

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 31.08.2016

Stellungnahme von PRO ASYL zur geplanten Reform der Dublin-Verordnung (Dublin-IV, COM (2016) 270)

<u>I. Der Entwurf für Dublin-IV: Beispielloser Rückschritt im Flüchtlingsschutz</u>	S. 2
<u>II. Ausführliche Stellungnahme</u>	S. 5
1. Unzulässigkeitsverfahren	S. 5
2. Abschaffung der humanitären Klauseln und Fristen	S. 6
3. Überstellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen	S. 8
4. Verpflichtungen von Asylsuchenden	S. 9
5. Beschwerdemöglichkeiten und Rechtsschutz	S. 11
6. Ausweitung auf international Schutzberechtigte	S. 12
7. Folgeverfahren	S. 13
8. Recht auf Information	S. 13
9. Prüfung der Kriterien	S. 14
10. Erweiterung des Familienbegriffs	S. 14

I. Der Entwurf für Dublin-IV: Beispielloser Rückschritt im Flüchtlingsschutz

Am 4. Mai 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission den Entwurf zur Reform der Dublin-Verordnung.¹ Das Dublin-System regelt die Zuständigkeit innerhalb der EU, wo und wie Schutzsuchende Asyl beantragen können. Nach dem bisherigen System sind in der Regel jene Mitgliedstaaten für das Asylverfahren und die Aufnahme von Schutzsuchenden zuständig, in denen Flüchtlinge zum ersten Mal europäisches Territorium betreten haben oder registriert wurden. Die Unterbindung legaler Zugangswege auf dem Luftweg und die geographische Lage der Hauptfluchtrouten in die EU haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass hauptsächlich die Außengrenzenstaaten wie z.B. Griechenland, Italien, Bulgarien, Ungarn oder Malta die Zuständigkeit innehatten.

Noch am 7. Oktober 2015 sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel vor dem Europäischen Parlament, das Dublin-System sei in seiner jetzigen Form obsolet. Sie intervenierte damit in die laufende Debatte um einen festen EU-Verteilungsschlüssel, demzufolge jeder EU-Mitgliedstaat einen bestimmten Anteil an Asylsuchenden aufnehmen soll. Auch die Europäische Kommission hatte diesen Vorschlag noch im April 2016 als mögliches neues Verteilungssystem angedacht. Doch der Vorschlag vom 4. Mai 2016 (COM (2016) 270) zielt in eine andere Richtung. Statt eines verbindlichen und dauerhaften Verteilungsschlüssels – der ohnehin aufgrund seines fortbestehenden Zwangscharakters als problematisch zu bewerten ist –, wird das bisherige Dublin-System verschärft. Eine Verteilung der Flüchtlinge aus den Außengrenzenstaaten soll nur dann automatisch – also ohne Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten – erfolgen, sofern diese Staaten bereits mehr als 150 Prozent einer rein rechnerischen Quote erfüllt haben. Die EU-Kommission lässt dabei unberücksichtigt, dass für Staaten wie Italien oder Griechenland schon die Erfüllung der rein rechnerischen Quote eine Überlastung der kaum vorhandenen Aufnahmestrukturen darstellt. Zudem ist schon die Berechnungsmethode des Verteilungsschlüssels fragwürdig, da er Erfahrungen der Aufnahmegesellschaft mit Einwanderung und bereits bestehende migrantische Netzwerke unbeachtet lässt. Die öffentliche Debatte über den angedachten Verteilungsschlüssel hat zugleich dazu geführt, dass die deutliche Verschärfung der bisherigen Dublin-Regeln kaum wahrgenommen wird. Dabei dürfte die neue Dublin-IV-Verordnung schwere Folgen für die Situation der Schutzsuchenden in Europa haben.

Der britische Europarechtler Steve Peers spricht angesichts des Kommissionsvorschlags nicht ohne Grund von einer „Orbanisierung des Europäischen Flüchtlingsrechts“: Die Kommission „kopiere und verankere in der gesamten EU die zentralen Elemente der ungarischen Politik, die anfänglich noch kritisiert wurden: die Abweisung im Wesentlichen aller Asylsuchenden an den Außengrenzen, einhergehend mit ihrer möglichst brutalen Behandlung, um so das Schengen System der offenen Grenzen nach innen zu erhalten.“²

PRO ASYL lehnt den Vorschlag der EU-Kommission entschieden ab. Schon das bisherige Dublin-System wurde von PRO ASYL und anderen Akteuren aus der europäischen Zivilgesellschaft scharf kritisiert. Doch Dublin-IV stellt einen verschärften *Rollback* dar. Der Reformvorschlag ist ein beispielloser Angriff auf den Europäischen Flüchtlingsschutz, indem einem Großteil der Schutzsuchenden der Zugang zum Asylverfahren in Europa verwehrt werden soll: Durch neue Unzulässigkeitsverfahren soll die Möglichkeit der Rückschiebung in angeblich sichere Drittstaaten oder sichere Herkunftsstaaten außerhalb der EU verpflichtend geprüft werden. Zugleich werden die bisherigen humanitären Klauseln der Dublin-Verordnung fast ersatzlos gestrichen, dies betrifft z.B. das Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten für die Asylverfahren und verbindliche Fristen, die verhindern, dass Flüchtlinge über Jahre keinen adäquaten Zugang zum Asylverfahren erhalten. Flüchtlinge, die dennoch versuchen, in der EU Asyl zu beantragen,

¹ Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung: Eine faire und nachhaltige gemeinsame Asylpolitik verwirklichen, Brüssel vom 4. Mai 2016 [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_de.htm, letzter Zugriff am 01.08.2016].

² Vgl. Steve Peers, The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals, EU Law Analysis Blog vom 6. Mai 2016 [<http://eulawanalysis.blogspot.de/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html>, letzter Zugriff am 01.08.2016, eigene Übersetzung].

droht eine zwangsweise Festsetzung in EU-Staaten, wo sie menschenunwürdigen Bedingungen ausgesetzt sind und sie keine dauerhafte Schutzperspektive erwarten können. Zahlreiche neue Regelungen führen zu Lücken im Rechtsschutz, wodurch die Gefahr besteht, dass zehntausende Flüchtlinge keinen Zugang zum Flüchtlingsschutz mehr haben werden. Die dem EU-Asylsystem zugrunde liegende Idee, jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, einen angemessenen Schutz anzubieten (Art. 78 Abs. 1 AEUV) wird damit unterlaufen. Der Dublin-IV Vorschlag ignoriert bewusst die Rechtsprechung der Europäischen Gerichte, verletzt die Menschenrechte von Flüchtlingen und entbehrt darüber hinaus jeder politischen Praktikabilität zum Umgang mit den aktuellen Flüchtlingsbewegungen.

Dem Dublin-IV Entwurf liegt die Annahme der EU-Kommission zugrunde, durch die Änderung der sonstigen Asylrechtsakte eine Angleichung der Aufnahmesysteme in der EU zu bewirken, so dass die Sanktionierung jeglicher EU-internen Weiterwanderung von Flüchtlingen legitim sei. Die Angleichung soll dadurch erreicht werden, dass zeitgleich mit Dublin-IV die Qualifikations- und Asylverfahrensrichtlinie zu Verordnungen umgestaltet werden, die sodann unmittelbar in den einzelnen Mitgliedstaaten anwendbar sind. Die Kommission geht davon aus, durch den Rechtsakt der Verordnung die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu beschleunigen und einen einheitlichen Raum der Schutzgewährung zu schaffen. Bei der Regelung der Aufnahmebedingungen soll es hingegen bei der Richtlinie bleiben.

