

Prof. Dr. Anna Lübke, Hochschule Fulda, Juli 2015

Zur Reform des Europäischen Asylzuständigkeitssystems

Georg August Zinn Forums 2015 der ASJ/SPD, 11. Juli 2015, Frankfurt/M.

(abrufbar unter <http://www.hs-fulda.de/index.php?id=2854>)

Dublin-Konzept

Das Europäische Asylsystem, über dessen Reformbedarf und -möglichkeiten wir hier sprechen wollen, ist ein System der koordinierten Wahrnehmung von Flüchtlingsverantwortung. Es ist von seinem Ursprung im Schengenrecht her kein humanitäres Projekt, sondern dient primär Staateninteressen. Jeder Schutzsuchende soll innerhalb des Kooperationsraumes nur noch ein Asylverfahren erhalten – was im Prinzip eine vernünftige Idee ist –, und die Zuständigkeit für dieses Verfahren soll unter den Mitgliedstaaten effizient geklärt werden. Die Zuordnung richtet sich nicht danach, wo der Schutzsuchende seinen Antrag gestellt hat, sondern nach den Kriterien der Dublin-Verordnung. Zentrales Zuständigkeitskriterium ist der Ersteintritt nach Europa (Verursacherprinzip). Die Aufnahme-, Anerkennungs- und Verfahrensstandards sollen überall innerhalb des Dublin-Raumes menschenrechtsgerecht sein, entsprechende Standards sind durch EU-Richtlinien vorgegeben. Wird der Asylbewerber abgelehnt, soll er möglichst rasch aus dem Kooperationsraum entfernt werden. Gegen irreguläres Betreten ist der Kooperationsraum effizient abzusichern, ein Anspruch Schutzsuchender auf reguläres Betreten ist nicht vorgesehen. Soweit das Konzept.

Dublin-Realität

In der Realität kann das System als gescheitert bezeichnet werden. Schutzsuchende stranden unter unzumutbaren Bedingungen in Transitstaaten, sterben auf der Suche nach Schlupflöchern zu Tausenden, und das Schlepperwesen blüht. Innerhalb Europas übergeht die Zwangszuordnung der Schutzsuchenden deren humanitären Zuordnungsinteressen. Zusammen mit stark unterschiedlichen Anerkennungschancen, Aufnahmebedingungen und Lebenschancen in den Dublin-Staaten führt das zu irregulären innereuropäischen Wanderungen der Schutzsuchenden, und auch von bereits anerkannten Schutzberechtigten, zu zahlreichen Rechtsstreiten gegen Dublin-Überstellungen, zum Untertauchen von

Schutzsuchenden, zu aufwendigen behördlichen und gerichtlichen Mehrfachbefassungen, langfristig getrennten Familien und suboptimalen Integrationsverläufen verbindungsignorant zugeordneter Menschen. Inzwischen boykottieren nicht mehr nur die Schutzsuchenden, sondern auch die unter der Herrschaft des Verursacherprinzips unangemessen belasteten Ersteintrittsstaaten das System, indem sie Schutzsuchende, die über ihre Grenzen hinweg Europa betreten, nicht mehr konsequent registrieren, sondern irregulär weiterwandern lassen. Dass mittlerweile mehr Menschenrechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen erstritten worden ist, hat das System komplizierter gemacht. Das Dublin-Verfahren, also die bloße Klärung der Zuständigkeitsfrage, wird, soweit das Konzept nicht ohnehin einem Vollzugsdefizit anheimfällt, immer mehr zum bürokratischen Wasserkopf des Asylverfahrens.

