

entschlossene Widerstand von Italien, Griechenland und Spanien gegen den Kommissionsvorschlag formierte sich in der historischen Situation, in der die in Relation zu den Kernstaaten politisch schwachen Südstaaten durch das Verfahren der Konsensentscheidungsfindung im Rat eine historisch seitdem einmalig starke Verhandlungsposition hatten – im Unterschied zu den Verhandlungen um Dublin III konnten sie im Rat nicht einfach durch die mächtigeren Zielstaaten überstimmt werden. Die Verhandlungen um Dublin II waren der Moment, in dem die Verankerung Dublins im Gemeinschaftsrecht der EU hätte verhindert werden können. Eine Erklärung alleine durch einen »informal code of conduct« erscheint vor diesem Hintergrund unzureichend.

Es ließe sich mutmaßen, dass auch andere Faktoren zu dieser Entscheidung geführt haben. Befürworter*innen Dublins könnten den oppositionellen Staaten zum Beispiel durch die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (vgl. Rat der Europäischen Union 2007; Thielemann 2005) oder Zugeständnisse in anderen Politikbereichen, z. b. dem des »Kampfes gegen illegale Einwanderung« (Aus 2006, S. 23, eigene Übersetzung), entgegen gekommen sein. Durch die Verknüpfung der Einigung auf Dublin mit weitergehenden Prozessen der europäischen Integration ist davon auszugehen, dass die politischen Kosten für eine Aufrechterhaltung der Blockade für die oppositionellen Staaten zu hoch waren. Darüber hinaus waren gerade vor dem Hintergrund der schleppenden Umsetzung Dublins die Auswirkungen einer Zustimmung zu Dublin II aus der damaligen Perspektive der Mitgliedstaaten leicht zu unterschätzen. Mit Blick auf diese Überlegungen gehe ich davon aus, dass die Kombination all dieser Faktoren mit unterschiedlichem Gewicht zu der Einigung auf die Dublin-Verordnung geführt haben. Dublin war in den ersten Jahren seiner Umsetzung auf allen Ebenen umkämpft, zwischen Behörden und Asylsuchenden, zwischen den Mitgliedstaaten, den Verwaltungsgerichten und Behörden. Ungeachtet dessen wurde es durch seine Umwandlung in eine europäische Verordnung tief in den Aquis der EU eingebaut.

5.3 2003–2011: Dublin II, Eurodac und systemische Mängel

Diese Verankerung Dublins im Gesetzeskorpus der EU hatte eine ganze Reihe von entscheidenden Konsequenzen. Ab jetzt war die Umsetzungspraxis der Behörden der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes unterworfen, welcher Auslegungsdifferenzen und Konflikte durch bindende Urteile beilegen und unter Sanktionsdrohungen mit Nachdruck durchsetzen konnte. Wer in die EU eintreten wollte, musste die Dublin-Verordnung umsetzen. Die Regierungsvertreter*innen sicherten Dublin dadurch gegen zukünftigen politischen Dissens zwischen den Mitgliedstaaten ab und entzogen es der unmittelbaren Konjunktur politischer Kämpfe.

Die Übernahme des Dubliner Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht der EU, die Wandlung eines völkerrechtlichen Vertrages in eine Verordnung der europäischen Union, veränderte das Rechtsregime Dublins grundsätzlich. Vor dem Hintergrund der Einbindung in das Verfassungsrecht der Union, den Kanon der Grundrechte der EU und die anderen Rechtsakte des GEAS veränderte die Rechtsprechung Schritt für Schritt ein Gesetz, das als zwischenstaatliches Ordnungsinstrument entworfen wurde, zu einem von subjektiven Rechtspositionen von Asylsuchenden durchdrungenen Regelwerk (vgl. Pelzer 2020, S. 221–224). Diese Entwicklung lief trotz ihrer Anlage in der Umwandlung von einem völkerrechtlichen Vertrag in eine Verordnung nicht automatisch ab, sondern wurde erkämpft durch eine Reihe von aufeinander bezogenen, strategisch geführten Gerichtsverfahren.