Die Kommission blendet gerade die Probleme aus, die zur aktuellen Krise des Dubliner Systems beigetragen haben. *Erstens* waren die bisherigen Defizite bei der Behandlung von Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten im Wesentlichen ein Problem der Umsetzung von EU-Recht und nicht eins der Verbindlichkeit der einzelnen Richtlinien. *Zweitens* bleibt vollkommen unberücksichtigt, dass die Sozialsysteme, die Wirtschaftskraft und die Einwanderungstraditionen sich zwischen den EU-Mitgliedstaaten teilweise erheblich unterscheiden, von einer Gleichwertigkeit der sozialen Lebensverhältnisse zwischen diesen Staaten also keine Rede sein kann und diese auch nicht automatisch per Verordnung hergestellt werden können. Nicht zuletzt die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die sozialpolitische Schieflage in Europa zusätzlich verschärft. Daneben zeigt sich in einigen Mitgliedstaaten, wie z.B. in Ungarn, ein mitunter rassistisch sedimentierter Unwille überhaupt Schutzsuchende aufzunehmen. Gegenüber diesen gesellschaftlichen Verhältnissen innerhalb der EU sind die Erwägungen der Kommission rein technokratischer Art. *Drittens* sind viele Schutzsuchende in den vergangenen Jahren nicht nur aufgrund der schlechteren Aufnahmebedingungen in den Außengrenzenstaaten der EU weitergewandert. Viele wollten in andere EU-Staaten, weil sie dort bereits Kontakte zu migrantischen Netzwerken aus ihren Heimatländern aufgebaut haben. In Deutschland leben europaweit die größten Communities von Syrer*innen (366.556), Iraker*innen (136.399) und Afghan*innen (131.454).³ Gerade die bestehenden Migrationsnetzwerke sind für Schutzsuchende beim Ankommen in der neuen Aufnahmegesellschaft sehr wichtig. Die Erfahrungen mit dem GEAS in den vergangenen Jahren zeigen, dass jedwedes zwangsweise durchgesetztes Asylverteilungssystem scheitern wird, wenn nicht die legitimen Interessen von Flüchtlingen und ihre bereits bestehenden Netzwerke in den EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Dies entspricht auch den Erkenntnissen großer Teile der Migrationsforschung.⁴ Der *vierte* Grund: Viele Schutzsuchende haben die für sie zuständigen Mitgliedstaaten verlassen, weil sie dort schwere Menschenrechtsverletzungen erlebt haben. Sie haben willkürliche Inhaftierungen, teilweise sogar Folter⁵ oder die rechtswidrige Abschiebung in Staaten erlitten, in denen ihnen eine unmenschliche Behandlung droht.

Der Vorschlag der Kommission blendet die gesellschaftlichen Realitäten aus. Legt man demgegenüber der geplanten Dublin-IV-Verordnung die Realität des Europäischen Asylsystems zugrunde, wird die Reform dramatische Folgen haben. Denn die menschenunwürdige Situation in einigen Mitgliedstaaten, dort stattfindende Menschenrechtsverletzungen und ein anwachsender Rassismus werden die schutzsuchenden Menschen weiterhin zur internen Weiterwanderung in der EU zwingen. Zehntausende Flüchtlinge werden in Europa keine Möglichkeit haben, ihre Fluchtgründe vorzutragen und eine

³ Stand 2016.

⁴ Vgl. Rat für Migration, „Integration statt Abschreckung“ – Die Europäische Asylpolitik steht am Scheideweg, Pressemitteilung vom 29.04.2016 [Quelle: http://www.rat-fuer-migration.de/pdfs/RfM_Pressemitteilung_Asylpolitik_2015.pdf, letzter Aufruf am 01.08.2016].

⁵ Vgl. PRO ASYL, Erniedrigt, misshandelt, schutzlos. Flüchtlinge in Bulgarien, Frankfurt am Main 2015 [Quelle: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Bulgarien_Broschuere_dt_2015.pdf, letzter Aufruf am 01.08.2016].

Schutzperspektive zu erhalten. Ein Großteil wird in der Illegalität stranden und das innereuropäische Abschieberegime wird noch umfassender als bislang sein.

Besonders scharf kritisiert PRO ASYL folgende Regelungen des Dublin-IV-Reformvorschlags, zu denen im Folgenden ausführlich Stellung bezogen wird; dabei folgt die Stellungnahme nicht der Chronologie der Verordnung, sondern anhand der Gewichtung der relevantesten Änderungen:⁶

1. Durch die Einführung von **Unzulässigkeitsverfahren** soll Flüchtlingen keine Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Fluchtgründe in einem Asylverfahren vorzutragen. Schutzsuchenden droht die Rücküberstellung in angeblich „sichere Drittstaaten“ außerhalb Europas, in denen jedoch tatsächlich die Bedingungen für ein menschenwürdiges Aufnahmesystem von Schutzsuchenden und ein faires Asylverfahren nicht existieren oder ihnen sogar die Weiterschickung in ihren Verfolgerstaat droht. Unberücksichtigt bleibt in diesem Verfahren, ob die betroffene Person bereits familiäre Verbindungen in der EU hat und folglich zu den Angehörigen verteilt werden müsste.

2. Die Abschaffung von **humanitären Mechanismen (Ablauf von verbindlichen Fristen, Beschränkung des Selbsteintrittsrechts)** schränkt das Ermessen der EU-Mitgliedstaaten ein, Schutzsuchenden die Möglichkeit zu eröffnen, ihr Asylverfahren im Staat ihres tatsächlichen Aufenthalts durchzuführen. Unterbunden wird damit jeder Versuch, in humanitären Notfällen eine dem Flüchtlingsschutz adäquate Einzelfalllösung herbeizuführen. Asylsuchenden droht, dass sie – ohne jede Möglichkeit der Abhilfe – in EU-Staaten überstellt werden, in denen ihnen, wie z.B. in Ungarn, kein Schutz gewährt wird.

Fällt die Fristenregelung ersatzlos weg und scheitert eine Dublin-Überstellung aus praktischen Gründen oder weil Gerichte diese aufhalten, so verbleibt der Asylsuchende ohne Zugang zu einem Asylverfahren in dem Mitgliedstaat seines tatsächlichen Aufenthalts in dem entwürdigenden Status einer dauerhaften Duldung oder gar der Illegalität. Im Staat, in dem sich Schutzsuchende aufhalten, wird ihnen ein Verfahren verwehrt, sodass sie faktisch zu *refugees in orbit* werden. Für zehntausende Flüchtlinge wird sich kein Staat mehr bereit erklären, die tatsächlichen Fluchtgründe in einem Verfahren umfassend zu prüfen.

3. Zur **Durchsetzung der zwangsweisen Verteilung von Asylsuchenden** droht die EU-Kommission mit der Dublin-IV-Verordnung den Schutzsuchenden die Verweigerung des physischen Existenzminimums an. Durch diese Änderung werden soziale Härten produziert, die mit dem Prinzip moderner Sozialstaatlichkeit und den Urteilen Europäischer Gerichte vollkommen unvereinbar sind.

4. Das **Kindeswohl von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen** wird faktisch ausgehebelt, wenn sie nach Dublin-IV in den Staat ihrer Ersteinreise abgeschoben werden sollen. Dieser Vorschlag ist ein Angriff auf die Kinderrechte und steht in eklatantem Widerspruch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

⁶ Eine Kommentierung des neuen automatischen Umverteilungsmodus (Art. 34ff.) erfolgt in einem gesonderten Papier.

