

Die Europäisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Stefan Luft

Der Asyl- und Zuwanderungskompromiss der Jahre 1992/1993 war Höhepunkt einer mehrere Jahre andauernden innenpolitischen Konfrontation. Der Fall der Mauer und das Ende der Teilung Europas sowie die darauf folgenden Verwerfungen der Transformationsprozesse führten zu Migrationsprozessen in einem Ausmaß, wie es die Bundesrepublik seit ihrer Gründung nicht erlebt hatte. Die damaligen Entscheidungen schufen wesentliche Voraussetzungen dafür, Deutschland für einen Europäisierungsprozess zu öffnen. Dieser gewann seit Ende der 1990er Jahre zunehmend an Geschwindigkeit und entfaltete eine bemerkenswerte Eigen-dynamik, die 2013 zur zweiten Stufe des »Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« führte.

1. EUROPÄISIERUNG — PROZESS UND AKTEURE

Mit der »Einheitlichen Europäischen Akte« des Jahres 1986 wurde das Ziel eines europäischen Binnenmarktes festgeschrieben. Dies hatte – zumindest mittelfristig – einschneidende Folgen für das überkommene Staatsverständnis. Mit der Realisierung eines »Raumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet sein sollte, wird die nach hergebrachtem Asylverständnis bedeutsame Staatsgrenze unversehens zum integrationshemmenden Freizügigkeitshindernis« (Fröhlich 2011: 75). Die Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den Schengen-Vertragsstaaten und schließlich die Freizügigkeit von Unionsbürgern innerhalb der Europäischen Union hatten zur Folge, dass die Mitgliedstaaten der EU die Entscheidungsho-

heit über Einreise, Aufenthalt und Ausreise verloren (Thym 2010: 85). So mussten neue Antworten auf den drohenden politischen Steuerungsverlust gefunden werden. Die Mitgliedstaaten des Schengen-Raums verloren einzelstaatliche Steuerungsmöglichkeiten – die Entscheidung eines einzelnen Mitgliedstaates in einem Raum ohne Binnengrenzen, Zugang zu seinem Territorium zu gewähren, konnte dann zwangsläufig Konsequenzen für alle anderen Mitgliedstaaten haben. Sollte am Anspruch der Steuerung von Zuwanderung – zumindest von Drittstaatsangehörigen – festgehalten werden, musste es Kompensationsmaßnahmen geben. Sie gingen in zwei Richtungen: eine stärkere Sicherung der Außengrenzen sowie eine Europäisierung des Asylrechts und eine intensivierte Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten (Fröhlich 2011: 77ff., 130ff.; Kluth 2006, 2007; Hecker 2011; Bast 2013: 8ff.). Hieraus resultierte zunächst eine Fokussierung auf sicherheitspolitische Belange (Fröhlich 2011: 153ff.). Von Beginn an wurde ein unmittelbarer Zusammenhang des Wegfalls der Kontrollen an den Binnengrenzen und der Sicherung der Außengrenzen gesehen. Deutlich wird dies unter anderem daran, dass die Kontrollen an den Grenzen der Staaten der EU-Beitrittsrunde 2004 erst dann eingestellt wurden, als eine »ausreichende Überwachung der Außengrenzen sichergestellt« war (Kugelman 2010: Rn 121).

Es handelte sich um ein zentrales Feld, das im Vertrag von Amsterdam 1997, konkretisiert im Haager Programm von 2004, der einzelstaatlichen Souveränität entzogen und dem Gemeinschaftsrecht unterworfen wurde (Parusel 2010: 77ff.; Fröhlich 2011: 155ff.; Bast 2011: 56ff.; SVR 2011: 174ff.; Fellmer 2013: 22ff.). Aufgrund dieser Gesetzgebungskompetenz konnten auf EU-Ebene verbindliche Rechtsakte erlassen werden. Humanitäre Aspekte gewannen auf diesem Weg eine stärkere Bedeutung. Es sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen, der Status von Asylbewerbern, die Praxis von Asylverfahren sowie der Umgang mit und die Unterstützung von Herkunftsländern der Asylbewerber vereinheitlicht werden. EU-weit sollte unter den gleichen Bedingungen Schutz gewährt werden.¹ Der Europäische Rat von Tampere hatte 1999 die mittelfristige Schaffung eines »Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« (GEAS) beschlossen.²

1 | Europäische Kommission: Grünbuch vom 6. Juni 2007 über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem KOM (2007) 301 endgültig.

2 | Europäischer Rat (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rn 13ff.

Es soll das Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates umfassen, der für das Asylverfahren zuständig ist, ein System zur solidarischen Lastenteilung sowie die Angleichung des Asylrechts (Bendel 2013: 11ff.). In einer ersten Stufe wurden bis 2005 Richtlinien verabschiedet, die Mindestnormen für die Asylverfahren in den Mitgliedstaaten formulierten (Aufnahmebedingungen-Richtlinie, Anerkennungs-Richtlinie und Asylverfahrens-Richtlinie). Sie sind bis 2006 in Kraft getreten. In Deutschland sind in der Folge im Jahr 2007 elf Richtlinien der Europäischen Union zum Ausländer- und Asylrecht in nationales Recht umgesetzt worden (Maaßen 2006).³

Im Oktober 2008 wurde der »Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl« geschlossen, ein »Positionspapier ohne bindende Wirkung« (Riedel 2011:32). Im Dezember 2009 wurde das »Stockholmer Programm« verabschiedet, das das Haager Programm ablöste und die Agenda der Jahre 2010 bis 2014 zur Migrationspolitik formulierte. Die schleppenden Fortschritte waren auch auf das Einstimmigkeitsprinzip zurückzuführen, das nach dem Amsterdamer Vertrag galt. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1. Dezember 2009) gilt auch für die Themenfelder Einwanderung und Asyl das Mehrheitsprinzip (Fröhlich 2011: 182ff.; SVR 2011: 174f.). Europäisches Parlament und Rat sind seitdem in ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zentrale Akteure. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erlangte vollumfängliche Zuständigkeit.⁴ Das institutionelle Setting hatte sich damit innerhalb zweier Jahrzehnte grundlegend verändert.

Im Vertrag von Lissabon wurde der (ursprünglich im Vertrag von Amsterdam postulierte) Anspruch, einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« zu bilden, zu einem vorrangigen Integrationsziel – vor dem Binnenmarkt (Müller-Graff/Repasi 2013: 144). Die Grundlage für die konkreten Umsetzungsschritte bildet der »Vertrag über die Arbeitsweise der EU« (AEUV). Im Juni 2013 wurde vom Rat der Justiz- und Innenminister und vom Europäischen Parlament ein Paket von zwei Verordnungen und zwei Richtlinien verabschiedet.⁵ Damit sollen Standards und Verfahren weiter vereinheitlicht sowie die Zusammenarbeit gestärkt

3 | Zum Forschungsstand: Parusel 2010: 20ff.

4 | Zur Rolle der unterschiedlichen Akteure in der EU im Bereich Asyl Bendel (2013: 15ff.).

5 | ABL L 180 vom 29. Juni 2013, Bundesministerium des Innern (2013): Fortentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beschlossen, Pressemit-

werden. Dies stellt die zweite Stufe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)⁶ dar (Müller-Graff/Repasi 2014: 138ff.; Bendel 2013: 25ff.). Bestandteile sind:

- die Dublin-III-Verordnung⁷,
- die EURODAC-Verordnung⁸,
- die Aufnahmerichtlinie⁹ und
- die Verfahrensrichtlinie¹⁰.

Die Qualifikationsrichtlinie ist ebenfalls Teil des GEAS. Sie wurde Ende 2011 novelliert. In Deutschland wurde sie im September 2013 mit dem »Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95 EU«¹¹ in nationales Recht überführt.

Die Steuerungsmöglichkeiten der nationalen Gesetzgeber und der Rechtsprechung werden durch die Vergemeinschaftung drastisch reduziert. »Nationales Recht wird zunehmend durch unionsrechtliche Vorgaben verdrängt oder überlagert« (Berlit 2013: 327; Renner 2005: 19). Die nationalen Gerichte sind an die Richtlinien gebunden, auch wenn sie innerstaatlichem Recht widersprechen (Kluth 2006: 6). Dies begründet und sichert die »Definitions- und Interpretationshoheit des EuGH« (Kluth 2006: 7). Der EuGH hat – auch durch richterliche Rechtsfortbildung – erheblichen Einfluss auf die europäische Integration genommen (Hailbronner 2000: 37f.; Thym 2010: 102ff.). »Zumindest mit seinen Grundsatzurteilen reicht der EuGH ... auch in den prospektiven, gesetzgeberischen Funktionsbereich hinein« (Frerichs o.J. 10). Deshalb ist, darauf hatte Hailbronner 1998 hingewiesen, »gerade für die häufig vage und kompromissartig formulierten politisch hoch sensiblen Regelungsbereiche wie

teilung vom 7. Juni 2013, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/06/europaeisches-asylsystem.html.

6 | Die Kritik an diesen Beschlüssen im Einzelnen: Pro Asyl 2013, Keller 2013, ECRE 2013; zur Funktionsweise des GEAS: Europäisches Unterstützungsbüro 2013: 67ff.

7 | Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABL L 180 vom 29. Juni 2013, S. 31ff.

8 | Verordnung (EU) Nr. 603/2013, ABL L 180 vom 29. Juni 2013, S. 1ff.

9 | Richtlinie 2013/33/EU, ABL L vom 29. Juni 2013, S. 96ff.