Zeitgleich mit der Umwandlung Dublins in die Dublin II-Verordnung leitete der Rat mit der Einrichtung der Fingerabdruckdatenbank Eurodac die zweite große Veränderung des Dublin-Systems ein. Eurodac sollte die Anwendung von Dublin durch biometrische Daten über Asylanträge, Grenzübertritte und illegalisierte Aufenthalte unterstützen. Damit sollte den beschriebenen Problemen der Beweisführung begegnet werden. Die Mitgliedstaaten einigten sich im Rat schon im Dezember 2000 auf die Eurodac-Verordnung³. Ein gutes Jahr später verabschiedeten sie im Februar 2002 die entsprechende Durchführungsverordnung⁴, welche die notwendigen Bestimmungen zur Anwendung regelte.

Die Anfänge der 2000er Jahre waren bewegte Jahre für die Europäische Union. Sie erweiterte sich am 1. Mai 2004 durch die Beitritte von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern von 15 auf 25 Mitgliedstaaten. Dadurch verschoben sich die gemeinsamen Außengrenzen nach Osten und auf Inselstaaten im Mittelmeer.

Die Europäische Kommission evaluierte die Dublin-Verordnung 2007 vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens am 01. September 2003 bis Ende 2005. Eurodac nahm sie als integralen Bestandteil des Dublin-Systems in die Evaluation der Dublin-Verordnung mit auf. Insgesamt klingt das Fazit der Evaluation der Kommission jetzt deutlich positiver als das der vorangegangenen Evaluation:

»Insgesamt sind die Ziele des Dublin-Systems, insbesondere die Festlegung klarer und funktionierender Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, größtenteils erreicht worden. Da genaue Daten fehlten, konnte ein wichtiges Element des Dublin-Systems, nämlich seine Kosten, nicht bewertet werden. Ungeachtet der finanziellen Auswirkungen halten die

-
- 3 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.
 - 4 Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates.

Mitgliedstaaten aber die Verwirklichung der politischen Ziele des Systems für sehr wichtig. Dennoch bestehen weiterhin gewisse Bedenken bezüglich der praktischen Anwendung und der Effizienz des Systems. Die Kommission wird daher die erforderlichen Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme und zur weiteren Verbesserung der Effizienz des Systems vorschlagen.« (Europäische Kommission 2007a, S. 14)

Die Zahl der durchgeführten Überstellungen hat sich in der Untersuchungsperiode September 2003 bis Dezember 2005 im Vergleich zur Untersuchungsperiode der vorangegangenen Evaluation, also Januar 1998 bis Dezember 1999 erhöht. Während von 1998 bis 1999 10.998⁵ Überstellungen zwischen den Mitgliedstaaten registriert wurden, gab es zwischen September 2003 und Dezember 2005 16.842 Überstellungen (Europäische Kommission 2007b, S. 16). Noch deutlicher als die Veränderungen bei den absoluten Überstellungszahlen war die Relation der Überstellungen zu der Gesamtzahl der Asylanträge. Während 1998–1999 noch in nur 1,67 % der Asylanträge eine Überstellung stattfand⁶, waren es 09/2003 – 2005 4,28 %⁷. Diese Erhöhung lag neben der Steigerung der Überstellungszahlen vor allem an der sinkenden Zahl von Asylanträgen. Diese sank von 655.204 Asylanträgen 1998 – 1999 auf 589.499 zwischen 09/2003 – 2005. Für Asylsuchende hat sich damit die Wahrscheinlichkeit, im Zuge eines Asylverfahrens in der EU von einem Staat in den anderen überstellt zu werden, mehr als verdoppelt. Allerdings machten weiterhin die 16.842 Überstellungen innerhalb von mehr als zwei Jahren vor dem Hintergrund der 589.499 Asylanträge (vgl. ebd., S. 18) im gleichen Zeitraum keinen großen Unterschied.

Auch die Überstellungsquote, das Verhältnis der Überstellungen zu positiven Antworten auf Übernahme- und Rückübernahmegesuche, ist mit der Dublin-Verordnung von 27,82 % 1998 – 1999 auf 52,28 % 09.2003 – 12.2005 deutlich gestiegen (vgl. ebd., S. 18).⁸ Gemessen an diesen Zahlen wurde das Dublin Regime nach dem Inkrafttreten von Dublin II deutlich effektiver, lag allerdings immer noch auf einem niedrigen Niveau und unterhalb der Erwartung. Deshalb bezeichnete die Kommission 2007 die Umsetzung der Überstellungen als das »Hauptproblem für die effizi-