Prinzipien der Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung

Das Scheitern des Dublin-Systems beruht auf der Missachtung eine Reihe von teils menschenrechtlich radizierten Prinzipien, von denen sich ein System der koordinierten Wahrnehmung von Flüchtlingsverantwortung leiten lassen sollte, wenn es *human, solidarisch und effizient* sein soll. Diese Prinzipien sind selbst keine Rechtsnormen, kommen aber in unterschiedlichen Rechtsquellen zum Ausdruck und lassen sich als übergeordnete Gesetzmäßigkeiten plausibel machen. Hier benenne ich diese Prinzipien nur. Es sind fünf:

(1) Das *Mindeststandardprinzip*: Es besagt, dass Schutzsuchende nicht einem Staat zugeordnet werden dürfen, in dem es an einem Mindestmaß an Menschenrechtsschutz fehlt. Dieses Prinzip lag durch die Fiktion, die Verhältnisse seien überall innerhalb Europas allein deshalb auf hohem menschenrechtlichen Niveau, weil man dazu Richtlinien erlassen hat, fast ein Jahrzehnt im Dornröschenschlaf. Seit der M.S.S.-Entscheidung des EGMR zu Griechenland ist es wiederauferstanden. Im Detail sind die Konsequenzen noch umstritten, jedenfalls gibt es aber jetzt effizienteren Rechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen. Und es steht längst nicht mehr nur die Tauglichkeit Griechenlands als Überstellungszielstaat in Frage, sondern auch z.B. Ungarns, Italiens und Bulgariens.

(2) Das *Erreichbarkeitsprinzip* besagt, dass der Staat, dem jemand zugewiesen wird, für ihn auf zumutbare Weise erreichbar sein muss. Im Dublin-System ist das meist unproblematisch.

(3) Das *Effizienzprinzip*: Danach soll die endgültige Zuordnung möglichst rasch und unaufwendig geklärt werden – auch im Interesse der Schutzsuchenden. Es beschädigt die Selbsthilfefähigkeiten der Menschen, wenn sie monate- oder gar jahrelang herumgeschoben werden, wandern, im Wartestand verharren und keine klaren Perspektiven haben. Das Dublin-

System ist kompliziert, aufwendig, langwierig und vollzugsdefizitär, versagt also im Hinblick auf das Effizienzprinzip.

(4) Das *Lastenteilungsprinzip*, im Europarecht auch als Solidaritätsprinzip bekannt: Es besagt, dass bei der Verteilung der Schutzsuchenden die Belastung und Belastbarkeit der an der Kooperation beteiligten Staaten berücksichtigt werden sollte. Im Dublin-System, wie auch bei der globalen Verteilung von Flüchtlingsverantwortung, ist es nicht implementiert.

(5) Das *Verbindungsprinzip*: Es besagt, dass ein Schutzsuchender ggf. demjenigen Staat zugewiesen werden sollte, zu dem er Sonderverbindungen hat, zum Beispiel, aber nicht nur, familiärer Art. Verbindungsinteressen der Schutzsuchenden werden in der Dublin-VO derzeit nur in sehr engen Grenzen berücksichtigt. Die Zusammenführung von Verwandten ist, mit Ausnahmen bei unbegleiteten Minderjährigen und bei abhängigen Personen, auf kernfamiliäre Beziehungen beschränkt. Andere Sonderverbindungen werden nicht berücksichtigt. Und selbst Ehepaare haben im Dublin-System keinen Zusammenführungsanspruch, wenn der Aufenthalt des bereits in Europa befindlichen Teils nicht seinerseits fluchtbedingt ist. Das Verbindungsprinzip war bis in die achtziger Jahre hinein eigentlich international weithin anerkannt, mit der Etablierung des Schengen-Systems ist es aber, unter Protest unter anderem des UNHCR, zugunsten des Verursacherprinzips zurückgedrängt worden - das war der Kristallisationskeim des Dublin-Systems.

Das derzeit herrschende Verursacherprinzip ist angesichts seiner Unvereinbarkeit mit dem Lastenteilungs- und dem Verbindungsprinzip sowie der tödlichen Realfolgen, die entstehen, wenn die Randstaaten des Dublin-Raumes zwecks Vermeidung überproportionaler Lastentragung ihre Grenzen dicht machen, inhuman und unsolidarisch. Es produziert systemunterlaufende Praktiken der Schutzsuchenden und der Staaten, programmiert also sein eigenes Vollzugsdefizit. Unter seiner Herrschaft wird das Dublin-System unsolidarisch, partiell inhuman und ineffizient bleiben.