10 | Richtlinie 2013/32/EU.

11 | BGBl. I 2013: 3474ff.

das Ausländerrecht von fundamentaler Bedeutung, dass in Zukunft der EuGH letztverbindlich über die Auslegungen dieser Norm entscheiden wird« (Hailbronner 2000: 40). Hailbronner warf den Richtern des EuGH »rechtspolitisches Sendungsbewusstsein« und unzulässige »richterliche Rechtsfortbildung« vor:

»Es entwickelt sich eine »Rechtsfortbildung«, die sich nicht mehr darauf beschränkt, die Lücken des Gemeinschaftsrechts zu schließen, sondern die den Gemeinschaftsgesetzgeber dadurch korrigiert, indem seine Gesetze zwar nicht als gemeinschaftsrechtswidrig, aber doch völlig anders ausgelegt werden, als Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift es eigentlich nahe legen würden« (Hailbronner 1999: 2189).

Dies und die Bedeutung der in den vergangenen Jahren vorgelegten Richtlinien der EU-Kommission sind offenbar von den nationalen Regierungen und Fachleuten unterschätzt worden. Die Eigendynamik des EU-Rechts, völkerrechtlicher Bestimmungen und der Rolle des EuGH fanden nicht die notwendige Beachtung bei der Abschätzung der Folgen (Groenendijk 2006: 194).

Mit zunehmender europäischer Integration hat der EuGH an Einfluss gewonnen und sich als »Motor des Integrationsprozesses« erwiesen (Freichs o.J.: 2). In der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik hat er sich zu einem Schlüsselakteur entwickelt (de Baere 2013: 10ff.). Seine jüngere Rechtsprechung u.a. zu den Dublin-Verfahren und zur Reichweite der Normen internationalen Flüchtlingsschutzes waren Weichenstellungen für die Politik der EU. Der Europäische Gerichtshof und der Europäische Menschenrechtsgerichtshof werden weiterhin an Bedeutung gewinnen (Bendel 2013: 23). Diese doppelte gerichtliche Kontrolle ist ein Charakteristikum europäischer Asyl- und Flüchtlingspolitik.

»No matter how restrictive the law might be in Europe, its application in practice is subject to a double-judicial check that is unique to Europe: one by the CJEU, and the other by the European Court of Human Rights. Furthermore, EU norms are constantly evolving, and many of them are becoming more liberal under the influence of this double-check« (Lambert 2013a: 265).

2. SCHENGENER ABKOMMEN

Im Jahr 1984 vereinbarte Bundeskanzler Helmut Kohl mit dem französischen Präsidenten François Mitterand, die Personenkontrollen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik abzuschaffen (Saarbrücker Abkommen vom 13. Juli 1984) (Baumann 2006: 77ff.; Hoppe 2013: 35ff.). Die schrittweise Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen eines »Kerneuropa« aus Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten wurde im Schengen-Übereinkommen vom 14. Juni 1985 vereinbart (Fröhlich 2011: 135ff.). Es trat zum 1. September 1993 in Kraft.¹² Die Grenzkontrollen wurden allerdings erst am 26. März 1995 vollständig abgeschafft (Baumann 2006: 90). Der Zeitraum von zehn Jahren zwischen Vertragsschluss und Abschaffung der Grenzkontrollen macht deutlich, wie schwierig der Weg dorthin war.

Die teilnehmenden Staaten vereinbarten als Ausgleich dieser Maßnahme eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen und bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität (Kugelman 2010: Rn 102; Baumann 2006: 56ff.). Das Schengener Übereinkommen war ein völkerrechtlicher Vertrag und nicht Teil des Unionsrechts. Es war ein Regierungsabkommen, dem der Deutsche Bundestag nicht zustimmen und das er nicht ratifizieren musste (Baumann 2006: 80ff.). Auch das Europäische Parlament oder die Kommission waren nicht befasst. »Schengen-Europa barg somit ein erhebliches demokratisches Defizit« (Baumann 2006: 84).

Am 19. Juni 1990 wurde »Schengen II«, das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)¹³, geschlossen, das am 26.3.1995 in Kraft trat. Es regelte die konkrete Umsetzung und die Zuständigkeiten der Vertragspartner bei Asylanträgen (Fellmer 2013: 17ff.). Diese Regelung wurde allerdings 1990 durch das Dubliner Übereinkommen abgelöst. Mit dem SDÜ wurden das einheitliche »Schengenvisum« geschaffen, das für alle Vertragsparteien gilt, sowie das »Schengener Informationssystem« (SIS) (Keicher 2012: 251ff.). Das SIS dient der Ausschreibung von Personen und

12 | Bek. v. 29. 1. 86, Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, GMBL Nr. 5/1986: 79.

13 | BGBl. 1993 II 1013.

Sachen zur Fahndung. Rund 90 Prozent der Zugriffe dienen der Einreiseverweigerung für Ausländer aus Drittstaaten (Kugelman 2010: Rn 107ff.). Im April 2013 ging das SIS II in Betrieb, es ermöglicht unter anderem die Eingabe biometrischer Daten.¹⁴

Das Schengener Durchführungsabkommen (auch Schengen-II-Abkommen genannt) stand nur Mitgliedern der EG/EU offen, allerdings wurden Norwegen und Island im Jahr 2000, die Schweiz im Jahr 2004 und Liechtenstein im Jahr 2011 assoziiert.¹⁵ Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde der Schengen-Besitzstand 1997 in EU-Recht überführt (Hailbronner/Thiery 1998: 602ff.; Kugelman 2010: Rn 127ff.; Hoppe 2013: 41ff.). Alle Staaten, die der EU danach beitraten, mussten – und müssen – den Schengen-Acquis übernehmen. Für Dänemark, Großbritannien und Irland gelten Sonderregelungen. Zypern sowie Bulgarien und Rumänien – letztere gehören seit 2007 der EU an – wurde noch kein Beitritt zum Schengen-Raum ermöglicht. Nach Einschätzung von EU-Kommissionspräsident Barroso wird dies nicht vor 2015 stattfinden.¹⁶ Im Jahr 2013 gehörten 22 der 27 EU-Mitgliedstaaten zu den Anwender-Staaten des Schengen-Abkommens sowie Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein (Migration und Bevölkerung 2013: 3). Im April 2010 trat der Visa-Kodex in Kraft, damit wurden die Bestimmungen zum Schengen-Visum in europäisches Recht überführt.¹⁷

Im Jahr 2006 wurde der »Schengener Grenzkodex« (SGK)¹⁸ erlassen. Darin werden unter anderem die Grenzkontrollen und die Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige umfassend geregelt (Hailbronner 2014: Rn 72). Mit der Überführung in Unionsrecht wurden die Organe

14 | Europäische Kommission, Pressemitteilung: Schengener Informationssystem (SIS II) geht in Betrieb, vom 9. April 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_de.htm.

15 | Schengener Übereinkommen, www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html.

16 | Rumänien und Bulgarien: Kein Schengen-Beitritt vor 2015, in: Die Presse vom 12.11.2013, http://diepresse.com/home/politik/eu/1475520/Rumaenien-und-Bulgarien_Kein-SchengenBeitritt-vor-2015.

17 | Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. EU L 243/1 v. 15.09.2009.

18 | Verordnung Nr. 562/2006/EG.

der EU zuständig (Parlament, EUGH), was eine stärkere rechtsstaatliche Einbindung und demokratische Kontrolle ermöglichte (Hailbronner/Thiery 1998: 615).

Im Jahr 2013 wurde der SGK novelliert und die Bedingungen einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen definiert. In begründeten Ausnahmefällen und »nur als letztes Mittel innerhalb eines begrenzten Umfangs und eines befristeten Zeitraums auf der Grundlage objektiver Kriterien und einer auf Unionsebene zu überwachenden Bewertung der Notwendigkeit« dürfen danach die Mitgliedstaaten des Schengenraums befristet Grenzkontrollen wieder einführen (wenn es der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission empfohlen hat).¹⁹ Das gilt sowohl im Fall einer »schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung« als auch für Fälle, in denen einzelne Staaten ihren Grenzsicherungsaufgaben nicht mehr in erwartetem Maße nachkommen. Dafür wurde ein »Aussetzungsmechanismus« geschaffen. Dies geht zurück auf Konflikte zwischen Italien und Frankreich um den Umgang mit nordafrikanischen Flüchtlingen: Um eine Weiterwanderung von Italien aus zu verhindern, hatte die französische Regierung 2011 die Grenzübergänge zu Italien kurzfristig geschlossen und starke Polizeikontrollen eingesetzt. Danach kündigte Dänemark an, wieder Zollkontrollen an seinen Grenzen einzuführen²⁰ (McMahon 2012: 8ff.; Müller/Gusy 2013: 204ff.).

3. DUBLIN-VERFAHREN

Im Dublin-Verfahren geht es um die »Kriterien und Verfahren [...], die bei der Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, zur Anwendung gelangen.«²¹

Das Prinzip des Dublin-Verfahrens besteht darin, dass nicht dem Asylbewerber ein Recht auf die Auswahl eines bestimmten europäischen

19 | Europäisches Parlament verabschiedet Schengen-Reform. Pressemitteilung vom 12. Juni 2013.

20 | Winter, Martin: Wenn Vordenker nicht nachdenken. Erst Italien, dann Frankreich, jetzt Dänemark: Ohne Not verletzen Länder das Schengen-Abkommen, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Mai 2011.

21 | Verordnung (EG) Nr. 343/2003, Art. 1.