II. Ausführliche Stellungnahme zum Entwurf der Dublin-IV-Verordnung

1. Unzulässigkeitsverfahren (Art. 3 Abs. 3)

Dublin-IV etabliert ein Unzulässigkeitsverfahren, das dem eigentlichen Dublin-Verfahren zur Feststellung der Asylzuständigkeit vorgeschaltet wird. Nach Art. 3 Abs. 3 sollen die Mitgliedstaaten vorrangig überprüfen, ob Asylsuchende über einen sicheren Drittstaat eingereist sind, eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung darstellen oder aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen, deren Einstufung zukünftig einheitlich durch die Europäische Union festgelegt werden soll und auf dem sich z.B. neben den Westbalkanstaaten auch die Türkei wiederfindet (vgl. die neue Asylverfahrensverordnung, Art. 47 und 48). Trifft einer dieser Gründe auf den betroffenen Schutzsuchenden zu, soll er/sie gemäß Art. 3 Abs. 3b ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen, in welchem die Unzulässigkeit der Anträge festgestellt werden soll. Zwar war es bereits nach Dublin-III möglich, die Unzulässigkeit von Asylanträgen zu prüfen, jedoch soll nach Dublin-IV die Vorrangigkeit der Abschiebung in den Drittstaat zwingend sein. Unberücksichtigt bleibt in diesem Verfahren, ob die betroffene Person bereits familiäre Verbindungen in der EU hat und folglich zu den Angehörigen verteilt werden müsste. Die Betroffenen sind ebenso von einer Weiterverteilung auf andere EU-Mitgliedstaaten ausgeschlossen (z.B. über das Relocation-Programm). Die Absicht dahinter erläutert der 17. Erwägungsgrund der Verordnung: Demnach soll durch das Unzulässigkeitsverfahren verhindert werden, dass die unter die Kriterien fallenden Asylsuchenden überhaupt innerhalb der EU weiterverteilt werden sollen.

Erst wenn Personen kein Kriterium erfüllen, das in Art. 3 Abs. 3 genannt wird, kommen sie überhaupt in das Dublin-IV-Verfahren zur Feststellung der Zuständigkeit des Staates, der den Asylantrag prüfen muss. Erst wenn dieser Staat feststeht, soll dort das eigentliche Asylverfahren stattfinden. Insgesamt müssen Schutzsuchende also drei Verfahrensschritte auf dem Weg zur Anerkennung als international Schutzberechtigter durchlaufen. Für die Staaten und die Betroffenen stellt dies ein sehr bürokratisches Verfahren mit etlichen Folgefragen dar, die im Kommissionsentwurf jedoch in weiten Teilen nicht beantwortet werden.

Übersicht: Neues Asylverfahren nach Dublin-IV

Unzulässigkeitsverfahren

- Prüfung: Einreise über sicheren Drittstaat; Vorliegen eines sicheren Herkunftslandes; mögliche Gefahr des Asylsuchenden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Dublin-IV Verfahren

- Prüfung von bereits bestehenden familiären Verbindungen in einem EU-Mitgliedstaat; Prüfung des nach Dublin-IV zuständigen Staates

Asylverfahren

- Prüfung des Schutzstatus im nationalen Asylverfahren

Bewertung:

Das neue Unzulässigkeitsverfahren (*inadmissibility procedure*) entstammt der Blaupause des EU-Türkei-Deals und soll nun auf den gesamten europäischen Raum angewendet werden. Denn nicht nur die Außenstaaten der EU sollen die Durchreise von Schutzsuchenden durch einen sicheren Drittstaat prüfen, sondern prinzipiell jeder Mitgliedstaat. Dadurch wird die Möglichkeit eröffnet, dass die EU-Staaten Asylsuchende direkt in Drittstaaten oder sogar in angeblich „sichere Herkunftsstaaten“ zurückführen – freilich muss in jedem Einzelfall eine mögliche Verletzung des Refoulement-Verbots geprüft werden, demzufolge Flüchtlinge nicht in Staaten abgeschoben werden dürfen, in denen ihnen Verfolgung i.S.d. GFK oder Folter bzw. unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht (Art. 33 Abs. 1 GFK, Art. 3 EMRK). Im Rahmen dieses Unzulässigkeitsverfahrens werden die eigentlichen Fluchtgründe der

Asylsuchenden nicht geprüft. Sie müssen zunächst das Unzulässigkeitsverfahren und dann das Dublin-IV-Verfahren überstehen, sodass eine sehr lange Zeit vergehen kann, bis sie überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden. Das Prinzip des Flüchtlingsschutzes wird ausgehebelt.

Hinter dem Unzulässigkeitsverfahren steckt die Absicht den Flüchtlingsschutz aus der EU auszulagern. Nach dem Vorbild des EU-Türkei-Deals und anderer Kooperationsvereinbarungen der Vergangenheit sollen Drittstaaten als „sicher“ behandelt werden, in die die Flüchtlinge dann überstellt werden können. Doch schon im Falle der Türkei ist offensichtlich, dass dieser Staat keinen dauerhaften Schutz für Flüchtlinge garantieren kann. Die Türkei hat die Genfer Flüchtlingskonvention nicht vollumfänglich umgesetzt und hat nach Dokumentationen von Menschenrechtsorganisationen z.B. syrische Flüchtlinge dem Refoulement-Verbot zuwider zurück in ihren Herkunftsstaat abgeschoben.⁷

Das neue dreistufige Verfahren gestaltet sich sehr komplex und dürfte insbesondere jene EU-Staaten wie Griechenland zusätzlich zur aktuellen Situation überfordern. Bereits unter den Bedingungen des EU-Türkei-Deals zeigen sich die Schwierigkeiten des Unzulässigkeitsverfahrens. PRO ASYL hat bereits umfangreich die menschenrechtswidrigen Folgen des Deals dokumentiert, in dessen Rahmen die Unzulässigkeitsverfahren zum ersten Mal systematisch angewendet werden.⁸

Art. 3 Abs. 4 der neuen Dublin-Verordnung enthält eine Regelung, die das Ziel der Kommission nach einer solidarischen Verteilung der Asylsuchenden schließlich vollständig unterläuft. Denn Abs. 4 sieht vor, dass derjenige Mitgliedstaat für all jene Schutzsuchenden zuständig wird, die im Rahmen des Unzulässigkeitsverfahrens aus einem der genannten Gründe nicht der Verteilung zugewiesen werden sollen. Diese Staaten alleine sind dann für die (vorläufige) Aufnahme und Rückführung der Asylsuchenden zuständig. Für die Zeit ihres Verfahrens und selbst nach dem Ablauf eines erfolgreichen Rechtsverfahrens werden sie dem Staat ihres Aufenthalts dauerhaft zugewiesen. Eine Weiterverteilung soll nur für jene möglich sein, deren Anträge nicht als unzulässig behandelt werden. Mit einer solidarischen Verteilung von Schutzsuchenden hat die Regelung aus Art. 3 Abs. 4 nichts gemein, denn hauptsächlich werden weiterhin die Staaten an den EU-Außengrenzen für die Durchführung der Verfahren und am Ende die Rückführung verantwortlich sein.

2. Abschaffung der humanitären Klauseln und Fristen (Art. 15, 19, 26 und 30)

Das Dublin-System geht davon aus, dass derjenige Staat für den Asylantrag eines Schutzsuchenden zuständig ist, in dem er/sie zum ersten Mal europäischen Boden betreten hat. Dennoch gibt es in der bisherigen Dublin-III Verordnung humanitäre Klauseln und Fristen, die unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen, dass die Zuständigkeit auf den Mitgliedstaat übergeht, in dem sich der Asylsuchende tatsächlich aufhält. Hierdurch konnten in der Vergangenheit zum Teil humane Lösungen erwirkt werden, z.B. durch die Aufnahme von Flüchtlingen aus Ungarn im September 2015.