Konsequenzen für die Reform

Was sind die Konsequenzen daraus für Reformen? Zum Zugangsproblem kann ich vielleicht in der Diskussion noch mehr sagen, ich beschränke mich hier auftragsgemäß auf die innereuropäische Zuordnung derer, die es nach Europa geschafft haben, also auf das Dublin-System. Das Zugangsproblem zu Europa und das Zuordnungsproblem innerhalb Europas hängen allerdings zusammen. Das Scharnier ist das Verursacherprinzip. Wenn ein europäischer Staat Flüchtlinge aus dem Mittelmeer rettet, ist er gegenwärtig für alles weitere

zuständig und kostentragungspflichtig. Man stelle sich vor, Nothelfer bei Straßenverkehrsunfällen hätten die Krankenhauskosten zu tragen. Wir würden anfangen, Unfallstellen weiträumig zu umfahren. Genau das findet im Mittelmeer statt. Wenn wir das Sterben im Mittelmeer nachhaltig beenden wollen, müssen wir - neben legalen Zugangsmöglichkeiten für Schutzbedürftige - ein innereuropäisches Verantwortungssystem schaffen, das Seenotrettung und Lastentragung entkoppelt.

Für die reale Angleichung der Lebenschancen in den Dublin-Staaten, und auch global, gibt es keine rasche Lösung. Selbst wenn man die Anerkennungsverfahren zentralisieren statt harmonisieren würde, verblieben strukturell diverse Lebenschancen in den Mitgliedstaaten, die sie unterschiedlich attraktiv machen. Angesichts dessen ist das Bedürfnis nach Abgrenzung und nach Aufrechterhaltung von möglichst viel nationaler Zuwanderungskontrolle groß - bzw., angesichts des Vollzugsdefizits: Aufrechterhaltung des Anscheins von Kontrolle, letztlich effizient kontrollieren lassen sich ja die Migrationsbewegungen offenbar nicht. Realistischer als ein Systemwechsel ist ein schrittweiser Systemumbau. Ich plädiere für Prozessorientierung: Die ideale Lösung für das Zuordnungsproblem gibt es gegenwärtig nicht, alle diskutierten Optionen haben Vor- und Nachteile. Es kommt darauf an, jetzt Reformen auf den Weg zu bringen, die das System in die richtige Richtung weiterbewegen. Hat es sich weiterbewegt, werden weitere Schritte und irgendwann Lösungen machbar, für die es jetzt zu früh ist.

Die richtige Richtung lautet: weniger Ressourcen in Abwehr, Abgrenzung und Kontrolle, mehr Ressourcen in den humanen, effizienten und solidarischen Umgang mit letztlich nicht kontrollierbaren Migrationsbewegungen. Dazu: möglichst weitgehender Abbau von Zuordnungszwängen, Stärkung des Verbindungs- und des Lastenteilungsprinzips. Parallel: Entwicklung von mehr Bewusstsein für die Chancen, nicht nur Lasten, die das mit sich bringt. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist nicht nur eine Last, sie ist auch ein Potential. Das stellt nicht in Frage, dass Schutzbedürftige unabhängig von Nützlichkeitsabwägungen Schutz bekommen müssen - einer der grundlegenden Werte des Europa, in dem wir leben wollen. Es ist aber niemandem gedient, wenn Flüchtlinge in eine bedürftige Opferrolle hineinkonstruiert werden.

Die zentralen *lessons learned* aus dem Dublin-System lauten demnach, erstens: Ein lastenteilungsfaires Verteilungssystem herstellen, sonst etablieren sich systemunterlaufende Praktiken und das System wird ineffizient. Das gilt nicht nur für innereuropäische Kooperationen: Anstelle einer maximalen Abgrenzungsorientierung Europas sollte auch die

globale Lastenteilung mitbedacht und wieder international thematisiert werden. Und zweitens: Human *und* effizient kann nur ein System der Zuordnung von Menschen zu Staaten sein, das so weit wie möglich *mit* den Zuordnungsinteressen der Menschen arbeitet, nicht gegen sie. Solange man nicht Zwangszuordnungen ganz aufgeben will, spricht das jedenfalls für eine deutliche Stärkung des Verbindungsprinzips.