Asylstaates zugestanden wird, sondern dass Regeln entwickelt wurden, nach denen jeweils *ein Staat* zuständig für das Asylverfahren ist. Ein Auswahlrecht eines Flüchtlings besteht nur, soweit er Einfluss auf die Wahl des Ersteinreisestaats nimmt (oder nehmen kann).

Die Regeln fanden erstmals im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) aus dem Jahr 1990 Anwendung. Es galt bis 1997 und wurde vom Dubliner Übereinkommen (DÜ), das bis 2003 in Kraft war, abgelöst (Hailbronner/Kau 2010: 250f.; Fröhlich 2011: 136ff.).²² Seit dem 1. September 2003 gilt die »Dublin-II-Verordnung« (Verordnung (EG) Nr. 343/2003), die »seitdem zum maßgeblichen Regelwerk für Asylzuständigkeitsfragen innerhalb der EU-Staaten geworden ist« (Hailbronner/Kau 2010: 251; Filzwieser/Sprung 2010; Hailbronner 2013: 775f.; Hoppe 2013: 69ff.). Staaten, in denen diese Verordnung unmittelbar geltendes Recht ist, sind alle Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen, Island, die Schweiz und seit Dezember 2012 Liechtenstein.

Im Dublin-Verfahren werden einheitliche Regeln zur Klärung von Zuständigkeiten angewandt (Fröhlich 2011: 140ff.). Es wird geklärt, welcher Staat den Asylantrag prüfen muss. Es geht nicht um inhaltliche Kriterien der Prüfung (Fröhlich 2011: 205ff.), sondern darum, sicherzustellen, dass

- die Staatengemeinschaft und nicht der Asylantragsteller darüber entscheidet, wo sein Antrag geprüft wird, und somit Weiterwanderungen größeren Stils vermieden werden;
- tatsächlich jeder Antrag innerhalb der Vertragsstaaten geprüft und eine »refugee in orbit«-Situation vermieden wird;
- Asylbewerber nur in einem Staat und nicht in mehreren Staaten (gleichzeitig oder nacheinander) Anträge stellen (»asylum shopping«).

Kriterium für die Zuständigkeit ist die Ersteinreise, also die Verantwortung für Einreise und Aufenthalt – das gilt sowohl bei einer illegalen Einreise als auch beim Vorhandensein eines Einreisevisums oder eines Aufenthaltstitels (Hailbronner/Thiery 1997: 57ff.). Die Zuständigkeit endet ein Jahr nach dem illegalen Grenzübertritt.²³ Kann die Zuständigkeit nach diesen Kriterien nicht festgestellt werden und hat sich der Antragsteller fünf Monate in

22 | BGBl. 1994 II 792.

23 | Verordnung (EG) Nr. 343/2003, Art. 10, Abs. 1, S. 2.

einem Mitgliedstaat aufgehalten, so ist dieser Staat für das Verfahren zuständig.²⁴ Ist ein solcher Aufenthalt nicht feststellbar, ist der Mitgliedstaat, in dem sich der Antragsteller aktuell aufhält, zuständig. Halten sich Familienangehörige in einem Vertragsstaat auf, denen der GFK-Flüchtlingsstatus zugesprochen wurde, so muss dieser Staat das Verfahren durchführen, um dem Grundsatz der Familieneinheit zu entsprechen.

Wird ein anderer Mitgliedstaat für zuständig gehalten, so muss binnen einer Frist von drei Monaten ein Übernahmegesuch an den betreffenden Staat gerichtet werden. Dieser muss darüber innerhalb von zwei Monaten entscheiden. Stimmt er zu, muss der antragstellende Staat den betroffenen Asylbewerber informieren und ihn innerhalb von längstens sechs Monaten überstellen. Dagegen stehen ihm grundsätzlich – je nach nationalem Recht – Rechtsmittel zu, die aber keine aufschiebende Wirkung entfalten sollen. Die Vertragsparteien sind allerdings nicht verpflichtet, nach dem Land der Ersteinreise zu suchen oder – bei dessen Feststellung – den Asylbewerber dorthin zu überstellen. Sie haben das Recht zum Selbsteintritt.²⁵ Kann ein Staat der Ersteinreise nicht bestimmt werden, ist der Staat zuständig, in dem der erste Antrag auf Schutz gestellt worden ist.

Das Dublin-Verfahren galt – bis zum Inkrafttreten von Dublin-III – nicht für Personen, die nur subsidiär schutzberechtigt waren. Es ist Ausdruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten, Migration zu steuern und zu kontrollieren. »Das Dublin-Konzept ist [...] grundsätzlich sinnvoll und notwendig, um das Unterlaufen einer Einwanderungskontrolle durch Berufung auf das Asylrecht einzuschränken. [...] Asyl und humanitärer Schutz dürfen nicht das Einwanderungsregime der EU-Mitgliedstaaten unterlaufen« (Hailbronner 2012: 203).

Fröhlich hat zurecht darauf hingewiesen, dass »die Anerkennung der ausländischen Asylentscheidung ... ein erhebliches gegenseitiges Vertrauen in die Gleichwertigkeit der Entscheidungsmaßstäbe sowie in deren ordnungsgemäße Anwendung« voraussetzt (Fröhlich 2011: 143). Die Mitgliedstaaten haben allerdings zunächst äußerst zögerlich mit einer »Angleichung verfahrens- und materiell-rechtlicher Standards« begonnen. (Fröhlich 2011: 149). Bis heute sind die Asylkonzepte der Mitgliedstaaten (und die Umsetzung der Richtlinien) sehr unterschiedlich. EU-Innen-

24 | Verordnung (EG) Nr. 343/2003, Art. 10, Abs. 2.

25 | Verordnung EG Nr. 343/2003, Art. 3, Abs. 2, Art. 15.

kommissarin Cecilia Malmström sagte 2011 bei der Vorstellung eines neuen Entwurfs zur Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie:

»Die Aussichten, Schutz zu erhalten, hängen stark davon ab, welcher Mitgliedstaat den Asylantrag prüft. Wir brauchen ein EU-weit effizientes, gerechtes Asylverfahren und angemessene, vergleichbare Leistungen bei der Aufnahme von Asylbewerbern.«²⁶

3.1 EURODAC

Um der Mehrfachantragstellung in unterschiedlichen Ländern der EU vorzubeugen, wurde EURODAC als computergestütztes Vergleichssystem für Fingerabdrücke entwickelt. Die entsprechende Konvention lag seit 1996 vor, die (mit Ausnahme von Dänemark) in allen Mitgliedsländern der EU (sowie Island und Norwegen) geltende Verordnung trat im Dezember 2000 in Kraft. Seit Januar 2003 ist EURODAC in Betrieb. Von jedem Asylbewerber, jeder Person, die illegal die Grenze überschreitet, sowie von aufgegriffenen illegal aufhältigen Personen ab einem Alter von 14 Jahren sollen seitdem Fingerabdrücke genommen werden. Damit können die Behörden feststellen, ob diese Personen bereits in einem anderen Mitgliedstaat (oder mehreren Mitgliedsstaaten) Asylanträge gestellt haben (möglicherweise unter anderen Namen) und damit in die Zuständigkeit dieses Landes fallen. Im Jahr 2012 wurden 411.000 erfolgreiche Transaktionen über das Rechenzentrum abgewickelt (European Commission 2013: 5). Von 286.000 Vorgängen zu Asyl wurden in 78.600 Fällen (27,5 Prozent) Mehrfach-Asylanträge festgestellt (European Commission 2013: 6).

Im Jahr 2012 wurden bei Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten und von der Polizei aufgegriffen wurden, in 10.798 Fällen EURODAC-Treffer erzielt. Bei den Asylbewerbern waren es 19.683 Treffer (BAMF 2013: 35). Der EURODAC-Treffer-Anteil bei den Ersuchen Deutschlands ist mit 72,8 % erneut leicht gestiegen. Der EURODAC-Treffer-Anteil bei Ersuchen anderer Mitgliedstaaten an Deutschland ist im Vergleich zum Vorjahr auf 55,7 Prozent zurückgegangen (-5 Prozent) (BAMF 2013: 37).

Seit 2007 stellt die Bundesrepublik Deutschland mehr Übernahmeersuchen, als sie von anderen Mitgliedstaaten erhält (BAMF 2013: 41). In

26 | Kommission will Asylverfahren vereinheitlichen, Mitteilung der EU Kommission vom 08.06.2011, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/9992_de.htm.

den zurückliegenden Jahren stellten Deutschland, die Schweiz, Österreich und Frankreich die meisten Übernahmegesuche, Griechenland, Italien und Polen waren in den meisten Fällen die Adressaten (Thielemann/Armstrong 2013: 150). Im Jahr 2012 stellte Deutschland etwa dreimal so viele Übernahmegesuche an Mitgliedstaaten, wie es von anderen Mitgliedstaaten erhielt (11.469 zu 3.632) (BAMF 2013: 36f.).

Die tatsächlichen Überstellungen weichen davon allerdings stark ab. 2012 überstellte die Bundesrepublik Deutschland 3.037 Personen an andere Mitgliedstaaten, davon an Italien 701, an Polen 410, an Schweden 303 und an Belgien 284 Personen (BAMF 2013: 39). Die Gründe für diese Differenzen sind zu suchen in Selbsteintritt, in Überstellungshindernissen (Erkrankung/Reiseunfähigkeit) oder im Untertauchen oder der Nicht- Auffindbarkeit der betroffenen Person (Hessischer Flüchtlingsrat 2013: 23).