Ein Kernstück der Dublin-IV-Verordnung ist nun, diese Mechanismen fast ersatzlos zu streichen. Die einmalige Zuweisungsentscheidung soll damit dauerhaft zementiert werden. Statt wie bisher die zuständigen Mitgliedstaaten bezüglich einer Überstellung anzufragen, sollen diese vom ersuchenden Mitgliedstaat bei Wiederaufnahmeverfahren nur noch über die Überstellung in Kenntnis gesetzt werden.

Neben dem Selbsteintrittsrecht und dem Fristablauf im Überstellungsverfahren gibt es im bisherigen Dublin-System weitere Möglichkeiten, dass die Zuständigkeit des Mitgliedstaats für einen Asylantrag wegen Fristablaufs entfällt. Der bisherige Art. 13 lässt die Zuständigkeit nach zwölf Monaten für alle jene

⁷ Vgl. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann, Frankfurt am Main, 2016 [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/03/160304_Gutachten_Marx_Tuerkei_als_sicherer_Drittstaat_korr.pdf, letzter Zugriff am 01.08.2016].

⁸ Vgl. PRO ASYL, Der EU-Türkei-Deal und seine Folgen, 2016 [Quelle: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/06/PA_Broschuere_EU-Tuerkei_Mai16_webEND.pdf, letzter Zugriff am 01.08.2016]; vgl. auch Vgl. Nora Markard/Helene Heuser, Möglichkeiten und Grenzen einer menschenrechtskonformen Ausgestaltung von sogenannten „Hotspots“ an den europäischen Außengrenzen, Gutachten vom 04.04.2016, S. 28ff. [https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/markard-nora/markard-heuser-hotspots-2016.pdf, letzter Zugriff am 01.08.2016].

Schutzsuchenden enden, bei denen festgestellt wurde, dass sie die Land-, See oder Luftgrenze eines Mitgliedstaats illegal übertreten haben. Nach Art. 19 entfällt die Zuständigkeit für Anträge von Personen, bei denen nachgewiesen werden kann, dass sie die EU für mindestens drei Monate verlassen haben. Die letzte Regelung wird durch Dublin-IV ersatzlos gestrichen. Ebenfalls abgeschafft wird, dass nach zwölf Monaten die Frist für die Zuständigkeit abläuft.

Bewertung:

Abschaffung verbindlicher Fristen (Art. 26, 30)

Die Mitgliedstaaten müssen bislang bestimmte Fristen – in der Regel sechs bzw. achtzehn Monate – einhalten, innerhalb deren die Überstellung des Asylsuchenden in den zuständigen Mitgliedstaat erfolgen soll. Die Einleitung des Dublin-Verfahrens selbst, also die Anfrage an den Mitgliedstaat, in den überstellt werden soll, musste innerhalb von zwei bis drei Monaten beginnen. Wird die Überstellung innerhalb der Frist nicht durchgeführt, ist der Mitgliedstaat, in dem sich der Asylsuchende faktisch aufhält, für das Asylverfahren zuständig. Die Idee dahinter ist, dass schnell eine Klarheit hinsichtlich der Durchführung des Asylverfahrens bestehen soll und der Asylsuchende nicht über Jahre außerhalb eines regulären Verfahrens in einem Mitgliedstaat perspektivlos strandet. Der Europäische Gerichtshof hat zugleich festgestellt, dass diese Klärung auch im Sinne der Mitgliedstaaten ist, um die Asylverfahren zu beschleunigen.⁹ Hinsichtlich der Situation des Asylsuchenden haben die verbindlichen Fristen die Funktion, dass eine Verletzung der Grundrechte durch unangemessen lange Verfahren verhindert werden soll. In diesem Sinne sind die Mitgliedstaaten, laut EuGH, dazu aufgefordert, erforderlichenfalls die Asylanträge selbst zu prüfen.¹⁰

Die Fristenregelung mit anschließendem Zuständigkeitswechsel soll abgeschafft werden, die entsprechende Regelung in Art. 26 und 30 wird gestrichen. Stattdessen soll der Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Kenntnis des Eurodac-Fingerabdrucktreffers des Betroffenen eine Bekanntmachung (*notification*) an den zuständigen Mitgliedstaat schicken und den Asylsuchenden sodann überstellen. Die Zustimmung des zuständigen Mitgliedstaats wird fingiert, er muss nicht mehr explizit zustimmen.

Aus dieser Regelung erwachsen zahlreiche ungelöste Folgefragen. Denn das derzeitige Dublin-System zeigt ja gerade, dass einige Mitgliedstaaten unwillig oder nicht in der Lage sind, Asylsuchende zurückzunehmen und ihnen Zugang zu einer menschenwürdigen Aufnahme zu verschaffen. Fällt die Fristenregelung ersatzlos weg und scheitert eine Dublin-Überstellung aus praktischen Gründen oder weil Gerichte diese aufhalten, so verbleibt der Asylsuchende ohne Zugang zu einem Asylverfahren in dem Mitgliedstaat seines tatsächlichen Aufenthalts in dem entwürdigenden Status einer dauerhaften Duldung ohne Zugang zum Asylverfahren.

Außerdem stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen die Asylsuchenden in den für sie zuständigen Staat verbracht werden. Wenn der zuständige Staat nur noch informiert wird, aber der Überstellung nicht mehr zustimmen braucht, bedeutet dies, dass Flüchtlinge in bestimmte Staaten verbracht werden und dann dort sich selbst überlassen bleiben. Bezüglich spezifischer Konstellationen ist diese Regelung zudem mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) nicht in Einklang zu bringen. In seiner Entscheidung *Tarakhel v. Italien* hat der EGMR entschieden, dass die Rückführung von Familien mit Kindern nach Italien eine Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot von unmenschlicher Behandlung) darstellt, sofern der ersuchende Staat nicht sicherstellt, dass im aufnehmenden Staat geeignete Aufnahmebedingungen für die Familien bereit stehen.¹¹ Die Rechtsprechung hat praktisch dazu geführt, dass der italienische Staat bei der Überstellung von Familien individuelle Zusicherungen abgeben muss, die ihre adäquate Aufnahme darlegen. Unter Dublin-IV wäre diese Rückversicherung nicht mehr möglich, da der zuständige Mitgliedstaat nur noch informiert wird und ohne seine Zustimmung die Überstellung erfolgen kann. Auch Familien und besonders schutzbedürftige Asylsuchende könnten dann in Staaten verbracht werden, in denen ihnen keine menschenwürdige Behandlung zukommt.

⁹ EuGH, Abdullahi, C-394-12 vom 10.12.2012, Rn. 53.

¹⁰ EuGH, C-411/10 und C-493/10 vom 21.12.2011, Rn. 98.

¹¹ EGMR, *Tarakhel v. Schweiz*, Application No. 29217/12, Urteil vom 4.11.2012.