5 Die 10.998 Überstellungen sind die Zahlen aus den abgehenden Daten. Da jede Überstellung aus einem Mitgliedstaat abgeht und in einem ankommt, wird jede Überstellung zweimal in den Statistiken der Mitgliedstaaten erfasst, einmal als abgehende Überstellung und einmal als ankommende. Aus den ankommenden Daten ergab sich für den gleichen Zeitraum die Zahl von 10.896 Überstellungen. Wäre die Statistik ohne Fehler, müssten die beiden Datensätze übereinstimmen. (vgl. Europäische Kommission 2007b, S. 16)

6 1,67 % bezieht sich auf die Daten aus den abgehenden Überstellungen, aus den Daten zu den ankommenden Überstellungen ergeben sich 1,66 %. (Europäische Kommission 2007b, S. 17)

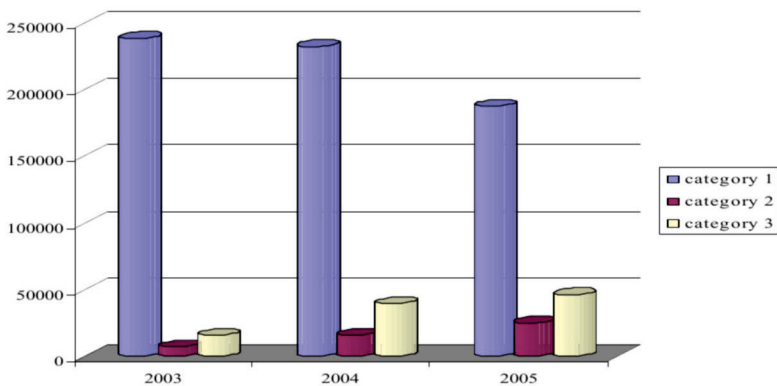
7 4,28 % ausgehende Daten. Ankommende Daten wären 4,05 %. (Europäische Kommission 2007b, S. 18)

8 Beides aus den ausgehenden Daten. Auf der Basis der ankommenden Daten wären es 25,62 % (1998–1999) und 40,04 % (09.2003–12.2005).

ente Anwendung des Dublin Systems« (ebd., S. 17, eigene Übersetzung). Als Gründe für das häufige Scheitern von Überstellungen nannte die Kommission das Untertauchen von Asylantragsteller*innen, aber auch die Wirksamkeit von Rechtsmitteln gegen Dublin-Bescheide, Krankheit und die Ausreise der Antragsteller*innen in ihr Herkunftsland (vgl. ebd., S. 30).

Eurodac schuf durch differenzierte Datensätze neue Einblicke in die Umsetzung Dublins durch die Mitgliedstaaten. Datensätze in Eurodac werden entlang von drei Kategorien organisiert. Unter der Kategorie 1 werden Daten von Asylantragsteller*innen geführt, unter Kategorie zwei Daten von Personen, die bei einem illegalisierten Grenzübertritt kontrolliert wurden, und unter Kategorie 3 Daten von Personen, die sich ohne legalen Aufenthaltsstatus auf dem Territorium eines Mitgliedsstaates aufgehalten haben. Die Kommission veranschaulicht die zwischen Januar 2003 und Dezember 2005 an Eurodac übermittelten Datensätze mit einer Grafik:

Abbildung 1: Anzahl der zwischen Januar 2003 und Dezember 2005 an die Zentraleinheit von EURODAC übermittelte Datensätze (eigene Übersetzung)



Quelle: (Europäische Kommission 2007b, S. 39)

In den ersten drei Jahren haben die Mitgliedstaaten vor allem Daten zu gestellten Asylanträgen übermittelt. Dass die Anzahl der übermittelten Datensätze der Kategorie 1⁹ von Jahr zu Jahr abnahm, korrespondiert mit einer Abnahme von Asylanträgen in den Mitgliedsstaaten im gleichen Zeitraum (ebd., S. 39). Bezogen auf die Dublin-Verfahren bilden die Kategorie 1 Daten die zentrale empirische Grundlage

9 Die absoluten Zahlen gibt die Kommission wie folgt an: »2003: 238.325; 2004: 232.205; 2005: 187.223«. (Europäische Kommission 2007b, S. 39)

für Rückübernahme-Verfahren. Mit der Eurodac Datenbank haben die Mitgliedstaaten ein technologisches Mittel zur Verfügung, um multiple Asylantragstellungen zu dokumentieren und in einem Teil der Fälle zu unterbinden.