An Deutschland wurden 1.495 Personen überstellt, davon aus Schweden 242, der Schweiz 227, Griechenland 197 und den Niederlanden 144 (BAMF 2013: 39).

Der Anteil der Übernahmeersuchen an allen Asylverfahren in Deutschland lag vor der Inbetriebnahme von EURODAC zwischen 0,3 Prozent 1997 und 6,6 Prozent 2002. Mit Hilfe von EURODAC gab es zunächst einen mehrjährigen Anstieg von 9,7 Prozent 2003 auf 33,0 Prozent in 2009. Seitdem ging der Anteil kontinuierlich bis auf 17,8 Prozent im Jahr 2012 zurück (BAMF 2013: 40). Die Gründe für diesen Rückgang sind unter anderem in den seit Januar 2011 ausgesetzten Überstellungen nach Griechenland zu sehen sowie in dem hohen Anteil von Asylanträgen aus den Westbalkanstaaten Serbien, Montenegro, Kosovo, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien (17.244 von 64.539 Anträgen im Jahr 2012) (BAMF 2013: 40; EASO 2013: 35ff.). Staatsangehörige aus diesen Staaten können mittlerweile visumfrei in den Schengen-Raum einreisen, für sie ist dann der Mitgliedstaat zuständig, indem der Asylantrag gestellt wird.

3.2 Kritik am Dublin-Verfahren

Das Dublin-Verfahren gehört zu den zentralen Kritikpunkten an der europäischen Migrationspolitik. Im Mittelpunkt stehen dabei die Umverteilungswirkungen zu Lasten der Staaten mit Seegrenzen, die Anreize, die Abwehr von Migranten möglichst wirkungsvoll zu gestalten, und menschenrechtliche Aspekte.

Das Dublin-System setzt voraus, dass die rechtlichen Standards in den Mitgliedstaaten vergleichbar sind. Ein wesentliches Ziel der Entwicklung eines »Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« (GEAS) ist es, ein »gleiches Schutzniveau zu erreichen sowie ein hohes Maß an Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen.«²⁷ Dies wäre eine wichtige Voraussetzung für eine faire Lastenteilung. Materielle Maßstäbe und Verfahrensbestimmungen wurden allerdings lange Zeit nicht harmonisiert (Fröhlich 2011: 145). Das Asylrecht bleibt in den Mitgliedstaaten verankert, sie gewähren Asyl (Fröhlich 2011: 10ff.). Die mangelnde materielle Rechtsangleichung vor der Klärung des Verteilungsprozesses sei ein »Geburtsfehler« des Dublin-Systems gewesen, provoziere die Sekundärwanderung und verfehle damit das Ziel einer gerechten Verantwortungsteilung (Marx 2012: 189; Deutscher Anwaltverein 2013: 13ff.).

Die Schutzquoten – also der Anteil der positiven Entscheidungen an allen Entscheidungen in der ersten Instanz – gehen zwischen den Mitgliedstaaten der EU sehr weit auseinander. Das gilt auch dann, wenn man die Entscheidungen zu einzelnen Herkunftsländern vergleicht (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Schutzquoten für Asylbewerber aus Afghanistan 2012

Land	Schutzquote
Italien	93,7
Finnland	70,8
Schweden	60,5
Belgien	59,1
Frankreich	45,5
Deutschland	40,2
Großbritannien	33,2
Dänemark	27,6
Griechenland	6,8
EU 27	46,8

Quelle: Schneider et al.(2013: 4).

27 | Memeo/07/229: Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem vom 6. Juni 2007.

Ähnliche Disparitäten bestehen bei den Asylbewerbern aus dem Irak, Somalia und Syrien (Schneider et al. 2013: 4; Europäisches Unterstützungsbüro 2013: 26ff.). Diese Unterschiede gehen zurück auf unterschiedliche rechtliche Standards und Diskrepanzen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien. Zu den Ursachen können aber auch spezifische Gruppeneigenschaften von Asylbewerbern gehören, weil sich in einzelnen Aufnahmeländern ethnische oder religiöse Minderheiten oder Personen aus einer bestimmten Region eines Herkunftslandes sammeln, was zu höheren Schutzquoten beitragen würde (Europäisches Unterstützungsbüro 2013: 22ff.; Scholz 2013: 77ff.). Dies muss bei einem Vergleich der Schutzquoten berücksichtigt und analysiert werden.

Die Zuständigkeitskriterien des Dublin-Verfahrens – in erster Linie die Verantwortung für die Ersteinreise – werden von Flüchtlingsorganisationen grundsätzlich kritisiert: Sie veranlassen Staaten mit Außengrenzen, ihre Anstrengungen darauf zu konzentrieren, die Zahl der Grenzübertritte durch umfassende Kontrollen möglichst niedrig zu halten. Ihnen werde die Verantwortung für die Grenzsicherung überlassen, argumentieren Kritiker. »Das Dublin-Verfahren hat [...] die Funktion, den Druck auf die Staaten an den EU-Außengrenzen hochzuhalten. Sie sollen die Außengrenzen der EU immer perfekter abriegeln – die Verantwortung für die einreisenden Asylsuchenden wird hierfür als Druckmittel instrumentalisiert« (Pelzer 2011: 263). Dieser Fokus auf die Grenzsicherung wird als inhuman kritisiert (Deutscher Anwaltverein 2013: 12, 15f.). Das Dublin-System folge »in erster Linie den systemlogischen Sachzwängen der Immigrationskontrolle« und fördere eine »flüchtlingsfeindliche Einstellung« in den Mitgliedstaaten (Deutscher Anwaltverein 2013: 16).

Flüchtlinge seien auf Schleuser angewiesen, weil sie nur mit deren Hilfe den Schengen-Raum erreichen könnten. Deshalb hätten sie in vielen Fällen keinen Einfluss auf die Wahl des Staats der Ersteinreise. Das System sei »staatsfixiert« und lasse die Bedürfnisse und Interessen der Flüchtlinge außen vor.

»Die Furcht vor einer Sogwirkung hat deshalb zur Folge, dass der Fokus der gemeinsamen Anstrengungen der Union vorrangig auf eine wirksame Grenzsicherung zielt, hingegen den Interessen schutzbedürftiger Personen geringe Priorität eingeräumt wird. Dadurch wird aber das immanente Spannungsverhältnis des Flüchtlingsrechts nicht in konstruktiver Weise aufrechterhalten, sondern einseitig im

Interesse der Mitgliedstaaten zu Lasten der spontan einreisenden Asylsuchenden aufgelöst« (Deutscher Anwaltverein 2013: 26).

Die »tatsächliche Verteilung der Schutzverantwortung« krankt zudem daran, dass es oft schwierig ist, den Einreisestaat zu ermitteln, zum anderen aber auch an einer mangelnden Bereitschaft von Drittstaaten zur Übernahme von Asylbewerbern – obwohl eine vertragliche Rückübernahmepflicht des zuständigen Mitgliedstaates besteht. Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Übernahme von Drittstaatsangehörigen, die sich einmal auf dem eigenen staatlichen Territorium aufgehalten haben, besteht nicht. Dabei ist auch dem Flüchtlingsvölkerrecht die Vorstellung internationaler Solidarität zu eigen, wie die Präambel der GFK und die UN-Deklaration über territoriales Asyl zeigen (Fröhlich 2011: 121ff.).

Ein Kritikpunkt war der mangelnde Rechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen. Art. 16 a Abs. 2 Satz 3 GG sowie Paragraph 34a Abs. 2 AsylVfG schließen vorläufigen Rechtsschutz aus, da von einer grundsätzlichen Sicherheitsvermutung bei »sicheren Drittstaaten« ausgegangen wurde – ohne dass eine Einzelfallprüfung zulässig sei (Hoppe 2013: 215ff.; Weinzierl 2009: 8ff.). Gegen einen »Dublin-Bescheid« kann zwar beim Verwaltungsgericht geklagt werden, eine aufschiebende Wirkung hat dies allerdings nicht, Eilanträge sind gesetzlich ausgeschlossen (Hessischer Flüchtlingsrat 2013: 11). In der ausländerrechtlichen Praxis warteten allerdings die zuständigen Behörden die Entscheidungen der Gerichte häufig ab. »Es muss«, so Vertreter des UNHCR, »... in allen Dublin-Verfahren gewährleistet sein, dass ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt und dessen Ausgang in Deutschland abgewartet werden kann. [...] Bei der in Dublin-Verfahren grundsätzlich geltenden Sicherheitsvermutung handelt es sich [...] um eine Regel, die in jedem Einzelfall widerlegbar sein muss [...]« (Bank/Hruschka 2012: 188; Förderverein Pro Asyl 2012: 14f.; Hessischer Flüchtlingsrat 2013: 37f.). In den vergangenen Jahren haben allerdings etliche Verwaltungsgerichte auch in Dublin-Verfahren Eilrechtsschutz gewährt (Hessischer Flüchtlingsrat 2013: 11; BT-Drs. 17/14432: 6f.).

Kritik wurde auch an der Praxis der Familienzusammenführung geübt. Sie sei insgesamt zu restriktiv (Hessischer Flüchtlingsrat 2013: 20ff.). Die Zusammenführung solle künftig über das erste Asylverfahren hinaus möglich sein, solle auch für subsidiär Geschützte gelten und müsse

auch Familienangehörige 2. Grades einbeziehen (Förderverein Pro Asyl 2012: 18f., 27).