Einschränkung des Selbsteintrittsrechts (Art. 19)

Bisher ermöglicht Dublin-III, dass die Mitgliedstaaten im Ermessen ihr Selbsteintrittsrecht ausüben können, d.h. sich für die Zuständigkeit von Asylverfahren bereit erklären. Einen solchen Fall stellte beispielsweise die Aufnahmebereitschaft gegenüber syrischen Flüchtlingen im September 2015 durch die deutsche Bundesregierung dar, als sich am Budapester Bahnhof Keleti eine humanitäre Notsituation zuspitzte. Für bestimmte Staaten wie z.B. Bulgarien hat das BAMF zudem in der Vergangenheit immer wieder für besonders Schutzbedürftige das Selbsteintrittsrecht ausgeübt. Dieses Ermessen wird so stark eingeschränkt, dass es kaum noch in der Praxis angewendet werden wird. Nach Art. 19 Abs. 2 soll das Selbsteintrittsrecht nur noch in familiären Konstellationen ausgeübt werden. Jede andere humanitäre Notsituation kann dann nicht mehr über diesen Mechanismus bewältigt werden. Die EU-Kommission schafft damit sehenden Auges ein System, das sich als vollkommen unflexibel in Notsituationen darstellen wird. Für die Betroffenen kann dies mitunter schwere Menschenrechtsverletzungen zur Folge haben, wenn kein Staat ihnen mehr nach eigenem Ermessen den Zugang zum Asylverfahren verschaffen kann und sie auf Dauer schutzlos gestellt sind. Die Regelung verhindert zudem, dass für Flüchtlinge in einer humanitär schwierigen Situation durch die Bemühungen von Kirchengemeinden eine menschenwürdige Lösung gefunden werden kann. Ihre Aufnahme in der Kirche wird nicht mehr dazu führen, dass am Ende der Staat ihres tatsächlichen Aufenthalts für ihren Antrag zuständig wird.

Unzuständigkeit wegen Fristablauf (Art. 15 und 19)

Die Abschaffung der Zuständigkeit durch Fristablauf steht dem Ziel der Kommission diametral entgegen, ein solidarisches System zu schaffen. Von der Regelung profitierten in der Vergangenheit die Außengrenzstaaten der Europäischen Union, die wegen des Ersteinreisekriteriums ohnehin stark belastet sind. Für sie wird sich die Abschaffung der Fristen dahingehend auswirken, dass sie für einen sehr großen Anteil der Asylsuchenden alleine zuständig bleiben. Praktisch kann dies zur Folge haben, dass z.B. Staaten wie Italien, wie schon bereits in der aktuellen Situation, kaum in der Lage sein werden, alle Asylsuchenden ordentlich zu registrieren. Mitgliedstaaten, die dieses Verfahren zu Recht als unsolidarisch werten, dürften sich dann einer ordentlichen Registrierung und der Etablierung adäquater Aufnahmestrukturen verweigern. Gerade der letzte Umstand ginge dann zu Lasten der Schutzsuchenden. Ein *race to the bottom* der Mitgliedstaaten bezüglich der Aufnahmebedingungen wäre die fortgesetzte Folge der unfairen Verantwortungsteilung.

3. Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (Art. 8 Abs. 4 und 10)

Nach dem bisherigen Dublin-System sind unbegleitete Minderjährige besonders schutzbedürftig und aus diesem Grund sollen sie laut der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich nicht in einen Mitgliedstaat überstellt werden, sodass sie im Staat ihres tatsächlichen Aufenthalts verbleiben können.¹² Der neue Verordnungsentwurf schafft diese Regelung ab. Nach Art. 10 Abs. 5 soll nun der Mitgliedstaat für den UMF zuständig bleiben, in dem dieser den ersten Asylantrag gestellt hat. Die Zuständigkeit des ersten Staates kann nur dann auf den Staat des tatsächlichen Aufenthalts des UMF übergehen, sofern nachgewiesen wird, dass eine Überstellung nicht dem Wohl des Kindes dient.

Bewertung:

Die neue Regelung ist ein beträchtlicher Rückschritt im Minderjährigenschutz. Die Absicht dahinter führt die Kommission im 20. Erwägungsgrund der Verordnung aus, demzufolge die Sekundärmigration von UMF verhindert werden soll. Zugleich stellt sie aber klar, dass der Mitgliedstaat des tatsächlichen Aufenthalts sicherstellen muss, dass im aufnehmenden Staat adäquate Aufnahmebedingungen für den UMF bereit stehen. Diese Erwägung steht im Widerspruch zur neuen Regelung, dass der aufnehmende Staat der Überstellung nicht mehr zustimmen muss, sondern nur durch den ersuchenden Mitgliedstaat informiert wird. Wie unter dieser Bedingung sichergestellt werden soll, dass im aufnehmenden Staat der UMF angemessen versorgt wird, bleibt unklar.

¹² EuGH, MA, C-648/11 vom 06.06.2013, Rn. 55.

Mit dem Prinzip des *Wohls des Minderjährigen* ist der Kommissionsvorschlag unvereinbar. In seinem Urteil *MA* hat der EuGH unter Beachtung von Art. 24 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta festgestellt:

„Diese Berücksichtigung des Wohles des Kindes erfordert grundsätzlich, dass [...], Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 343/2003 so auszulegen ist, dass er denjenigen Mitgliedstaat als zuständigen Staat bestimmt, in dem sich der Minderjährige aufhält, nachdem er dort einen Asylantrag gestellt hat.“¹³

Dies ist im Sinne des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention, da unter diesen Bedingungen der Zugang zum Asylverfahren im Staat des tatsächlichen Aufenthalts sofort zu ermöglichen ist. Insofern Dublin-IV von dieser Regelung zukünftig abweicht, ist nicht mehr gewährleistet, dass dem UMF so rasch wie möglich eine dauerhafte Perspektive am Ort des Aufenthalts gesichert wird. Die Kommission geht zwar davon aus, dass die Asylzuständigkeit unter den neuen Regelungen des GEAS schneller als bisher festgestellt wird. Dennoch ist unklar, warum im Sinne des Kindeswohls an Überstellungen festgehalten wird.

Zwar kann die Annahme, dass ein Asylverfahren im ersten Staat, in dem der/die UMF Asyl beantragt hat, dem Kindeswohl entspricht, widerlegt werden. Jedoch liegt die Beweislast hierfür beim UMF und seinen gesetzlichen Vertreter*innen. Diese Verantwortung ist unvereinbar mit dem Ziel einer raschen Klärung der Zuständigkeit und bürdet dem UMF eine Beweislast auf, die in der Realität kaum in einem angemessenen Zeitraum zu erbringen sein wird. Die Folge wird sein, dass sich die Verfahren lange hinziehen und im schlimmsten Fall der UMF zu einem Zeitpunkt überstellt wird, in dem er sich bereits an seinem Aufenthaltsort eingewöhnt hat.

4. Verpflichtungen von Asylsuchenden (Art. 4,5)

Art. 4 Abs. 2 enthält die Verpflichtung der Asylsuchenden, so schnell wie möglich, spätestens jedoch während der Anhörung, die nötigen Informationen darzulegen, die zur Feststellung des zuständigen Mitgliedstaats relevant sind. Korrespondierend hierzu legt Art. 5 Konsequenzen fest, die eintreten, wenn der Asylsuchende diese Verpflichtung verletzt. Handelt er den Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 zuwider, so soll das Verfahren als beschleunigtes Verfahren durchgeführt werden. Außerdem sollen gemäß Art. 5 Abs. 3 Asylsuchende, die sich nicht im Mitgliedstaat ihrer Zuteilung aufhalten, vollständig von den materiellen Leistungsansprüchen aus Art. 14 – 18 der EU-Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen werden, abgesehen von medizinischer Hilfe im Notfall.

Bewertung:

In der Kombination aus Art. 4 und 5 entstehen durch den Reformvorschlag unzulässige soziale Härten und eine faktische Aushöhlung des Rechtsschutzes der Asylsuchenden.

