

5.2 1997–2002: Dubliner Übereinkommen »not functioning as well as had been hoped«

Die Schilderung des Prozesses, welche Akteur*innen sich vor dem Hintergrund welcher gesellschaftlicher Kräftekonstellationen auf welche Verträge oder Gesetze einigten, beantwortet nicht die Frage nach der Wirkung dieser politischen Projekte. Die Evaluationen der Europäischen Kommission zur Umsetzungspraxis des Dubliner Übereinkommens sind eine wertvolle empirische Datengrundlage für die ersten Jahre der Anwendung Dublins. Die erste Evaluation der Kommission untersucht die Umsetzung Dublins in den Jahre 1998 und 1999. Allerdings ist die Datenlage problematisch:

»Given the variety of methods by which the Member States' statistics are recorded and their uneven level of detail, the figures available indicate orders of magnitude only and do not claim to be scientifically precise. [...] Consequently, such conclusions as it has been felt possible to draw in this report must be treated with caution – the gaps in the data and the empirical method used are both sources of uncertainty.« (Europäische Kommission 2001, S. 2)

Die Kommission aggregiert die europaweiten Daten der ersten zwei Jahre der Anwendung des Übereinkommens: Von den 655.204 Asylanträgen in dem Zeitraum 1998–1999 wurden in 39.521 Fällen andere Unterzeichnerstaaten um die Übernahme der Verantwortung für die entsprechenden Asylverfahren angefragt, in 6 % der Fälle. Von diesen 39.521 Anfragen führten 10.998 zu einer Überstellung. Angesichts der persönlichen Tragödien, die Abschiebungen oft bedeuten, ist das eine hohe Zahl. In Relation zu der Gesamtzahl an Asylverfahren ist sie gering. Für Asylsuchenden betrug die Wahrscheinlichkeit, nach einem Asylantrag überstellt zu werden, in den ersten zwei Jahren der Umsetzung des Übereinkommens 1,7 % (vgl. ebd., S. 2).

Diese Zahlen sind in den Augen der Kommission so niedrig, dass eine zusätzliche Belastung der Transitstaaten an den südlichen und östlichen Außengrenzen durch die Umsetzung Dublins nicht eingetreten sei:

»The Convention has been criticised in some quarters on the grounds that it puts too great a burden on Member States which have external borders which are particularly exposed to migratory pressures. The statistics on implementation of the Dublin Convention confirm that the Member States with external land and sea borders to the south and east are net recipients of asylum applicants under the Dublin system. At the same time, the number of transfers carried out is relatively modest, and at present the system can not be said to be putting an excessive burden on any Member State.« (Europäische Kommission 2000)

In der Gesamtverteilung der 655.204 Asylsuchenden machten die 10.998 Überstellungen kaum einen Unterschied. Auch nach der Einführung des Dublin Systems konnten Asylsuchende in der Regel in einem Land ihrer Wahl einen Asylantrag stellen, ohne durch eine Überstellung umverteilt zu werden.

Was lässt sich über die stattgefundenen Überstellungen sagen? Im Anhang in Tabelle 1 und Tabelle 2 sind die nach Unterzeichnerstaaten aufgeschlüsselten Daten zu Überstellungen zusammengefasst. In den ersten zwei Jahren der Umsetzung der Verordnung wurden im Wesentlichen Asylsuchende aus den Niederlanden, Großbritannien, Schweden und Dänemark nach Deutschland, Österreich, Italien und Belgien überstellt. Damit entspricht die Richtung der Verteilung der Zuständigkeiten für Asylverfahren wie erwartet tendenziell den Migrationsrouten. Da viele Asylsuchende an den südlichen und östlichen Grenzen den Schengenraum betreten, gehen die Dublin-Überstellungen von den nördlichen und westlichen Schengenstaaten tendenziell an diejenigen Staaten an den südlichen und östlichen Grenzen. Der Anteil der überstellten Asylsuchenden an der Gesamtheit der Asylanträge in den Unterzeichnerstaaten liegt in allen Ländern mit relevanten Asylantragszahlen im unteren einstelligen Prozentbereich. Wie auch schon bei den aggregierten Daten gilt für die ersten zwei Jahre der Umsetzung von Dublin, dass die Zahl der durchgeführten Überstellungen in keinem Unterzeichnerstaat einen einschneidenden Unterschied in der Gesamtmenge der Asylverfahren machte. Zwar gehen mit 6.457 mehr als die Hälfte aller Überstellungen an Deutschland, dort beantragen allerdings mit 193.757 Anträgen so viele Menschen Asyl, dass auch diese Bündelungen der Überstellungen in die BRD in der Gesamtzahl der Asylverfahren dort kaum ins Gewicht fiel (siehe Tabellen 1 und 2 im Anhang).