Von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen wird der Wegfall des Kriteriums »Ersteinreise« gefordert (Deutscher Anwaltverein et al. 2013; Förderverein Pro Asyl 2012: 27; Marx 2012: 188ff.). Dies würde die Wahl des Asyllandes durch den Asylbewerber zum zentralen Kriterium machen. Allerdings ist darauf hingewiesen worden, dass dies die weitgehende Vereinheitlichung rechtlicher Standards, der Verfahren und der Sozialleistungen voraussetze (Markard 2012: 390), wolle man die Disparitäten der Lastenverteilung nicht ausufern lassen und damit die Akzeptanz des Gesamtthemas gefährden. Befürworter argumentieren, dass deshalb »flankierende Maßnahmen zur Entlastung unverhältnismäßig in Anspruch genommener Mitgliedstaaten ergriffen werden« müssten (Deutscher Anwaltverein et al. 2013: 24).

Hailbronner (2012: 205) gibt zu bedenken, dass eine Abkehr vom Dublin-System den Anspruch der Einwanderungskontrolle grundsätzlich in Frage stelle:

»Mit einer Rückkehr zum Prinzip des Rechts auf freie Wahl des Asyllandes würde nicht nur der legalen Weiterwanderung innerhalb der EU Vorschub geleistet, sondern zugleich das Grundprinzip der Einwanderungskontrolle, zwischen legaler Einwanderung und humanitärer Schutzgewährung zu unterscheiden, unterlaufen.«

Auch die Bundesregierung hält das Dublin-Verfahren für sinnvoll, weil es die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehme:

»Die Dublin-Verordnung hält den Mitgliedstaat, den der Asylbewerber als erstes betritt, dazu an, seiner staatlichen Verantwortung zu einem funktionierenden Asylsystem gerecht zu werden und die Verantwortung für die Asylbewerber tatsächlich zu übernehmen« (BT-Drs. 17/14432).

3.3 Aussetzung des Dublin-Verfahrens

Im Zentrum der Kritik steht dabei seit Jahren Griechenland (Parliamentary Assembly 2013: 7ff.; Hoppe 2013: 23ff.). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) klassifizierte im Januar 2011 die Überstellung eines Asylsuchenden von Belgien nach Griechenland aufgrund der dortigen Haft- und Lebensbedingungen als Verstoß gegen die Euro-

päische Menschenrechtskonvention (EMRK).²⁸ Angesichts derartiger »systemischer Mängel« werde das »Selbsteintrittsrecht de facto zu einer Selbsteintrittspflicht« (Deutscher Bundestag 2011). Der EuGH hatte sich dem im Dezember 2011 angeschlossen (Hailbronner/Thym 2012).²⁹ Das deutsche Bundesinnenministerium (BMI) hatte – ebenfalls im Januar 2011 – Überstellungen nach Griechenland ausgesetzt, um einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zuvorzukommen (Deutscher Bundestag 2011; Fröhlich 2011: 210; Bender 2011). Im Dezember 2012 hatte das BMI verlautbart, für ein weiteres Jahr – bis Januar 2014 – keine Überstellungen nach Griechenland vorzunehmen und von dem Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen. »Zwar lässt die Umsetzung des von der griechischen Regierung 2010 vorgelegten Nationalen Aktionsplans Verbesserungen erkennen. Insgesamt weist das griechische Asylsystem aber noch schwerwiegende Mängel auf, die in erheblichem Umfang weitere Reformen erforderlich machen. Die Verlängerung der Aussetzung soll einen Beitrag dazu leisten, dass diese Arbeiten fortgesetzt und abgeschlossen werden können.«³⁰ Im Dezember 2013 war eine weitere Verlängerung bis Januar 2015 ausgesprochen worden.³¹

Für Flüchtlinge ohne Papiere und für unbegleitete Minderjährige ist die Lage in Griechenland weiterhin verheerend, was Berichte über improvisierte Lager aus dem Jahr 2013 zeigen (Lauth Bacas 2013: 210ff.). Dabei hat Griechenland 2013 aus dem Außengrenzenfonds rund 45 Millionen Euro erhalten. Der griechische Staat restrukturierte im gleichen Jahr sein Asylsystem – im Juni 2013 wurden neue Behörden geschaffen und verbesserte Verfahren eingeführt (BAMF 2013a). Ob sich die Versorgung der Flüchtlinge dadurch bessert, muss abgewartet werden.

Grundlegende Defizite im Asylverfahren werden auch Ungarn vorgeworfen (UNHCR 2012; UNHCR 2012a: 5ff.). Dies wird von der deutschen Bundesregierung nicht geteilt. Aus ihrer Sicht »bestehen grundsätzlich

28 | EGMR von 21.01.2011, Application No. 30696/09, M.S.S. v. Belgium and Greece.

29 | Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 21. Dezember 2011 in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10.

30 | BMI Pressemitteilung: Auch in 2013 keine Dublin-Überstellungen nach Griechenland, 14.12.2012.

31 | [www.fluechtlingsrat-mv.de/wp-content/uploads/2014/01/131216_BAMF-Erlass_Verl %EF %BF %BDnerung-Aussetzung.pdf](http://www.fluechtlingsrat-mv.de/wp-content/uploads/2014/01/131216_BAMF-Erlass_Verl%EF%BF%BDnerung-Aussetzung.pdf).

keine Bedenken gegen Dublin-Überstellungen nach Ungarn« (BT-Drs. 17/14432: 7). Die Behandlung von Asylbewerbern in Italien (Reckinger 2013), in Zypern (Kontakt- und Beratungsstelle 2013) und auf Malta (bordermonitoring.eu 2012) wird von Flüchtlingsorganisationen als inhuman kritisiert (Hessischer Flüchtlingsrat 2013: 25ff.). Verwaltungsgerichte haben in den vergangenen Jahren in mehreren Fällen Dublin-Überstellungen nach Ungarn, Italien und Malta ausgesetzt (Zimmermann/Römer 2013: 277). Mit dem Kriterium »systemische Mängel« wurde allerdings eine hohe Hürde gesetzt. »Eine Verletzung von EU-Richtlinien, vereinzelte Verstöße gegen sonstige Grundrechte sowie anderweitige Missstände unterhalb der Schwelle »systemischer Mängel« stehen Dublin-Überstellungen nicht entgegen« (Thym 2013: 332).

In Italien sah der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 2013 allerdings kein Vorliegen derartiger Defizite (ECHR Nr. 27725/10, Pressemitteilung vom 18.04.2013) und hat daher keine Aussetzung von Rückführungen angeordnet. »Maßgeblich ist ... nicht die Einhaltung der EU-Asylrichtlinien im Detail, sondern das Gesamtschutzniveau in Italien, das mit seinen öffentlichen und privaten Schutzprogrammen ungeachtet der Vollzugsdefizite prinzipiell der EMRK genügt« (Thym 2013: 333). Auch die Bundesregierung ist der Auffassung, dass »in Italien grundsätzlich ein angemessener Umgang mit Flüchtlingen gewährleistet ist« (BT-Drs. 17/14432: 3).

3.4 Dublin III

Die im Juni 2013 vom Europäischen Rat und vom Europäischen Parlament beschlossene Dublin-III-Verordnung³² sieht keinen Systemwechsel vor (Pelzer 2013; (Müller-Graff/Repasi 2014: 138ff.). Zentrale Änderungen sind:

- Der Anwendungsbereich wurde ausgeweitet: Er gilt nicht mehr nur für jene, die einen Antrag auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestellt haben, sondern auch für jene, die subsidiären Schutz beantragen (Abs. 10).
- Das Recht auf Familienzusammenführung wurde ausgeweitet. Leben Familienangehörige in einem Mitgliedstaat, hat der Antragsteller das

32 | Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABL L 180 vom 29.6.2013, S. 31ff. Sie ist anzuwenden auf Asylanträge, die ab dem 1.1.2014 gestellt werden.

- Recht, in diesen Staat überstellt zu werden, um die Familieneinheit zu wahren. Die Kriterien für das Bestehen familiärer Bindungen wurden erweitert (auf volljährige Onkel und Tanten, Großelternteil) (Art. 2 h).
- Das Recht auf Information des Antragstellers wurde ausgeweitet (Art. 4). Die Information über das Verfahren und die jeweiligen Rechte muss frühzeitig (sobald der Antrag gestellt ist) und umfassend erfolgen.
 - Es wurde ein »Recht auf ein wirksames Rechtsmittel gegen eine Überstellungsentscheidung in Form einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung durch ein Gericht« festgeschrieben (Art. 27, Abs. 1). Der deutsche Gesetzgeber hat dem mit der Neufassung des Asylverfahrensgesetzes (§ 34a) Rechnung getragen. Innerhalb einer Woche nach Androhung der Abschiebung kann ein Eilantrag beim Verwaltungsgericht gestellt werden, eine Überstellung ist dann bis zur Entscheidung unzulässig.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Rechtsprechung zum Asylkompromiss das Prinzip der »normativen Vergewisserung« für hinreichend gehalten (Hoppe 2013: 215ff.). Danach reichte es aus, »wenn der Gesetzgeber mittels einer vorherigen allgemeinen Überprüfung sich über die Sicherheit des Drittstaates, aus dem der Asylbewerber eingereist ist, vergewissert« (Hailbronner 2013: 689, 780ff.; Zimmermann/Römer 2013: 265ff.). Mit dem nun gewährten Eilrechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen sei auch das »Konzept normativer Vergewisserung endgültig Makulatur« geworden (Zimmermann/Römer 2013: 278f.).