Aushebelung des Amtsermittlungsgrundsatzes

Art. 5 Abs. 4 legt fest, dass nur diejenigen Informationen, die der Schutzsuchende vor oder spätestens während der Anhörung erbracht hat, in die Erwägungen zur Feststellung des zuständigen Mitgliedstaats einbezogen werden sollen. Später dargelegte Informationen dürfen von den Behörden nicht berücksichtigt werden. Dies unterläuft den Amtsermittlungsgrundsatz, an den jede Behörde in Europa gebunden ist. Denn staatliche Behörden sollen auch unabhängig von den Vorträgen der Betroffenen Informationen einholen, die zur Durchführung eines Verwaltungsaktes erforderlich sind. Art. 41 der EU-Grundrechtecharta formuliert dieses Prinzip einer guten Verwaltung primärrechtlich als grundrechtlich verfassten Anspruch.

Menschenunwürdiger Ausschluss von Sozialleistungen

Besonders gravierend ist der Ausschluss von Asylsuchenden aus den materiellen Leistungsansprüchen nach Art. 5 Abs. 3 der Verordnung, sofern sie sich nicht im Mitgliedstaat ihrer Zuteilung aufhalten. Der

¹³ Ebd., Rn. 60.

Vorschlag der Kommission will das Recht auf Wahrung eines physischen Existenzminimums unterlaufen. Die Regelung ist ein beispielloser Angriff auf das Sozialstaatsprinzip und die Menschenwürde.

Nach dem Verordnungsschlag sollen betroffenen Asylsuchenden die Ansprüche aus Art. 14 – 18 der bisherigen Aufnahme-Richtlinie verwehrt bleiben. Diese Ansprüche umfassen die Beschulung von Minderjährigen (Art. 14), den Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 15) und die materiellen Leistungen (Art. 17), darunter der Lebensunterhalt für den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit und die Unterbringung (Art. 18). Im neuen Art. 17a Abs. 2 der Aufnahme-Verordnung wird zwar klargestellt, dass die Mitgliedstaaten ein menschenwürdiges Existenzminimum aller Antragssteller garantieren sollen. Doch wie dies bei einem gleichzeitigen Ausschluss aus den materiellen Leistungsbezügen möglich sein soll, ist vollkommen unklar. Zu befürchten ist daher, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Dublin-IV-VO die Betroffenen tatsächlich aus den materiellen Leistungen ausschließen und ihnen damit auch das physische Existenzminimum verwehren.

Art. 17a Abs. 3 stellt im Hinblick auf Minderjährige klar, dass sie bis zum Ablauf einer Überstellung Zugang zu Bildungsaktivitäten erhalten sollen. Ein gleichwertiger Anspruch auf Zugang zum ordentlichen Bildungssystem nach Art. 14 ist ihnen damit verwehrt.

Mit der Rechtsprechung ist dieser vollständige Ausschluss vom physischen Existenzminimum und aus den Ansprüchen der Aufnahme-RL nicht vereinbar.

Der Europäische Gerichtshof hat in der Entscheidung *CIMADE* festgestellt, dass

„ein mit einem Asylantrag befasster Mitgliedstaat die [...] Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern auch einem Asylbewerber gewähren muss, bei dem er [...] beschließt, einen anderen Mitgliedstaat als für die Prüfung des Asylantrags dieses Antragsstellers zuständigen Mitgliedstaat um dessen Aufnahme oder Wiederaufnahme zu ersuchen.“¹⁴

Weiter hat der EuGH auf die Vorlagefragen des französischen Gerichts geantwortet, dass

„die Verpflichtung des mit einem Asylantrag befassten Mitgliedstaats, die [...] vorgesehenen Mindestbedingungen für die Aufnahme einem Asylbewerber zu gewähren, [...] mit der tatsächlichen Überstellung des Asylbewerbers durch den ersuchenden Mitgliedstaat endet und dass die mit der Gewährleistung dieser Mindestbedingungen verbundene finanzielle Belastung vom ersuchenden Mitgliedstaat zu tragen ist, den diese Verpflichtung trifft.“¹⁵

Der EuGH hat also klargestellt, dass die EU zwar ein Verfahren installieren kann, in dessen Rahmen die Zuständigkeit für einen Asylantrag nur einem Mitgliedstaat zugewiesen wird. Für die Dauer der Feststellung des zuständigen Mitgliedstaats und bis zum Ende der tatsächlichen Überstellung ist aber derjenige Mitgliedstaat für die Aufnahme und Versorgung des Asylsuchenden verantwortlich, in welchem sich der Betroffene tatsächlich aufhält. Diese Verpflichtung folgt laut dem EuGH daraus, dass „alle Mitgliedstaaten einen gerechten Teil der Verantwortung hinsichtlich der finanziellen Lasten übernehmen müssen, die sich aus der Umsetzung gemeinsamer asyl- und einwanderungspolitischer Maßnahmen ergeben.“¹⁶

Der EuGH hat sich in seiner Entscheidung auf die Vorgaben der Aufnahme-Richtlinie bezogen und klargestellt, das Ziel dieser Richtlinie sei vor allem, die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde zu gewährleisten und die Anwendung der Art. 1 und 18 der Charta zu fördern.¹⁷ Damit ist auch klar, dass die nun vorgesehenen Reformen des Europäischen Asylsystems an der EU-Grundrechtecharta zu messen ist, die den Schutz der Würde des Menschen und das Asylrecht gewährleisten.

¹⁴ Vgl. EuGH, *CIMADE*, C-179/11 vom 27.09.2012, Rn. 50.

¹⁵ Ebenda, Rn. 61.

¹⁶ Ebenda, Rn. 60.

¹⁷ Ebenda, Rn. 42.

Auf nationalstaatlicher Ebene ist ein vollständiger Ausschluss vom physischen Existenzminimum zumindest in Deutschland durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz grundrechtlich unzulässig.

„Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss (vgl. BVerfGE 125, 175 <253>). Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.“¹⁸

Und weiter:

„Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“¹⁹

Nach der Rechtsprechung ist der ordnungspolitische Wunsch nach Vollzug einer schnellen Beendigung des Aufenthalts nicht zugleich die Rechtfertigung für eine Absenkung des Existenzminimums. Das Bundesverfassungsgericht stellt dies schon für das sozio-kulturelle Existenzminimum fest, wodurch das physische Existenzminimum erst recht erfasst ist.

Ebenfalls unvereinbar ist die Regelung mit den Garantien aus der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG). Demnach müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 14 Abs. 1 c und d der Richtlinie bis zur Abschiebung u.a. Minderjährigen die Gewährleistung des Zugangs zum Grundbildungssystem gewährleisten und die spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen berücksichtigen. Diese Garantien, die in Art. 14 und 19 der Aufnahme-RL geregelt sind, werden durch den Kommissionsvorschlag explizit ausgeschlossen. Mit der Rechtsprechung des BVerfG ist dies nicht vereinbar.

5. Beschwerdemöglichkeiten und Rechtsschutz (Art. 28)

Art. 28 der Dublin-IV-Verordnung regelt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Dublin-Entscheidungen. Während Art. 28 Abs. 1 eine umfassende Überprüfung der Sach- und Rechtsfragen garantiert, schränkt Abs. 4 den Rechtsschutz auf einen engen Teilbereich ein. Demnach sollen die Betroffenen Überstellungen in einen anderen Mitgliedstaat nur dann gerichtlich angreifen können, sofern ihrem Rechtsbehelf die Berufung auf systemische Mängel im Zielstaat oder familiäre Gründe zu Grunde liegen. Damit entfällt die neuere Rechtsprechung des EuGH, Asylsuchenden auch bei der Festlegung des zuständigen Mitgliedsstaats subjektive Rechte einzuräumen. Die Rechtsschutzmöglichkeit wird deswegen auf europarechtlich unzulässige Weise beschränkt.