Diskussion konkreter Reformoptionen

Nach diesen generellen Überlegungen komme ich jetzt zur Diskussion konkreter Reformoptionen.

(1) *Freie Asylwahl (mit finanziellem Ausgleich)*: Schutzsuchende können ihren europäischen Asylstaat selbst aussuchen. Das wäre maximal verbindungsgerecht und unbürokratisch, auch entkoppelt es Lastentragung und Seenotrettung. Es ist die Lösung, auf die hingearbeitet werden sollte, gegenwärtig ist es dafür aber wohl zu früh. Nicht nur fehlt es am dafür erforderlichen Ausmaß an Bereitschaft zur Kontrollaufgabe (die freie Asylwahl ist die Option, die am weitesten davon entfernt ist, politisch durchsetzbar zu sein), problematisch ist auch die Lastenteilung. Mir erscheint fraglich, ob sich gegenwärtig resultierende Ungleichgewichte in der Lastentragung realistischerweise finanziell so kompensieren ließen, dass kein Wettlauf in der Standardsenkung entsteht. Das ist die Gefahr hier: Ein Wettlauf in der Standardsenkung, um sich als Asylstaat unattraktiv zu machen. Und für die weniger attraktiven Asylstaaten bestünde kein Anreiz mehr, sich und ihre Asylsysteme höherzuentwickeln.

(2) *Europäische Freizügigkeit Anerkannter*: Die Asylanerkennung würde hier europaweit gelten (derzeit gilt sie nur in dem für den Flüchtling zuständigen Dublin-Staat) und wäre mit europäischer Freizügigkeit verbunden (derzeit, abgesehen von der Schengenfreizügigkeit, erst nach 5 Jahren). In der Folge könnten sich die Schutzberechtigten ab Anerkennung frei in Europa verteilen. Das wäre verbindungsgerecht, aber eben nur für die *Schutzberechtigten*, nicht für die *Schutzsuchenden*, entsprechend begrenzt wären die Effizienzgewinne hinsichtlich irregulärer Weiterwanderungen. Im Hinblick auf Kontrollaufgabe und Lastenteilung wäre diese Lösung aber akzeptabler als die freie Wahl bereits auf Ebene der Asylbewerber. Dennoch ist fraglich, ob sie gegenwärtig für die bevorzugten Fluchtzielstaaten akzeptabel ist, aus Lastenteilungsgründen und im Hinblick auf Widerstände, ausländische Asylverfahren entscheiden zu lassen, wer sich im Inland niederlassen darf. Diese Bedenken ließen sich ein Stück weit entschärfen durch zentralisierte Anerkennungsverfahren - die aber

vor dem Hintergrund nationaler Kontrollbedürfnisse ebenfalls noch nicht durchsetzbar sind - und einen finanziellen Überlastungsausgleich.