Die »Verfahrensgarantien« (Art. 26) wurden präzisiert, der Rechtsschutz damit ausgeweitet. Der Schutz von Minderjährigen wurde gestärkt (Art. 6 »Garantien für Minderjährige«, Art. 8).

Ein Frühwarnsystem soll nun die Asylsysteme der Mitgliedstaaten beobachten, um frühzeitiges Eingreifen zu ermöglichen und auf diese Weise krisenhafte Zuspitzungen zu verhindern (Art. 33). Die EU-Kommission hatte vorgeschlagen, eine »vorläufige Aussetzung von Überstellungen« in Fällen vorzusehen, in denen die nationalen Asylsysteme aufgrund von Überlastung den Mindeststandards nicht mehr entsprechen können. Unionsweite Übernahmeprogramme von Asylsuchenden wurden ebenfalls vorgeschlagen. Dies war von den Mitgliedstaaten allerdings abgelehnt worden.

4. LASTENTEILUNG

Das Dublin-Verfahren führt aufgrund der Zuständigkeitskriterien zu einer zusätzlichen Belastung der Staaten an der Peripherie (siehe Tabelle 2). Hinzu kommt, dass die Mittelmeer-Anrainerstaaten besonderen Belastungen durch gemischte Migrationsströme (»mixed migration flows«) ausgesetzt sind (van Hear/Brubaker/Bessa 2009; Fröhlich 2011: 211ff.; Förderverein Pro Asyl 2012: 25; EASO 2013: 44f.). Viele Personen überschreiten die Grenzen nach Griechenland, ohne als Asylbewerber registriert zu werden. So wurden 2011 über 55.000 Personen an der griechisch-türkischen Grenze aufgegriffen.³³ Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten – insbesondere jene der letzten Erweiterungsrounden – sehr unterschiedliche Voraussetzungen haben, um mit Asylzuwanderung umzugehen.

Tabelle 2: Asylersanträge 2012 in Staaten mit EU-Außengrenzen

Land	Anträge
Estland	75
Lettland	205
Portugal	295
Litauen	645
Slowakei	730
Bulgarien	1.385
Rumänien	2.510
Spanien	2.565
Griechenland	9.575
Polen	10.755
Italien	17.350

Quelle: Eurostat (2013).

33 | Greek-Turkish land border JO Poseidon Land: Situational update, January 2012, <http://frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-tXUqGg>.

»Die 27 Mitgliedstaaten wurden zu sehr unterschiedlichen zeitlichen Phasen und mit völlig unterschiedlichen Ressourcen, Fähigkeiten, Institutionen, Erfahrungen und gesellschaftlichen Vorbelastungen im europäischen Asylsystem aufgenommen« (Deutscher Anwaltverein 2013: 13).

Dabei darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die meisten Asylanträge 2012 nicht in den Mittelmeer-Anrainerstaaten gestellt wurden, sondern in Deutschland, Frankreich, Schweden, Großbritannien und Belgien.³⁴ Bereits für die Jahre 1980 bis 1999 konnte festgestellt werden: »Whether in absolute numbers or relative to population size, clearly the richer European countries are the most popular countries for lodging asylum applications« (Neumayer 2005: 44).

Die Entscheidung, welcher Zielstaat ausgewählt wird, unterliegt verschiedenen Einflussfaktoren (Scholz 2013: 83ff.): dem Zufall, dem Einfluss von Schleusern (Triandafyllidou/Maroukis 2012), der Existenz von Diaspora-Gemeinden und somit Netzwerken (Kettenmigration), historischen Bezügen (Kolonialvergangenheit), der Einschätzung politischer und rechtlicher Sicherheit, der wirtschaftlichen Lage, den Anerkennungsraten sowie der staatlichen Unterstützung während des Verfahrens. Hinzu kommen die Dauer der Asylverfahren und damit die Dauer des Bezugs von Leistungen (ESI 2013: 12ff.; Europäisches Unterstützungsbüro 2013: 35). Hier besteht ein Spannungsfeld zwischen der Effizienz von Verfahren und rechtsstaatlichen Ansprüchen. »Hier stehen die Mitgliedstaaten vor der Schwierigkeit, eindeutig unbegründete Anträge und Rückführungen möglichst rasch zu bearbeiten, zugleich aber die Verfahrensgarantien zu wahren und eine Einzelfallprüfung der Anträge sicherzustellen« (Europäisches Unterstützungsbüro 2013: 37). Die Länge der Verfahren steht allerdings in keinem positiven Verhältnis zur Anerkennungsquote – eine Untersuchung zur Zielstaatenwahl von Asylantragstellern aus den westlichen Balkanstaaten kommt zu dem Ergebnis »the longer the procedure, the lower the chance of gaining asylum« (ESI 2013:15).

Die Abschaffung der Binnengrenzen im Schengen-Raum und die (ungleiche) Verteilung von Verantwortlichkeiten für die Sicherung der Außengrenzen (und den Umgang mit Migranten, die dort ankommen) standen – wie dargelegt – von Beginn an in einem direkten Zusammenhang (Thym 2010: 365). Die Ausweitung des Schengen-Raums auf Mit-

34 | Vgl. hierzu der Beitrag von Peter Schimany in diesem Band.

gliedstaaten außerhalb eines »Kerneuropa« wurde mit der Bereitschaft der Peripherie-Staaten erkaufte, erhebliche Beiträge zur Grenzsicherung zu leisten. Die Staaten der europäischen Peripherie haben vom Wegfall der Binnengrenzen und den damit einhergehenden gestiegenen Mobilitätschancen am stärksten profitiert – ein Grund, warum sie diesem System zugestimmt haben.

»While external border countries at the EU's periphery have faced disproportionate border control responsibilities under the Dublin system, their citizens have seemingly been among the main beneficiaries of the EU's Schengen system of an area without internal border controls that was developed parallel to Dublin. Thus, arguably, Member States at the center of the EU implicitly traded their willingness to expand the Schengen area beyond a small group of core EU countries in exchange for the commitment by Schengen candidate countries at the EU's periphery to accept primary responsibility for securing Schengen's new postenlargement external borders « (Thielemann/Armstrong 2013: 159f.).

Eine Lastenteilung (oder: Verantwortungsteilung³⁵), wie sie auch im AEUV ausdrücklich als Ziel verankert ist (Art. 80), wird immer wieder gefordert³⁶, ist allerdings bislang nicht erreicht worden. Daher sind die Mitgliedstaaten versucht, Asylbewerber zu verdrängen (Matrix Insight et al. 2010: 15ff.; Thielemann/Armstrong 2012: 151) – durch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen oder durch restriktive Politik.

Neben den Unterschieden bei den absoluten Zahlen und den Asylbewerberzahlen pro Kopf der Bevölkerung sind auch erhebliche Disparitäten bei den Kosten festzustellen (Matrix Insight et al. 2010: 75ff.). So liegen sie im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Malta um den Faktor 1.000 höher als in Portugal (im Jahr 2007). Auch wenn die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden, bleiben die Differenzen groß.

Hierfür werden die betroffenen Länder allerdings von der Gemeinschaft durch Mittel des Europäischen Flüchtlingsfonds, von Frontex und

35 | Zu den Begrifflichkeiten: Matrix Insight et al. (2010): 26.

36 | Verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 (2012/2032(INI)); COM(2013) 422 final, Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012) vom 17.6.2013: 12ff.

des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) unterstützt (Thielemann/Armstrong 2013: 155). Das EASO³⁷ gehört neben der europäischen Grenzschutzagentur Frontex zu den wichtigsten Instrumenten, mit denen die Mitgliedstaaten mit Außengrenzen und hohem Migrantenaufkommen unterstützt werden (Comte 2010). Sie werden zu größten Teilen aus Mitteln der EU finanziert. Die Aufgabe des EASO besteht darin, »zu der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beizutragen, indem es als unabhängiges Fachzentrum für Asylfragen Unterstützung leistet und die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht, koordiniert und fördert« (Europäisches Unterstützungsbüro 2013a: 5; BT-Drs. 17/10276).

Im Rahmen des Programms »Solidarität und Steuerung der Migrationsströme« wurde für den Zeitraum 2007 bis 2013 ein »Außengrenzenfonds« in Höhe von 1,82 Milliarden Euro geschaffen.³⁸ Die jährlichen Mittel werden je nach Art der Grenzen (30 Prozent für die Landaußengrenzen, 35 Prozent für die Seeaußengrenzen, 20 Prozent für die Flughäfen und 15 Prozent für die Konsularstellen) sowie der von Frontex erarbeiteten Gewichtungsvorschriften auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.³⁹

Auch der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF), dessen Mittel stark aufgestockt wurden, ist nicht geeignet, die Disparitäten hinsichtlich der Belastungen der Mitgliedstaaten zu reduzieren. »Seine Bedeutung für die Verwirklichung des Solidarprinzips im Rahmen der unionalen Asylpolitik dürfte ... vor allem im Bereich des Symbolischen liegen« (Fröhlich 2011: 267). Ähnliches gilt für die Neuansiedlungsprogramme von Flüchtlingen aus einem anderen Staat als dem Herkunftsstaat (»Resettlement«). So hat die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2010/11 102 Flüchtlinge aus Malta aufgenommen⁴⁰, insgesamt wurden 227 Personen umgesiedelt.⁴¹ Die deutsche Innenministerkonferenz beschloss im

37 | Verordnung (EU) Nr. 439/2010.

38 | http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_de.htm.

39 | http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_de.htm.