Die Reaktionen auf diese ersten zwei Jahre der Umsetzung waren verhalten. So zog die Europäische Kommission folgende Bilanz:

»On the basis of over two year's experience of implementing the Convention, there seems to be widespread agreement that it is not functioning as well as had been hoped.« (Europäische Kommission 2000)

Nicholas Blake kam in seiner Analyse Dublins zu einem ähnlichen Schluss:

»The basic problem with the Dublin Convention of 1990 [...] is that it does not really work.« (Blake 2001, S. 95)

Die wesentlichen Probleme des Übereinkommens damals lassen sich laut Kommission in vier Problemkomplexe zusammenfassen:

1. Lange Verfahrensdauer: Die Verfahren der Zuständigkeitsverteilung waren zu langsam. Damit verfehlte das Übereinkommen das Ziel, Asylverfahren zu beschleunigen. Außerdem wurde durch die lange Warteperiode vor den eigentlichen Asylverfahren eine neue Kategorie von *refugees in orbit* geschaffen, die das Übereinkommen eigentlich verhindern sollte. (vgl. Europäische Kommission 2000)
2. Probleme mit Beweisen: Die Beweisführung im Bereich der Aufnahmeverfahren war aufgrund der in der Regel problematischen Beweislage in den meisten Fällen nicht möglich. Die europäische Fingerabdruckdatenbank Eurodac gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

»It is inherently difficult to assemble the necessary evidence to demonstrate which Member State is responsible for a person's presence on the territory of the Member States. Where documentary evidence exists, there is an incentive to destroy it. There is generally no evidence at all of illegal entry [...]. Where there is indicative evidence only, there is disagreement about how to treat it. The result appears to be that in the great majority of cases, the Member State in which the asylum application was lodged is sooner or later forced to accept responsibility under Article 8 of the Convention.« (Ebd.)

3. Abweichende Asylgesetze und -praxis: In Fällen, in denen die Zuständigkeit einem Unterzeichnerstaat zugewiesen werden konnte, werden Überstellungen immer wieder wegen voneinander abweichender Asylgesetzgebungen oder unterschiedlicher Umsetzungspraxen von nationalen Gerichten gestoppt. Dies betraf beispielsweise die unterschiedliche Umsetzung der Genfer Konvention in Fällen von Verfolgung durch nicht-staatliche Akteur*innen oder die Anwendung von »Sicheren Drittstaaten Regelungen«. (vgl. ebd.)
4. Fehlende juristische Kontrolle: Weil das Dubliner Übereinkommen ein internationaler Vertrag war, hatte der Europäische Gerichtshof kein Mandat zur Auslegung des Übereinkommens oder zu klärender Rechtsprechung. Stattdessen seien Anwendungsfragen dem Artikel 18 Komitee anvertraut worden. Da dieses aber keine Mittel zur Durchsetzung seiner Entscheidungen zur Verfügung hatte, konnte dieses eine einheitliche Umsetzung und Interpretation des Übereinkommens nicht sicherstellen. (vgl. ebd.)

In der Gesamtschau ergibt sich folgendes Bild: In den ersten Jahren wurde Dublin nicht konzeptgemäß umgesetzt. Weder konnte es eine schnelle Durchführung von Asylverfahren garantieren, noch Sekundärmigration innerhalb Schengens oder die Wahl des Ortes der Asylverfahren durch Asylsuchende verhindern. Die Zahl der Überstellungen war in Relation zu den Asylanträgen verschwindend gering, die asylsuchenden Migrant*innen unterwarfen sich der neuen Regelung nicht selbst-

ständig und konnten in den meisten Fällen auch nicht dazu gezwungen werden. Auch weigerten sich Unterzeichnerstaaten das Übereinkommen umzusetzen: Sie akzeptierten die vorgebrachten Indizien für eine Zuständigkeit nach den Kriterien der Verordnung nicht und verhinderten so im Zusammenhang mit den Praxen und dokumentierten Reisens vieler Migrant*innen eine ordnungsgemäße Durchführung des Übereinkommens. Darüber hinaus fügten sich die Unterzeichnerstaaten nicht der Regulation und Klärung der Umsetzung Dublins durch das Artikel 18 Komitee. Schließlich intervenierten die lokalen oder nationalen Gerichte der Unterzeichnerstaaten gegen Verwaltungsakte im Zusammenhang mit den Dublin-Verfahren.

Daraus lässt sich allerdings nicht auf ein Scheitern des politischen Projektes Dublin als Kompensationsmaßnahme für Schengen schließen. Dessen Erfolg oder Scheitern misst sich an anderen Indikatoren als der Zahl der Überstellungen in Relation zu den Asylverfahren:

»For a comprehensive evaluation of the Convention, based on complete information, it would have to be possible to measure the Convention's dissuasive effect: How far does the existence of the Convention encourage Member States to be strict about issuing visas and controlling their external frontiers? To what extent are asylum seekers dissuaded from applying to a Member State other than the State responsible? In the absence of such information, we will confine ourselves to observing that the Convention's entry into force has not had a noticeable effect on the demand for asylum in the European Union.« (Europäische Kommission 2001, S. 20)

Für die folgenden Jahre sind keine ähnlich umfassenden Daten über die Umsetzung des Übereinkommens verfügbar, aber es gibt auch keine Indizien, dass sich die Situation entscheidend änderte.

5.2.1 Rechtskämpfe um das Dubliner Übereinkommen

Eine der in der Evaluation dargestellten Ursachen für die stockende Umsetzung Dublins waren Verwaltungsgerichtsurteile. Seit dem Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens klagten überall in Europa Asylsuchende, repräsentiert von Rechtsanwält*innen und unterstützt von Asylverfahrensberater*innen, gegen die Verwaltungspraxis in Dublin-Verfahren. In Deutschland richteten sich diese Klagen in der Regel gegen die Dublin-Bescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, auf deren Grundlage die Überstellungen durchgeführt werden. Diese Klagen begleiteten die Umsetzung von Dublin von Anfang an. Die juristische Auseinandersetzung spitzte sich immer mehr zu, bis sie 2011 unter Dublin II vor den