Die Daten der Kategorie 2 sollten die Durchführung der Übernahmeverfahren auf der Grundlage des Artikels 10(1), illegaler Grenzübertritt, erleichtern. Allerdings wurden in den ersten drei Jahren erstaunlich wenige Datensätze dieser Kategorie an Eurodac übermittelt:

»Requests for taking charge of an asylum seeker under Article 10(1) (illegal entry) far exceed the number of transfers effected on the basis of this provision. Member States indicate as a reason for this shortfall the lack of EURODAC based evidence and point to a poor application of the obligations to fingerprint illegal entrants.« (Ebd., S. 24–25)

Die Kommission bezeichnet im weiteren Verlauf der Darstellung ihrer Untersuchungsergebnisse die Zahl der übermittelten Kategorie 2 Datensätze als »extrem niedrig« (ebd., S. 39). Die Anzahl der Kategorie 2 Transaktionen stieg von einem niedrigen Niveau von Jahr zu Jahr an und erreichte 2005 die Zahl von 25.162 Transaktionen (ebd., S. 40). Die Kommission bezeichnete die fehlende Übermittlung von Fingerabdrücken durch Mitgliedstaaten als »systematische Verweigerung der Verpflichtung zur Abnahme von Fingerabdrücken bei illegalen Grenzübertritten« (ebd., S. 40, eigene Übersetzung) und drohte mit dem Entzug von Fördergeldern aus EU-Töpfen:

»The Commission therefore urges Member States to abide by the rules set in the EURODAC Regulation. Systematic non compliance with the obligation to fingerprint illegal entrants could be taken into account by the Commission when reviewing the implementation of the Solidarity and Management Migration Flows Framework Programme in 2010 and in particular the relevant distribution criteria applicable for the different funds.« (Ebd., S. 40)

Die Abneigung der Grenzstaaten des Schengenraums gegen Artikel 10 der Dublin-Verordnung, die auch schon in den Verhandlungen um Dublin II Ausdruck fand (siehe Kapitel 5.2.2), führt jetzt zu einer Verweigerung der Grenzstaaten, diesen umzusetzen. Die Rationalität dieses Vorgehens liegt auf der Hand: Jedes Set an übermittelten Fingerabdrücken der Kategorie 2 führt potentiell zu einem Übernähmeantrag und damit potentiell zu der Zuständigkeit für das entsprechende Asylverfahren. Will ein Mitgliedstaat dieser Zuständigkeit entgehen, ist es naheliegend, nicht selbst mit der Übermittlung der Fingerabdrücke die Beweisgrundlage für die eigene Zuständigkeit zu schaffen.

Neben den Zahlen zu den Transaktionen von Datensätzen aus den Mitgliedstaaten an die Eurodac-Datenbank sind die erfolgreichen Datenanfragen an Eurodac, sogenannte Treffer, besonders interessant. Drei Kategorien von Treffern können vorkommen. Ein Treffer der *Kategorie 1 gegen Kategorie 1* heißt, dass die Fingerabdrücke einer Person, die einen Asylantrag stellt, schon einmal in Verbindung mit einer Asylantragstellung in der Datenbank gespeichert wurden. Ein solcher Treffer hat üblicherweise einen Rückübernahmegesuch zur Folge. Ein Treffer der *Kategorie 1 gegen Kategorie 2* bedeutet, dass bei einer Asylantragsteller*in in der Datenbank Daten aus einem illegalisierten Grenzübertritt hinterlegt sind. Diese Treffer sind oft die Grundlage für Übernahmegesuche. *Kategorie 3 gegen Kategorie 1* bedeutet, dass eine Übereinstimmung der Daten eines »illegal Aufhältigen« mit den Fingerabdruckdaten einer Asylantragsteller*in festgestellt werden. Die Übermittlung von Datensätzen der Kategorie 3 ist im Unterschied zu Datensätzen der Kategorie 1 und 2 für die Mitgliedstaaten nicht verpflichtend.

Kategorie 1 gegen Kategorie 2 Treffer geben Hinweise auf die Routen der Asylsuchenden. Bei dieser Trefferkategorie wurde in den meisten Fällen die Grenze in Spanien, Italien oder Griechenland überschritten. Die Asylsuchenden reisten in den meisten Fällen weiter in Richtung Großbritannien oder Frankreich, wobei eine große Zahl von Asylanträgen im Land des illegalisierten Grenzübertritts selbst stattfand. 2003 gab Eurodac in 7 % aller Asylanträge einen Treffer der *Kategorie 1 gegen Kategorie 1* heraus. Dieses Verhältnis stieg kontinuierlich bis auf 16 % der Asylanträge in 2005. Der Anstieg ist damit zu erklären, dass die Datenbank 2003 leer startete und erst mit Datensätzen gefüllt werden musste, bevor Übereinstimmungen zwischen Datensätzen festgestellt werden konnten. Treffen in 16 % der Fälle 2005 heißt, dass die Praxis, in mehreren Mitgliedstaaten Asylanträge zu stellen unter den Asylsuchenden relativ üblich war – bei etwa jeder*em sechsten Asylsuchenden wurden Mehrfachanträge festgestellt. (Ebd., S. 42)