40 | www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/HumanitaereAufnahme/humanitaereaufnahme-node.html.

41 | Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012) vom 17.6.2013: 15.

Jahr 2011, jährlich 300 Personen im Rahmen der Neuansiedlung aufzunehmen.⁴²

In den vergangenen Jahren sind mehrere Vorschläge gemacht worden, wie Aufnahmequoten für die EU-Mitgliedstaaten entwickelt werden könnten (Matrix Insight et al. 2010: 56ff.; Schneider et al. 2013). Zu den möglichen Kriterien gehören die Bevölkerungsgröße, die Fläche, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, die Arbeitslosenquote etc. Politische Mehrheiten haben sich dafür nicht gefunden.

5. FESTUNG EUROPA?

Die Entwicklung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts ist stark vom EuGH und dem EGMR geprägt. Nicht zuletzt hat ihre Rechtsprechung dazu beigetragen, dass weltweit die europäische Rechtsentwicklung auf diesem Gebiet rezipiert wird. Andere Regionen und Kontinente sehen sich größeren Herausforderungen in der Flüchtlingspolitik ausgesetzt als Europa. Dort werden europäische Antworten und europäische Normsetzungen mit großem Interesse aufgenommen. In einer Untersuchung zu globalen Auswirkungen des europäischen Flüchtlingsrechts argumentiert Lambert,

»that the EU's normative power is clearly at work in the emulation of European refugee law. The long-standing commitments of the EU to peace, liberty, democracy, the rule of law, human rights, and its aspirations to social solidarity, antidiscrimination, sustainable development und good governance provide the EU with a broad normative basis. (...) Thus emulation of European refugee law involves more than a process of diffusion of an ideology or of a solution to a problem; it defines Europe's international identity in international protection« (Lambert 2013 a: 264f.).

Zur Festung Europa heißt es im Pocket Europa-Lexikon 2009⁴³: »Häufig von Journalisten in kritischer Absicht gebrauchter Ausdruck, dem die Behauptung zugrunde liegt, die EU betreibe gegenüber Drittstaaten eine

42 | www.60-jahre-bamf.de/B60/DE/Wandel/UeberUns/AufgabenThemen/InternationalRueckkehr/international-rueckkehr-node.html.

43 | www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16786/festung-europa.

Politik der Abschottung insbesondere bei der Asyl- und Migrationspolitik oder bei der Gemeinsamen Agrarpolitik.« In der politischen Debatte gibt es zwei Stränge (Klepp 2011: 104): Die einen sehen eine hermetisch abgeriegelte Festung Europa, gegen die die Flüchtlinge erfolglos und unter großen Opfern anrennen. Die anderen betonen, dass die Migration aller Grenzschutzbemühungen zum Trotz nicht verhindert werden kann, dass die Menschen immer wieder »Pfade in die Festung« finden. Bilder von verunglückten Flüchtlingsbooten vor Lampedusa, dem Ansturm von Migranten aus der Subsahara auf die eingezäunten spanischen Enklaven Ceuta und Mellila oder der Begriff der »intelligenten Grenzen« lassen die Metapher »Festung Europa« plausibel erscheinen (Mayrhofer 2010). Die, die in der Festung sind, tun alles, damit jene, die hinein wollen, draußen bleiben. Trotz aller Abwehrmaßnahmen (oder gezwungen durch diese Maßnahmen) nehmen die Migranten größte Risiken und Kosten auf sich, um Elend und Tod zu entfliehen und das »gelobte Land« Europa zu erreichen. Bei näherer Betrachtung insinuiert das Bild der Festung eine homogene Einheit innerhalb der Festung. Dies entspricht allerdings auch mit Blick auf die Grenzsicherungs- und Migrationspolitik nicht der Realität. Es gibt unterschiedliche politische Akteure (Regierungen, internationale Gerichte, Nichtregierungsorganisationen etc.), die divergierende Positionen vertreten und sich in politischen Auseinandersetzungen befinden.

Die europäische Politik ist zudem keineswegs vollständig auf Abschottung ausgerichtet. Alleine die ökonomischen Interessen von Arbeitgebern an billigen und flexiblen Arbeitskräften tragen dazu bei, dass sich die Vorstellungen von Grenzschutz- und Grenzsicherheit nie vollständig durchsetzen. Hierfür sprechen auch die Legalisierungsprogramme in Spanien, Frankreich und anderen Staaten (Riedel 2011).

Deutschland und die EU betreiben keine klassische Abschottungspolitik. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist das Ziel der Steuerung in den Mittelpunkt gerückt, bei dem der Gesetzgeber der EU einen weiten Handlungsspielraum eingeräumt hat (Art. 79 AEUV) (Bast 2011: 145ff.). Die europäischen Grenzsysteme und -regelungen wirken eher wie ein »Filter« (Buckel 2013: 59f.). Vom Filter als Wirkungsweise des »Integrierten Grenzsicherheitsmodells« wird auch im EU Schengen-Katalog gesprochen (Rat 2002: 9). Die Grenzen werden gleichzeitig geöffnet – für »erwünschte« Reisende – und geschlossen – für »unerwünschte« Reisende. Die EU verhält sich damit wie »klassische« Einwanderungsländer.

LITERATUR

- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat (2013): Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration. Luxemburg.
- BAMF (2013): Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration, hg. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- BAMF (2013a): Entscheiderbrief 10/2013, Nürnberg.
- Bank, Roland/Hruschka, Constantin (2012): Die EuGH-Entscheidung zu Überstellungen nach Griechenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 32, H. 6., 182-188.
- Bast, Jürgen (2011): Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen.
- Bast, Jürgen (2013): Ursprünge der Europäisierung des Migrationsrechts, in: Jochum, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau, Marcel (Hg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg-München, 3-10.
- Baumann, Mechthild (2006): Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik, Baden-Baden.
- Bendel, Petra (2008): Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 35-36, 14-19.
- Bendel, Petra (2013): Nach Lampedusa. Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Berlit, Uwe (2013): Aktuelle Entwicklungen im Ausländerrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), H. 6, 327-333.
- Brabandt, Heike (2012): Staatliche Grenzpolitiken und Visumbestimmungen: Die Festung Europa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 6, 175-178.
- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe«. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«, Bielefeld.
- Comte, Françoise (2010): A New Agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office, in: European Journal of Migration and Law 12 (2010), 373-405.

- De Baere, Geert (2013): The Court of Justice of the EU as a European and International Asylum Court, Working Paper 118, Leuven.
- Deutscher Anwaltverein/Arbeiterwohlfahrt/Diakonie/Pro Asyl et al. (2013): Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortung, o.O.
- Deutscher Bundestag (2011): Aktueller Begriff: Zur Unvereinbarkeit von Abschiebungen nach Griechenland im Rahmen der Dublin-II-Verordnung mit der EMRK, Wissenschaftliche Dienste, N. 18/11 vom 26.05.2011.
- ECRE European Council on Refugees and Exiles (2013): Common European Asylum System: The real job still needs to be done vom 11. Juni 2013.
- ESI European Stability Initiative (2013): Saving visa-free-travel. Visa, asylum and the EU roadmap policy, Berlin, Brussels. www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_132.pdf.
- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (2013): Jahresbericht 2012 über die Asylsituation in der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (2013a): EASO Jahresprogramm 2014, Luxemburg.
- European Commission 2013: Annual report to the European Parliament and the Council on the activities of the EURODAC Central Unit in 2012, COM(2013) 485 final.
- Fellmer, Simon (2013): Vergemeinschaftung von Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Anreize und Widerstände aus Sicht der Mitgliedsstaaten-Theorie und Empirie für die Zeit nach dem Vertrag von Amsterdam, Berlin.
- Filzwieser, Christian/Sprung, Andrea (2010): Dublin II-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, Wien, Graz.
- Förderverein Pro Asyl (2012): Flüchtlinge im Labyrinth. Die vergebliche Suche nach Schutz im europäischen Dublin-System, www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/fluechtlinge_im_labyrinth_das_eu_asylzustandigkeitssystem_dublin_ii/.
- FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) 2013: Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/grundrechte-europas-sudlichen-seegrenzen-zusammenfassung>.
- Frerichs, Sabine (o.J.): Judicial Governance in der europäischen Rechtsgemeinschaft. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendungsperspekti-

- ven. www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/wissenschaft_einricht/gk_mse/Paper/frerichs-judicial_governance.pdf.
- Fröhlich, Daniel (2011): Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts. Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union, Tübingen.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas (2011): *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. New York.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas (2012): ECRE Interview vom 3.2.2012, www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=442.
- Groenendijk, Kees (2006): Familienzusammenführung als Recht nach Gemeinschaftsrecht, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 26 Heft 5/6, 191-198.
- Hailbronner, Kay (1999): Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 57 Heft 31, 2185-2189.
- Hailbronner, Kay (2000): Die Rechtsstellung der Ausländer im Blick auf Europa, in: *Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hg.): Multikulturelle Gesellschaft und Wertegesellschaft*, Bd. 34, Heidelberg, 27-45.
- Hailbronner, Kay (2012): Europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht: Festung Europa, in: Giegerich, Thomas (Hg.): *Herausforderungen und Perspektiven der EU*, Berlin: 195-209.
- Hailbronner, Kay (2014): *Asyl- und Ausländerrecht*, Stuttgart.
- Hailbronner, Kay (2013): Asylrecht, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Heidelberg, 674-805.
- Hailbronner, Kay/Kau, Marcel (2010): Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hg.): *Völkerrecht*, Berlin, New York, 147-261.
- Hailbronner, Kay/Thiery, Claus (1997): Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 17, H. 2, 55-66.
- Hailbronner, Kay/Thiery, Claus (1998): Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstandes auf EU-Ebene, in: *Europarecht*, H. 5, 583-615.

- Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (2012): Vertrauen im europäischen Asylsystem, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 31 (2012), 7: 406-409.
- Hear, van Nicholas/Brubaker, Rebecca/Bessa, Thais (2009): *Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration*, Human Development Research Paper 2009/20, Oxford.
- Heck, Gerda (2008): »Managing Migration« vor den Grenzen Europas: Das Beispiel Marokko, Working Paper 45 – Centre on Migration, Citizenship and Development, Bielefeld.
- Hecker, Jan (2011): Zur Europäisierung des Ausländerrechts, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 31, H. 2: 46-51.
- Hessischer Flüchtlingsrat (2013): Zehn Jahre Dublin – kein Grund zum Feiern. Zur Umsetzung der Dublin-II-Verordnung in Deutschland, www.dublin-project.eu/fr/content/download/6218/75674/version/3/file/National_Report_Germany_final_dt_%5B1%5D.pdf.
- Hoppe, Michael (2013): Eilrechtsschutz gegen Dublin II-Überstellungen. Zugleich eine Neujustierung des Konzepts der normativen Vergewisserung gemäß Art. 16 a GG, Baden-Baden.
- Jünemann, Annette (2013): Vorerst gescheitert: Perspektiven einer glaubwürdigen EU-Mittelmeerpolicy nach dem »Arabischen Frühling«, in: Ruß-Sattar, Sabine/Bender, Peter/Walter, Georg (Hg.): *Europa und der Arabische Frühling. Deutschland, Frankreich und die Umbrüche der EU-Mittelmeerpolicy*, Baden-Baden, 19-37.
- Keicher, Martin (2012): *Das Europäische Visumrecht. Von den Ursprüngen im Schengener Regime, seiner Entwicklung in der Europäischen Union und den Auswirkungen auf das deutsche Ausländerrecht*, Hamburg.
- Keller, Ska (Hg.) (2013): Was bringt das neue europäische Asylsystem? www.ska-keller.de/images/stories/service/pub/20130814-Gr%C3%BCne-Ska-Asylbooklet-010-web.pdf.
- Klepp, Silja (2011): *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*, Bielefeld.
- Klos, Christian (2013): Ausländerrecht vor dem Infarkt. Ein rechtspolitisches Menetekel, in: Jochum, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau, Marcel (Hg.): *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers*. Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg, München, 123-136.

- Kluth, Winfried (2006): Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts. Zwischenbilanz eines strukturellen Wandels und seiner Auswirkungen auf das Ausländer- und Asylrecht und seine Methode, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (ZAR), 26, H. 1, 1-8.
- Kontakt- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und MigrantInnen e.V. (2013): *Asyl in der Republik Zypern. Verfahrensstandards, Rechtslage und Lebensbedingungen auf dem Prüfstand*, Berlin, www.kub-berlin.org/index.php/de/18-startseite/startseite/305-neuerscheinung-asyl-in-der-republik-zypern-eine-dokumentation.
- Kugelman, Dieter (2010): Einwanderungs- und Asylrecht, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hg.): *Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden-Baden, § 41.
- Lambert, Hélène (2013): Conclusion: Europe's normative power in refugee law, in: Lambert, Hélène/McAdam, Jane/Fullerton, Maryellen (Hg.): *The Global Reach of European Refugee Law*, Cambridge, 258-266.
- Lauth Bacas, Jutta (2014): Neue Entwicklungen an den EU-Außengrenzen in Griechenland, in: Barwig/Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hg.): *Freiheit. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht*, Baden-Baden, 204-222.
- Maaßen, Hans-Georg (2006): Zum Stand der Umsetzung von elf Aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (ZAR), 26 H. 5/6, 161-167.
- Marx, Reinhard (2012): Ist die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-VO) noch reformfähig?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (ZAR), 32, H. 6, 188-194.
- Matrix Insight Ltd/Thielemann, Eiko/Williams, Richard/Boswell, Christina (2010): *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers? Study Requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, Brussels.
- Mayrhofer, Petra (2010): »Festung Europa«? Grenzikonografien im europäischen Raum, in: Drechsel, Benjamin/Jaeger, Friedrich/König, Helmut/Lang, Anne-Katrin/Leggewie, Claus (Hg.): *Bilder von Europa. Innen- und Außenansichten von der Antike bis zur Gegenwart*, Bielefeld, 307-319.

- McMahon, Simon (2012): North African Migration and Europe's Contextual Mediterranean Border in Light of the Lampedusa Migrant Crisis of 2011, Florenz.
- Migration und Bevölkerung (2013): Newsletter Ausgabe 5, Juni 2013, www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/163368/mub-5-2013.
- Müller, Sebastian/Gusy, Christoph (2013): Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden, 203-208.
- Müller-Graf, Peter-Christian/Repasi, René (2013): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden, 143-152.
- Müller-Schneider, Thomas (2000): Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen, Opladen.
- Neumayer, Eric (2005): Asylum Recognition Rates in Western Europe. Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49: 1, 43-66.
- Paoletti, Emanuela (2011): Migration and foreign policy: the case of Libya, in: *The Journal of North African Studies*, 16, 2, 215-231.
- Parliamentary Assembly (2012): Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible? Vom 29.3.2012, http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/20120329_mig_RPT.EN.pdf.
- Parliamentary Assembly 2013: Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean, Doc. 13106 vom 23.1.2013.
- Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbestrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration, Wiesbaden.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2012): Visumpolitik als Migrationskanal. Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- Pelzer, Marei (2011): Unsolidarisches Europa. Das Asylzuständigkeitssystem ›Dublin II‹ untergräbt den europäischen Flüchtlingsschutz, in: *Kritische Justiz* 2011 (44), H. 3, 262-271.
- Pelzer, Marei (2013): Die Dublin-III-Verordnung. Die neue EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaats, in: Informationsverbund Asyl und Migration e.V. (Hg.): Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013: 29-38.

- Pro Asyl 2013: EU-Asyl-Paket: Neuregelungen der Asyl-Richtlinien und -Verordnungen. Erste Einschätzungen von PRO ASYL, Frankfurt a.M., 12. Juni 2013.
- Förderverein Pro Asyl (2013): Pushed back. Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border, www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/l_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf.
- Rat der Europäischen Union (2002): EU Schengen-Katalog. Empfehlungen und bewährte Praktiken: Außengrenzenkontrollen. Rückführung und Rückübernahme, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2010): Schlussfolgerungen des Rates über 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Dokument Nr. 6975/10.
- Reckinger, Gilles (2013): Lampedusa. Begegnungen am Rande Europas, Bonn.
- Reisen, van Mirjam/Estefanos, Meron/Rijken, Conny (2013): The Human Trafficking Cycle: Sinai and Beyond, Oisterwijk.
- Renner, Günter (2005): Das Zuwanderungsgesetz – Ende des deutschen Ausländerrechts?, in: IMIS-Beiträge, H. 27, Osnabrück, 9-24.
- Riedel, Sabine (2011): Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2011.
- Riedel, Sabine (2013): Die Migrationspolitik der EU im Mittelmeerraum zwischen Sicherung der Außengrenzen und wirtschaftlicher Integration, in: Ruß-Sattar, Sabine/Bender, Peter/Walter, Georg (Hg.): Europa und der Arabische Frühling. Deutschland, Frankreich und die Umbrüche der EU-Mittelmeerpolitik, Baden-Baden, 119-141.
- Schneider, Jan (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, hg. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schneilin, Gérard (1986): Art. »Tragödie« in: Brauneck, Manfred/Schneilin, Gérard (Hg.): Theaterlexikon. Begriffe, Epochen, Bühnen und Ensembles, Reinbeck bei Hamburg, 1011-1015.
- Scholz, Antonia (2013): Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Forschungsbericht 19. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

- Schneider, Jan/Engler, Marcus/Angenendt, Steffen (2013): Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen, Berlin.
- Thielemann, Eiko/Armstrong, Carolyn (2013): Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin system: a public goods framework, in: *European Security*, 22: 2, 148-164.
- Thym, Daniel (2010): *Migrationsverwaltungsrecht*, Tübingen.
- Thym, Daniel (2013): Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 33, H.9: 331-334.
- Triandafyllidou, Anna/Maroukis, Thanos (2012): Migrant smuggling. Irregular Migration from Asia and Africa to Europe, Basingstoke.
- UNHCR (2007): Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, www.unhcr.org/4742a30b4.html.
- UNHCR 2012 a: Ungarn als Asylland, www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/6_laenderinformationen/6_4_europa/HUN_AsylumHungary.pdf.
- Wahnel, Julia (2011): Die Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Das Beispiel Italien, in: Hentges, Gudrun/Platzer, Hans-Wolfgang (Hg.): *Europa – quo vadis?* Wiesbaden, 205-232.
- Weinzierl, Ruth (2009): *Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand. Gutachten zur Vereinbarkeit der deutschen Regelungen über sichere EU-Staaten und sichere Drittstaaten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem EU-Recht und dem Deutschen Grundgesetz*, Berlin.
- Zimmermann, Andreas/Römer, Lutz (2013): Artikel 27 Dublin III-Verordnung: das Ende des Konzepts ›normativer Vergewisserung‹, in: Jochum, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau, Marcel (Hg.) (2013): *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner*, Heidelberg, München: 263-279.

