich für zuständig erklärt wurde?

Ein Ergebnis sei vorweggenommen: Die Überstellungsquote ist derzeit so gering, dass der Befund eines faktischen Scheiterns des Dublin-Systems – jedenfalls aus Sicht der Konstrukteure und staatlichen Anwender – offenkundig ist: Nicht einmal jede fünfte Zuständigkeitsentscheidung wurde im Jahr 2014 durch eine Überstellung in die Praxis umgesetzt. Aus menschenrechtlicher Sicht ist diese geringe Quote keine schlechte Nachricht, denn Überstellungen werden in zahlreichen Einzelfällen wegen drohender Menschenrechtsverletzungen oder systemischer Mängel im Asylsystem anderer EU-Staaten durch

Gerichte verhindert. Viele Überstellungen werden wegen begrenzter Aufnahmekapazitäten in diesen Ländern nicht vollzogen, und in Bezug auf Griechenland sind sie wegen der dortigen Verhältnisse seit 2011 generell ausgesetzt.

Bis 2005 machten Dublin-Verfahren in Deutschland weniger als 20 Prozent aller Asylverfahren (Erstanträge) aus, bis 2003 lag dieser Anteil sogar unter 10 Prozent (1998: 3,5%). Die quantitative Bedeutung der Dublin-Verordnung war in den Jahren nach ihrer Einführung noch relativ gering. Im Jahr 2009 führte dann bereits jeder dritte Asylantrag zu einem Dublin-Verfahren, seitdem schwanken die Werte zwischen 17,8% (2012) und 32,2% (2013). Von 2013 auf 2014 ging der Anteil deutlich auf 20,3 Prozent zurück. Die Bundesregierung erklärt dies damit, dass die 2014 in Kraft getretene geänderte Dublin III-Verordnung nicht mehr auf in anderen Ländern anerkannten subsidiär Schutzberechtigten angewandt wird. In anderen Ländern anerkannte Flüchtlinge werden derzeit nach der bundesdeutschen Drittstaatenregelung abgelehnt: 2013 betraf dies 142 Personen, 2014 waren es bereits 2.511. In absoluten Zahlen überstieg die Zahl der Übernahmeersuchen Deutschlands an andere Mitgliedstaaten erstmals im Jahr 2012 die 10.000er Grenze, 2013 und 2014 gab es 25.280 bzw. 35.115 solcher Ersuchen.





### Endlich keine Angst mehr

OLPE 30.10.2014  
 Ein Jahr lang hat die Evangelische Kirchengemeinde Olpe zwei syrische Flüchtlinge vor der Abschiebung nach Italien geschützt. Von dort waren sie geflohen, nachdem sie in ihrer Unterkunft als Angehörige der jezidischen Minderheit von islamistischen Eiferern geschlagen, getreten und beschimpft wurden. Das Kirchenasyl führte dazu, dass die Überstellungsfrist abließ. Hzni will wieder als Maurer arbeiten. Rokn möchte eine Ausbildung zur Hotelfachfrau beginnen.<

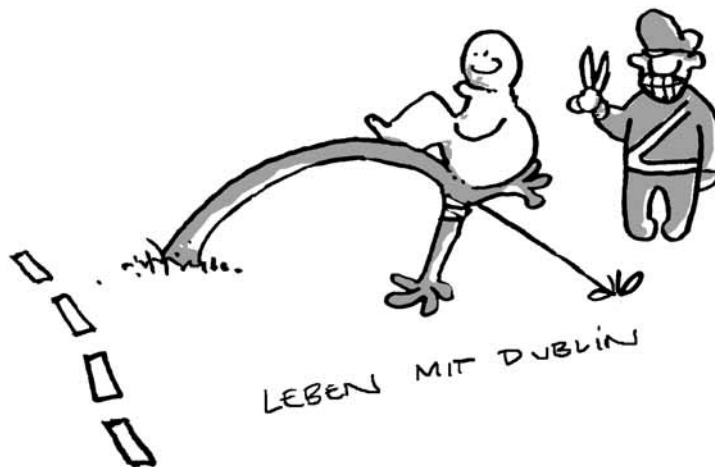
Etwa zwei Drittel aller Dublin-Verfahren in Deutschland beruhen auf einem EURODAC-Treffer (2014: 68,5%), d.h. durch den automatisierten Abgleich der Fingerabdrücke wurde festgestellt, dass die Betroffenen bereits in einem anderem Mitgliedstaat registriert worden waren. In etwa drei Viertel aller Fälle, in denen die Mitgliedstaaten um eine Übernahme ersucht werden, akzeptieren diese ihre Zuständigkeit (2014: 77,3%), ausdrücklich oder durch Fristablauf.