(3) *Jetzt zur Quote:* Das wäre die Zuteilung von Schutzsuchenden - oder auch nur: von Anerkannten, das muss man unterscheiden - nach prozentualen Anteilen, wobei die Anteile mit Rücksicht auf die Belastbarkeit der beteiligten Staaten kalkuliert sind. Solidarisch wäre das, und es entkoppelt auch Seenotrettung und Lastentragung. Human und effizient wäre diese Lösung aber nur, wenn bei der Verteilung die Zuordnungsinteressen der Betroffenen berücksichtigt werden, mit effektivem Rechtsschutz: Menschenrechtlich zwingend ist das Mindeststandardprinzip zu wahren, und teilweise menschenrechtlich zwingend, aber wie gesagt auch darüber hinaus sinnvoll, ist die Berücksichtigung des Verbindungsprinzip. Wie ließe sich das Verbindungsprinzip in einem Quotensystem verwirklichen? Indem Betroffene mit Sonderverbindungen zu bestimmten Staaten diesen Staaten auch bei vollgelaufener Quote weiter zugeteilt werden (das nenne ich den „stetigen Verbindungsverteiler“) und entstehende Überhänge ggf. durch vorübergehendes Ausscheiden des Staates aus dem allgemeinen Verteiler abgebaut oder notfalls auch finanziell kompensiert werden. Was relevante Verbindungen sind, sollte dabei deutlich großzügiger als bisher definiert werden (mindestens: kernfamiliäre Beziehungen ohne Einschränkungen; hohe Schwelle der ‚Abhängigkeit‘ senken auf ‚besonderer Unterstützungsbedarf‘). Auch weitere integrationsförderliche Sonderverbindungen (sonstige zwischenmenschliche Beziehungen, Vorfluchtaufenthalte, Arbeitsmarktgesichtspunkte, Sprachkenntnisse usw.) sollten im Einganginterview ermittelt und bei der Zuordnung im Rahmen des Möglichen berücksichtigt werden, rechtlich insoweit als chancengleiche Teilhabe an verfügbaren Kapazitäten. Selbst dann wäre die personelle Quote aber ein partielles Zwangszuordnungssystem, folglich bürokratisch und wegen des Weiterwanderungsproblems begrenzt effizient. Andererseits ist sie als relativ kontrolliertes Zuwanderungssystem politisch leichter durchsetzbar.

(4) „*Schritte in die richtige Richtung*“ bei (vorläufiger) *Aufrechterhaltung des bisherigen Systems:* Das waren jetzt einige grundlegendere Reformalternativen. Es zeichnet sich ab, dass es für keine davon in absehbarer Zeit die erforderlichen Mehrheiten geben wird. Deshalb möchte ich, im Sinne der Prozessorientierung, abschließend ein paar bescheidenere „Schritte in die richtige Richtung“ benennen, Schritte, die auch dann möglich sind, wenn das Zuordnungssystem der Dublin-VO vorläufig im Wesentlichen erhalten bleibt. Wir erinnern uns, die richtige Richtung für mehr Humanität, Solidarität und Effizienz lautet:

Verbindungsprinzip und Lastenteilungsprinzip stärken, möglichst weitgehend *mit* den Zuordnungsinteressen der Betroffenen arbeiten, nicht gegen sie.

· Als Mindestforderung sollte das Verbindungsprinzip durch eine Klausel gestärkt werden, wonach Dublin-Überstellungen ausscheiden, wenn Schutzsuchende zum Inland (großzügiger als bisher definierte: kernfamiliäre Beziehungen immer; Unterstützungsbedarf statt Abhängigkeit) Sonderverbindungen haben, während sie mit dem Zielstaat nur der Transit verbindet. Das führt nicht unbedingt zur Aufnahme von mehr, jedenfalls aber von leichter integrierbaren Menschen.

· Zur Stärkung des Lastenteilungsprinzips wäre eine Kombination von „weiter wie bisher“ mit rechnerischer Quote und finanziellem Überlastungsausgleich denkbar, oder auch Ausgleich durch Aufnahmen im Rahmen von *resettlement* und *relocation*.

· Jedenfalls unterstützt werden sollten als Einstieg in grundsätzlichere Neuorientierungen partielle, systemisch innovative Ansätze wie Zuteilung begrenzter Kontingente nach Quote (etwa für Empfänger humanitärer Visa, auf hoher See gerettete Schutzsuchende oder *resettlement*-Flüchtlinge) und zwangreduzierende Pilotprojekte (etwa bilaterale Absprachen, wechselseitig auf Dublin-Überstellungen zu verzichten). So unzureichend und beschämend für Europa der derzeit anvisierte Umfang der Kontingente und der Umstand sein mögen, dass sich nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen wollen: Diese Ansätze sind ein Fuß in der Tür. Hinter der Tür liegt ein Europa, dessen Mitglieder wieder auf der Basis grundlegender Werte kooperieren.

Literaturhinweise

A. Lübbe, Das Verbindungsprinzip im fragmentierten europäischen Asytraum, *Europarecht* 2015, 329 - 344

A. Lübbe, Prinzipien der Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung und Individualrechtsschutz im Dublin-System, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2015, 125 - 132