Bewertung:

Hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten untergräbt der Kommissionsvorschlag eindeutig die Rechtsprechung des EuGH. Dieser hat erst am 7.6.2016 in den Rechtssachen *Ghezelbash* und *Karim* den Rechtsschutz von Asylsuchenden gestärkt und subjektive Rechte im Dublin-System bejaht.²⁰

In Abwendung der älteren *Abdullahi*-Rechtsprechung²¹, die noch Dublin-II zur Grundlage hatte, hat der EuGH sich am 19. Erwägungsgrund der Dublin-III-VO orientiert, demzufolge dem Betroffenen ein wirksamer Rechtsbehelf gegen Überstellungsentscheidungen zuerkannt werden soll. Freilich hat die

¹⁸ BVerfG, - 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Urteil vom 18.07.2012, Rn. 120 [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/1s20120718_1bvl001010.html, letzter Zugriff am 01.08.2016].

¹⁹ Ebenda, Rn. 121.

²⁰ EuGH, *Ghezelbash*, C-63/15; *Karim*, C-155/15 vom 7.6.2016.

²¹ EuGH, *Abdullahi*, C-394-12 vom 10.12.2012.

Kommission in ihrem Vorschlag Art. 19 geändert und im neuen Art. 28 den Rechtsschutz im oben benannten Sinne auf systemische Mängel und familiäre Gründe beschränkt. Dennoch ist zu beachten, dass der EuGH in seinen jüngsten Entscheidungen auch auf den Zweck des neunten Erwägungsgrunds eingegangen ist, der die Prinzipien und Leistungsfähigkeit des Dublin-Systems umreißt. Der EuGH kommt angesichts der Ziele von Dublin zu folgendem Schluss:

„...eine restriktive Auslegung der Reichweite, die dem [...] vorgesehenen Rechtsbehelf zukommt, erschiene insbesondere geeignet, der Erreichung dieses Ziels entgegenzustehen, indem den im übrigen dem Asylbewerber in der Verordnung Nr. 604/2013 gewährten Rechte ihre praktische Wirksamkeit genommen würde.“²²

Auch im Falle der Veränderungen durch Dublin-IV hat diese Entscheidung des EuGH Bestand: „Nur ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf sichert [...] die den Antragsstellenden im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem eingeräumten Rechte. [...] Damit stehen Asylsuchenden [...] umfassende und einklagbare Rechte auf Einhaltung der [in Dublin] festgelegten Verfahrensregeln zu.“²³ Dies entspricht auch Art. 47 Grundrechte-Charta, wonach ein wirksamer Rechtsbehelf garantiert ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle einer Dublin-Entscheidung durch das Gericht oder eine Berufungsinstanz vorgenommen werden kann.

Die Kommission umgeht mit der Einschränkung des Rechtsschutzes mittels des Sekundärrechts nicht nur die bisherige Rechtsprechung des EuGH, sondern untergräbt zugleich die menschenrechtliche Garantie auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 EU-Grundrechtecharta und Art. 13 EMRK.

6. Ausweitung auf international Schutzberechtigte (Art. 20 Abs. 1e)

Das Dublin-System galt bislang nur für Asylsuchende. Durch Dublin-IV wird dies geändert, denn nach Art. 20 Abs. 1e sollen auch international Schutzberechtigte, also bereits in einem Mitgliedstaat anerkannte Flüchtlinge, im Rahmen von Dublin überstellt werden können.

Bewertung:

Die Neuregelung stellt einen Systemwechsel dar. Denn bislang gibt es keine Erfahrungen mit der Überstellung im Rahmen von Dublin von bereits international anerkannten Flüchtlingen. Es ist zweifelhaft, ob die Regelung mit Blick auf Art. 6 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie vereinbar ist, wonach Inhaber eines Aufenthaltstitels eines EU-Mitgliedstaats nicht automatisch zwangsweise überstellt werden dürfen.

„Zudem sind solche Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, in einem Raum mit offenen Grenzen mindestens paradox bis absurd.“²⁴

Für Anerkannte ist es entscheidend, dass ihre Rechte in einem einheitlichen Raum der Schutzgewährung beachtet werden.

In der Vergangenheit war dies gerade nicht der Fall. So gewährleistet der ungarische Staat z.B. allenfalls Asylsuchenden eine Unterbringung und Versorgung. Für anerkannte Flüchtlinge gibt es hingegen keinen Anspruch auf Unterkunft.

„Wer nicht zufälligerweise Bekannte oder Freunde in Ungarn hat, wird vom Flughafen in Budapest mehr oder weniger direkt auf die Straße geschickt, wo sich bereits tausende Obdachlose mit ungarischer Staatsangehörigkeit befinden.“²⁵

²² Vgl. EuGH (Fn. 20), Rn. 53.

²³ Vgl. Heiko Habbe, Stärkung des Rechtsschutzes für Asylsuchende im Dublin-Verfahren, Asylmagazin 7/2016, S. 206 – 212 [2016].

²⁴ Vgl. Constantin Hrschuka, Dublin ist tot – Lang lebe Dublin, Flüchtlingsforschungsblog vom 28.06.2016 [Quelle: <http://fluechtlingsforschung.net/dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin/>, letzter Aufruf am 01.08.2016].

²⁵ Vgl. PRO ASYL/bordermonitoring.eu, Gänzlich unerwünscht. Entrechtung, Kriminalisierung und Inhaftierung von Flüchtlingen in Ungarn, 2016, S. 28 [Quelle: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/07/PRO-ASYL-Ungarn-Unerwuenscht-Broschuere-Jul16-WEB.pdf>, letzter Aufruf am 01.08.2016].

Der Kommissionsvorschlag liefert zu diesen Problemen gerade keine Lösung. Vielmehr wird die Situation noch verschärft, indem die Anerkannten vor Ablauf von fünf Jahren keinerlei Möglichkeiten mehr haben werden, sich in einem anderen Staat als demjenigen ihrer Zuweisung niederzulassen. Die entsprechende Regelung aus der Daueraufenthaltsrichtlinie wird in Art. 44 der neuen Qualifikationsverordnung abgeändert: Die 5-Jahres-Frist, nach deren Ablauf anerkannte Flüchtlinge bislang die europäische Freizügigkeit erhalten haben und sich in jedem EU-Staat niederlassen durften, soll zukünftig immer erneut anfangen zu laufen, wenn der Betroffene in einem anderen Staat als demjenigen seiner Zuteilung aufgefunden wird. Das ohnehin aktuell recht marginal ausgestaltete Recht auf Freizügigkeit für Flüchtlinge in Europa wird damit zusätzlich ausgehöhlt. Anstatt also anerkannte Flüchtlinge dem Überstellungsregime von Dublin zu unterwerfen, sollten vielmehr Möglichkeiten geschaffen werden, damit sie nach ihrer Anerkennung in den Genuss europäischer Freizügigkeit gelangen. Dies umfasst auch die wechselseitige Anerkennung der jeweiligen Schutzgewährung durch die EU-Mitgliedstaaten, sodass Flüchtlinge die Rechte ihres Schutzstatus ebenfalls in anderen EU-Staaten in Anspruch nehmen können.