In den Jahren 1998 bis 2007 lag die Zahl der Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten zur Übernahme von Asylsuchenden auf Ersuchen Deutschlands zwischen 1.682 bis 5.591 jährlich, in der Gegenrichtung erklärte sich Deutschland zur Übernahme von 2.870 bis 9.263 Asylsuchenden jährlich bereit. In einigen Jahren (2005-2007) führte dies dazu, dass sich im Saldo die Zahl der erklärten Zuständigkeiten durch Dublin um weniger als 500 Personen pro Jahr veränderte. Bei solchen Ergebnissen stellt sich die Frage, weshalb der riesige Aufwand Zehntausender Verfahren in der EU betrieben wird, wenn die Verteilungswirkung im Ergebnis derart gering ist.

2007 gab es aus deutscher Sicht infolge von Dublin unter dem Strich erstmals eine „Entlastung“ um 478 Personen, bei damals 19.164 Asylerstanträgen. Seit 2010 ergibt sich im Saldo für Deutschland eine theoretische Entlastung um etwa 5.000 Asylsuchende im Jahr, 2013 stieg diese Zahl deutlich auf 18.339 und 2014 auf 22.980 Personen an, für die ein anderer Mitgliedstaat seine Zuständigkeit erklärt hatte.

Die Zahl der realen Überstellungen weicht von diesen Werten jedoch deutlich ab: Bis 2008 lag die sogenannte Überstellungsquote (gemessen an den Zustimmungen zur Rückübernahme) noch über 50 Prozent (2006: 58,4%). Doch mit der Zunahme der Ersuche und Zustimmungen sank die Überstellungsquote, in den Jahren 2013 und 2014 betrug der Wert nur noch 21,6% bzw. 17,6%. So verwundert es nicht, wenn die Bundesregierung angesichts solcher Werte von einer Reformbedürftigkeit des Dublin-Systems spricht. In der Gegenrichtung, d.h. wenn es um Überstellungen nach Deutschland geht, sind die Quoten übrigens weitaus höher (2014: 54,5%). Werden die Überstellungen ins Verhältnis zu den Übernahmeersuchen gesetzt – denn in all diesen Fällen ging Deutschland von der Zuständigkeit eines anderen Staates aus – lag die Quote zuletzt sogar bei nur 13,6 Prozent (2014), im ersten Quartal 2015 bei acht Prozent.





Befragt nach den Gründen für diese geringen Überstellungsquoten nennt die Bundesregierung verkürzte Fristen in der Dublin III-Verordnung sowie die neue Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes gegen Dublin-Entscheidungen und entsprechende Gerichtsbeschlüsse, anhängige Petitionen, Kirchenasyle, Reiseunfähigkeit und ein Untertauchen der Betroffenen.