Durch die Verweigerung, die Daten zu Grenzübertritten zu übermitteln, in Kombination mit den gut dokumentierten Fingerabdrücken bei gestellten Asylanträgen, fand eine Verschiebung im Verhältnis der Übernahme- zu den Rückübernahmegesuchen statt. Während in der ersten Phase der Anwendung des Dubliner Übereinkommens die Zahl der Übernahmeanfragen die der Rückübernahmeanfragen überwog, kehrte sich dieses Verhältnis nach dem Inkrafttreten von Dublin II um:

»[...] [U]nder the Convention regime, take charge requests tended to prevail over take back requests. Table 2 shows that in the framework of the Dublin II system, take back cases represent the predominant share of all incoming and outgoing requests, [...] it can be said that such cases amount averagely to 70 % of all requests, but in some of Member States represent nearly 100 % of outgoing requests.« (Ebd., S. 16)

Damit verschob sich der Schwerpunkt in der Anwendung Dublins weg von der Verteilung der Verantwortung für Asylverfahren zwischen den Mitgliedstaaten hin zur Verhinderung mehrfacher Asylverfahren. Das bedeutet auch, dass die mit Dublin intendierte Umverteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren an die Grenzstaaten im Zeitraum dieser Untersuchung der Kommission nicht realisiert wurde:

»Contrary to a widely shared supposition that the majority of transfers are directed towards the Member States located at an external border, it appears that the overall allocation between border and non border countries is actually rather balanced.« (Ebd., S. 51)

Für das Jahr 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission (ebd., S. 50–52) umfassende Zahlen zu Überstellungen (siehe Tabelle 3 im Anhang). Deutschland ist weiterhin der in Bezug auf Überstellungen aktivste Mitgliedstaat. Allerdings halten sich im Unterschied zu den Daten von 1998 – 1999 die Überstellungen nach und von Deutschland fast die Waage.

Der Umstand, dass Mitgliedstaaten sowohl ausgehende als auch ankommende Überstellungen haben, führt zu einer neuen statistischen Größe: den Netto-Überstellungen beziehungsweise der Überstellungsbilanz. Netto-Überstellungen und die Überstellungsbilanz bezeichnen die Differenz aus ausgehenden und ankommenden Überstellungen. Netto-Überstellungen geben Auskunft darüber, welche Mitgliedstaaten durch Dublin-Überstellungen mehr Asylverfahren durchführen müssen und welche weniger. Während Deutschland zwar mit 2.748 ausgehenden und 2.716 ankommenden Überstellungen der bezogen auf Überstellungen aktivste Mitgliedstaat ist, machen die 32 zusätzlichen Überstellungen, die aus der Differenz resultieren, kaum einen Unterschied für die Gesamtzahl der Asylverfahren in Deutschland. Eine positive Zahl an Netto-Überstellungen bedeutet, die ausgehenden Überstellungen sind in der Überzahl, eine negative Zahl steht für eine Überzahl der ankommenden Überstellungen. Durch die Osterweiterung der EU 2004 hat Polen Deutschland als das Land abgelöst, in das in der Bilanz mit -1.048 die meisten Asylsuchenden überstellt werden. Polen hat nicht nur die meisten ankommenden Netto-Überstellungen, sondern auch mit fast 20 % einen relativ hohen Anteil der Überstellungen an den gestellten Asylanträgen. Das Vereinigte Königreich überstellte in der Bilanz die meisten Asylsuchenden an andere Mitgliedstaaten.

5.3.1 Start der Verhandlungen um Dublin III

Mit der Evaluation von Dublin II durch die Kommission startete der politische Prozess um die Überarbeitung der Dublin-Verordnung zu Dublin III. Wie beschrieben war die Kommission trotz aller Probleme in ihrer Evaluation der Meinung, dass Dublin II »zufriedenstellend angewandt« (Europäische Kommission 2007a,