7. Behandlung von Rücküberstellten als Folgeantragssteller (Art. 20)

Art. 20 Abs. 1c i.V.m. Art. 20 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs sieht vor, dass EU-Mitgliedstaaten Personen, für die sie zuständig sind, zurücknehmen müssen, die in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt haben oder sich dort ohne Aufenthaltstitel aufhalten. Neu ist, dass Ihr Asylantrag nach der Überstellung nur noch als Folgeantrag behandelt werden soll. Dies bedeutet, dass die ursprünglichen Fluchtgründe nicht geprüft werden.

Bewertung:

Von dieser Verschärfung dürfte ein Großteil der Asylsuchenden betroffen sein, die entgegen der Zuständigkeit des Ersteinreiselandes in einen anderen Mitgliedstaat weiterwandern. Ihre Situation gestaltet sich dann so, dass sie im Mitgliedstaat ihres tatsächlichen Aufenthalts keinen Zugang zum Asylverfahren wegen der Dublin-Zuständigkeit erhalten und im Staat ihrer Zuständigkeit nur noch ein Folgeverfahren betreiben dürfen. Bei Folgeanträgen werden nicht mehr die ursprünglichen Fluchtgründe der Antragssteller*innen berücksichtigt, sondern lediglich geprüft, ob sich nach dem Verlassen des Herkunftsstaats eine Änderung der Sachlage ergeben hat, die zu einer neuen Gefährdung des Betroffenen führen kann. Indem die Asylanträge ausweislich der Verordnung nur noch als Folgeanträge behandelt werden sollen, entsteht eine sehr große Schutzlücke für die Betroffenen. Sie werden kein einziges Mal die Möglichkeit haben, ihre Fluchtgründe in einem ordentlichen Asylverfahren vorzutragen. Die Gefahr besteht daher, dass sie von dem ihnen zustehenden Schutz ausgeschlossen werden. Das Ziel der Kommission, durch diese Regelung Sekundärmigration zu verhindern, ist jedenfalls keine Rechtfertigung für eine derartig gravierende Schutzlosstellung von Flüchtlingen.

8. Recht auf Information (Art. 6)

Art. 6 enthält Informationsrechte des Asylsuchenden während des Dublin-Verfahrens. Neu aufgenommen werden die Informationsrechte bezüglich der durch die Dublin-IV-Reform eingeführten Repressionsmechanismen.

Bewertung:

Unter den Bedingungen der Dublin-IV Verordnung sollten die Informationspflichten der Mitgliedstaaten verschärft werden. Denn für den Mitgliedstaat hat es keine Konsequenz, wenn der Asylsuchende nicht adäquat über seine Rechte und Verpflichtungen informiert wird. Klargestellt werden muss zudem, dass die Informationen schriftlich, ggf. mündlich und in einer auf den Horizont des Asylsuchenden individuell abgestimmten Art und Weise erbracht werden müssen.

9. Prüfung der Kriterien (Art. 9)

Art. 9 Abs. 1 der Verordnung legt fest, dass die Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (u.a. familiäre Beziehungen) nur ein einziges Mal geprüft werden sollen. Gelangt ein Asylsuchender bislang nach Italien, aber hat Verwandte in Schweden, wird dies im Rahmen von Dublin geprüft. Geht er sodann weiter nach Deutschland, werden auch dort seine familiären Verbindungen geprüft. Nach dem neuen Vorschlag soll diese Prüfung nur einmalig stattfinden, im Beispielsfall also nur in Italien und nicht noch einmal in Deutschland. Wandert der Flüchtling weiter, so vergibt er die Chance im Rahmen von Dublin mit seinen Familienmitgliedern zusammengeführt zu werden.

Bewertung:

Wandert der Schutzsuchende nun mehrere Male in verschiedene Mitgliedstaaten, wird das Kriterium der Familienzusammenführung nur ein einziges Mal geprüft. Es kann daher sein, dass der Betroffene in einen Mitgliedstaat überstellt wird, obschon er/sie in einem anderen Staat familiäre Beziehungen hat. Dies ist mit europäischem Primärrecht nicht vereinbar, da Art. 7 der EU-Grundrechtecharta die Achtung des Privat- und Familienlebens unter besonderen Schutz stellt. Ebenso widerspricht die Regelung dem Amtsermittlungsgrundsatz von Behörden. So ist es in der asylrechtlichen Praxis durchaus möglich, dass Informationen zu familiären Beziehungen des Asylsuchenden erst spät im Verfahren zur Kenntnis gelangen. Sie sodann schlicht zu ignorieren, weil bereits eine Prüfung unter einer anderen Sachverhaltslage stattgefunden hat, ließe die Untersuchungspflicht der Verwaltung und ebenso diejenige von Gerichten ins Leere laufen.

Die Regelung stellt eine sehr strikte Verschärfung der bisherigen Rechtslage dar. Bislang können die Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nach Dublin immer wieder im Verfahren aufgegriffen werden, auch dann wenn der Asylsuchende mehrmals in einen anderen Mitgliedstaat weitergewandert ist und einen erneuten Asylantrag gestellt hat. Selbst im 16. Erwägungsgrund der neuen Dublin-IV-Verordnung wird festgestellt, dass „der Respekt gegenüber dem Familienleben ein primärer Erwägungsgrund der Mitgliedsstaaten“ sein soll.

10. Erweiterung des Familienbegriffs (Art. 2 (g))

Der Familienbegriff soll erweitert werden. Nach Art. 2 (g) fallen unter den Begriff „Familienmitglieder“ zukünftig auch Geschwister von Antragssteller*innen, sowie Familienzusammenhänge, die erst nach dem Verlassen des Heimatstaats entstanden sind. Zugleich wird damit der Anwendungsbereich für eine Familienzusammenführung unter Dublin-IV für diese Personengruppen neu eröffnet, sofern sie Angehörige in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben und dorthin umverteilt werden wollen.

Bewertung:

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs für den Familienbegriff ist zu begrüßen. Unklar bleibt jedoch, wie die Situation von LGBT und nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften zukünftig gestaltet wird. Den Mitgliedstaaten wird hier ein Ermessen eingeräumt, das zu einer sehr unterschiedlichen Staatenpraxis bezüglich nicht-heterosexueller Beziehungen führen kann. Hier ist eine stärkere Klarheit im Verordnungsentwurf wünschenswert.

Die Asylpraxis zeigt weiterhin, dass für viele Schutzsuchende nicht nur Familienmitglieder die engsten Bezugspersonen sind. Gerade für viele minderjährige Flüchtlinge können Nachbar*innen oder Freund*innen der Familie zu den wichtigsten Bezugspersonen werden, z.B. weil sie nach dem Ableben eines Familienmitglieds die Betreuung und Erziehung übernommen haben. Deswegen sollten auch enge Bezugspersonen in den Anwendungsbereich der Familienzusammenführung einbezogen werden.

Trotz der Ausweitung des Familienbegriffs könnte diese günstige Regelung der Dublin-IV-Verordnung faktisch ins Leere laufen. Denn durch das neue Unzulässigkeitsverfahren soll das Recht auf Familienzusammenführung zukünftig nicht mehr vorrangig im Verfahren geprüft werden und selbst dann nur ein einziges Mal. Außerdem wehren sich schon jetzt viele Mitgliedstaaten vehement gegen eine

Ausweitung des Familienbegriffs. Gerade diese progressive Änderung der Dublin-Regeln droht daher zur Verhandlungsmasse zu verkommen und am Ende zugunsten der repressiven Mechanismen nicht aufgenommen zu werden.