Die Bundesregierung hat auf diese Entwicklung reagiert: Im Mai 2014 wurden Dublin-Verfahren im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) priorisiert, d.h. vorgezogen, und das Referat im BAMF für den Vollzug von Überstellungen wurde personell aufgestockt. Ein Dublin-Verfahren dauerte im Jahr 2014 im Durchschnitt 4,3 Monate, Asylverfahren ohne Dublin-Prüfungen dauerten 7,7 Monate. Ähnlich wie bei Flüchtlingen aus den Westbalkanstaaten sollen Dublin-Verfahren möglichst noch in den Erst-Aufnahmeeinrichtungen abgeschlossen werden, um von dort aus abschieben zu können. Rechtlich werden mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung die Grundlagen für Inhaftierungen von „Dublin-Flüchtlingen“ geschaffen, die es seit einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom Sommer 2014 nicht mehr gab – ohne dass dies übrigens irgendetwas an der Überstellungsquote geändert hätte! Doch all diese Maßnahmen, zu denen auch der politische Druck auf die Kirchenasyl-Bewegung gehört, können an den schwindenden Aufnahmekapazitäten in den Ländern mit EU-Außergrenzen, in die Deutschland vor allem abschiebt, nichts ändern.

Im Saldo konnte Deutschland die Zahl der Asylsuchenden, für die es zuständig ist, durch Dublin-Überstellungen seit 2010 nur um etwa 1.500 bis knapp 3.000 Personen pro Jahr real verringern (2014: 2.497). 2.500 Personen bei 171.000 Erstanträgen – das ist ein marginaler Wert von gerade einmal 1,5 Prozent! Wozu braucht es eine solche Riesenmaschinerie, die Zehntausende Schutzsuchende in der Schwebe hält und nicht ankommen lässt, wenn es im Endeffekt nur solch geringe Auswirkungen hat? Das verweist auf andere Auswirkungen des Dublin-Systems, die nicht genau gemessen werden können. Zum einen ist dies die Zahl der Flüchtlinge, die infolge von Dublin nur noch unter irregulären Verhältnissen, nahezu rechtlos, extrem ausbeutbar und ohne Statusrechte, leben können, weil für sie die Dublin-Entscheidung



Thomas Hohlfeld  
ist seit 2006 Fach-  
referent der Fraktion  
DIE LINKE im  
Bundestag und an  
der Erarbeitung  
Kleiner Anfragen  
zum Thema beteiligt.



nicht akzeptabel ist. Dublin führt in einem erheblichen Ausmaß zur Illegalisierung von Flüchtlingen. Zum anderen ist die heimliche Agenda von Dublin nicht eine neutrale Zuständigkeitsklärung, sondern die Mitgliedstaaten werden durch Dublin dazu angehalten, ihre EU-Außengrenzen so effektiv wie nur irgend möglich vor Flüchtlingen abzuschotten, um nicht auf ihnen sitzen zu bleiben. Das führt zu illegalen push-backs und zu meterhohen Stacheldrahtzäunen an den relevanten Fluchtrouten, etwa in Melilla und Ceuta, an der türkisch-griechischen und türkisch-bulgarischen und künftig an der ungarisch-serbischen Grenze.

Die Bundesregierung hatte in diesem Zusammenhang eine provokante Frage zu beantworten: Warum gibt es eigentlich überhaupt noch Asylverfahren in Deutschland, wo doch die Dublin-Regeln dafür sorgen müssten, dass praktisch alle Asylsuchenden, die über Land nach Deutschland einreisen, wieder zurückgeschickt werden müssten - nach Behördenangaben betraten nur etwa 1,5% aller Asylsuchenden in Deutschland erstmals den Boden der EU. Die Antwort war mehr als ausweichend: Bei Abschiebungshindernissen würden keine Dublin-Verfahren eingeleitet, und wenn Fristen im Dublin-Verfahren abgelaufen seien, würden nationale Asylverfahren durchgeführt - doch das wird nicht bei 98,5% aller Asylanträge der Fall gewesen sein. Das Dublin-Prinzip ist mit der Realität schlechterdings nicht kompatibel und wird sowohl von den Schutzsuchenden, als auch von den Mitgliedstaaten in der Praxis in vielfältiger Weise unterlaufen.



### Deutschland hat die Nase vorn

EU-weit gab es zwischen 2009 und 2012 ca. 45.000 bis 54.000 Ersuchen und 13.000 bis 14.000 Überstellungen jährlich. Auf der Grundlage von EUROSTAT-Daten (hier für das Jahr 2012) lässt sich konstatieren: Deutschland und die Schweiz sind die beiden Länder mit den meisten Ersuchen an andere Mitgliedstaaten (zwischen 11.000 und 12.000, Schweden: unter 8.000, Frankreich: 6.000). Bei den Überstellungen ergibt sich ein ähnliches Bild: Die Schweiz und Deutschland lagen mit über 4.500 bzw. gut 3.000 Überstellungen vorn (Schweden: 1.750). Wenig überraschend ist auch, dass Italien mit Abstand am häufigsten um die Übernahme von Asylsuchenden aus anderen EU-Ländern ersucht wurde: Im Jahr 2012 in über 12.000 Fällen, danach folgte Polen mit ca. 4.500, Griechenland trat wegen der Überstellungsstopps nicht in Erscheinung.





Zur Interpretation all dieser Zahlen ist es wichtig zu wissen: Von 2000 bis 2009 lag die Zahl der Asylanträge pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in Deutschland unter dem EU-Durchschnitt, zum Teil deutlich (2007: Deutschland: 0,2, EU: 0,98). Erst seit 2010 hat sich dieses Verhältnis umgedreht, und in den Jahren 2013 und 2014 war die Zahl der Asylanträge, gemessen an der Bevölkerung, in Deutschland in etwa doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt (2014: 2,5 zu 1,2). Die Motivation für Deutschland, sich der Flüchtlinge mithilfe des Dublin-Systems zu entledigen, ist in den letzten Jahren also enorm angestiegen. Weil aber Überstellungen oft in der Praxis nicht funktionieren, ist Deutschland auf die Seite der Befürworter eines Quoten-Verteilungssystems gewechselt, von dem es sich Entlastung erhofft.

Allerdings ist es angesichts der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU überhaupt nicht erstaunlich, sondern richtig, dass die Asyl-Antragszahlen hier vergleichsweise höher sind. Bis Juni 2015 sind über 100.000 Flüchtlinge über das Mittelmeer in Italien oder Griechenland angekommen, häufig wurden sie aus Seenot gerettet.

Bundeskanzlerin Merkel hatte erklärt, diese Flüchtlinge seien „unsere gemeinsamen Flüchtlinge“, doch zugleich werden die beiden Südländer massiv kritisiert, weil nicht alle Schutzsuchenden systematisch in der EURODAC-Datenbank erfasst werden – und damit spätere Dublin-Rücküberstellungen unwahrscheinlich werden. Dabei ist es eine geradezu angemessene Reaktion auf die zutiefst ungerechte, menschenfeindliche und gescheiterte Logik von Dublin, wenn Flüchtlinge sich gegen die Fingerabdruck-Erfassung wehren und überforderte Behörden die Menschen weiterziehen lassen. So ist das halt mit der Autonomie der Migration.

Dublin funktionierte nach den vorliegenden Zahlen nur solange, wie damit in der Praxis keine großen Umverteilungen verbunden waren. Die EU-Kommission will das System im Jahr 2016 evaluieren. Viel zu spät. Änderungen wird es geben müssen, doch es muss bezweifelt werden, dass dabei Flüchtlingsinteressen und Menschenrechte eine maßgebliche Rolle spielen werden.<



## Leben ohne Angst

NEU-ISENBURG

2.2.2015

*Yussefs Vater wurde im somalischen Bürgerkrieg getötet. Aus Sorge, dass Yussuf von islamistischen Milizen zwangsrekrutiert wird, schickte seine Mutter ihn nach Europa. Über Italien schaffte er es ins hessische Neu-Isenburg. Dort unterstützten ihn die städtische Integrationsbeauftragte und die Flüchtlingshilfe Neu-Isenburg. Als ihm die Abschiebung drohte, erhielt er erfolgreich Kirchenasyl. Yussuf kann sein Asylverfahren in Deutschland durchführen. Eine Abschiebung ist damit vorerst vom Tisch.<*

