

Damit war die »sehr hoch angelegte Messlatte« (Hocks 2015a, S. 6) relativiert, die seit dem Urteil des EuGH im Fall N.S. vom EGMR übernommen worden war. Als neuen Maßstab etablierte der EGMR das reale Risiko von Verstößen gegen Artikel 3 EMRK. Seitdem sind überstellende Staaten verpflichtet, vor Überstellungen eine gründliche und vor allem *individuelle* Prüfung vornehmen, ob entsprechende Rechtsverstöße zu erwarten sind. Damit folgt der EGMR einem Urteil des Supreme Court des Vereinigten Königreichs vom 19. Februar 2014.

Das deutsche BAMF reagierte noch Ende 2014 und ergänzte Übernahmeersuchen vulnerabler Personen an Italien mit der folgenden Textpassage:

»In view of the judgement delivered by the European Court of Human Rights on 04 November 2014 in the matter of Tarakhel, Germany kindly asks the Italian authorities within the terms of the request to furnish detailed information about the accommodation in respect of the stipulation that the persons mentioned above have been housed in an age-appropriated way whilst safeguarding family unity. Such guarantees are indispensable in order to comply with the requirements expressed by the ECHR.« (Zitiert nach Hocks 2015a, S. 8–9)

Die italienischen Behörden reagierten auf die Anfragen aus Deutschland in den ersten Monaten nach dem Urteil meist mit Schweigen, nur in Einzelfällen gaben sie die geforderten individuellen Garantien ab. Anfang April 2015 schließlich stellten die italienischen Behörden keine dieser Garantien mehr aus – das hätte die Verbindungsbeamtin per Mail vom 09.04.2015 mitgeteilt, schrieb eine Beamtin des BAMF am 14.04.2015 an das VG Wiesbaden²⁶. Deswegen blieb dem BAMF nichts anderes übrig, als von Überstellungen von Familien mit kleinen Kindern nach Italien erst einmal abzusehen (vgl. Hocks 2015b, S. 185).

5.4.3 Umsetzung der Dublin III-Verordnung

Wie wirkte sich die neue Dublin III-Verordnung sowie die Rechtskämpfe um Griechenland und Italien auf die Umsetzung der Überstellungen aus? Entgegen mancher Annahme brach Dublin nicht in sich zusammen. Im Gegenteil steigerten die zuständigen Behörden die Zahl der jährlichen Überstellungen fast kontinuierlich von 7.527 Überstellungen 2008 auf 16.841 Überstellungen 2013. Die folgende Tabelle stellt Überstellungen aufgeschlüsselt nach Aufnahmegesuchen, Wiederaufnahmegesuchen und insgesamt dar:

26 Das entsprechende Verfahren bei VG Wiesbaden lief unter dem Aktenzeichen 5K105/15.WI.A bzw. 5L106/15.WI.A.

Überstellungen nach Aufnahmegesuchen und Wiederaufnahmegesuchen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aufnahmegesuch	1.242	2.738	2.567	2.719	3.329	4.631	5.534	4.903	5.680	10.846	12.081	9.187	:
Wiederaufnahmegesuch	5.502	10.092	11.007	10.003	11.080	12.210	8.759	8.449	17.082	16.227	15.637	17.590	:
Insgesamt	7.527	13.840	13.574	12.722	14.409	16.841	14.293	13.352	22.762	27.073	27.718	26.777	:

Quelle: Eurostat; Ausgehende Überstellungen nach Aufnahmemitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTO_cus-tom_2117586]; Daten abgefragt am 17/02/2022.

Diese Steigerung der Überstellungen bis 2013 ist ein Indiz dafür, dass mit dem fortdauernden Bestehen der Dublin-Verordnung die Kapazitäten in den umsetzenden Behörden ausgebaut und die zuständigen Verwaltungsapparate leistungsfähiger wurden. Parallel zu den öffentlich stark wahrgenommenen Kampagnen gegen Dublin, den politischen Kämpfen bei den Verhandlungen um Dublin III und den juristischen Kämpfen wird Dublin auf der operativen Ebene der Verwaltungsstrukturen ausgebaut und gestärkt.

Dabei sind die Kämpfe um Dublin trotzdem wirksam. Der leichte Rückgang der Überstellungen 2011 fällt zusammen mit dem Stopp der Überstellungen nach Griechenland. In der deutlichen Überzahl der Überstellungen auf Grundlage von Wiederaufnahmegesuchen gegenüber denen auf Grundlage von Aufnahmegesuchen drücken sich die andauernde Verweigerungshaltung der Mitgliedstaaten und der Widerstand der Asylsuchenden aus. Überstellungen auf der Grundlage von Aufnahmegesuchen scheitern weiterhin an der mangelhaften Dokumentation der illegalisierten Grenzübertritte, der Nichtanerkennung von diesbezüglichen Indizien und der Praxis verdeckten Reisens der Asylsuchenden.

Der etwas stärkere Rückgang 2014 liegt unter anderem an dem verkleinerten Geltungsbereich von Dublin III. Die sogenannten Anerkanntenfälle fallen seit der Anwendung von Dublin III im Januar 2014 nicht mehr in den Anwendungsbereich der Dublin-Verordnung. Anerkanntenfälle sind Fälle, in denen eine Person in einem Mitgliedstaat schon einen Schutzstatus zugesprochen bekommen hat und in einem anderen Mitgliedstaat einen weiteren Asylantrag stellt. Seit dem Inkrafttreten von Dublin III wurden diese Fälle nicht mehr in Dublin-Verfahren geregelt, sondern in nationalen Asylverfahren. In diesen wurde der Antrag in der Regel als unzulässig erklärt und die asylsuchende Person erhielt eine als »Drittstaatenbescheid« bezeichnete Abschiebungsanordnung in den Schutz gewährenden Mitgliedstaat unter Verweis auf § 26a und 34a AsylVG. Mit dieser Änderung begründete die Bundesregierung den deutlich sinkenden Anteil der Dublin-Verfahren an den Asylerstanträgen von 32,2 % 2013 auf 20,3 % 2014 (vgl. Bundesregierung 2015, S. 42). Diese Veränderung hat für viele betroffene Asylsuchende vor allem die ungünstige Konsequenz, dass außerhalb der Dublin-Verfahren in diesen Anerkanntenfällen keine Überstellungsfristen existieren und damit die Widerstandsstrategie des Verfristenlassens der Überstellung nicht mehr greift.

Im Vergleich zu 2013 gehen auch die Überstellungen nach Italien und Polen im Jahr 2014 zurück (siehe Tabelle 9 und 10 im Anhang). Obwohl der EGMR das Tarakhel-Urteil erst Ende 2014 verkündete gehe ich davon aus, dass sich in dem Rückgang schon die vorgelagerten Rechtskämpfe auf den unteren Instanzen der verschiedenen Mitgliedstaaten ausdrücken. Die Überstellungen nach Polen im Jahr 2013 kamen zum größten Teil aus Deutschland und betrafen im Wesentlichen Tschetschen*innen aus der Russischen Föderation (vgl. BAMF 2015a, S. 19), die über die Landgrenze zurück nach Polen überstellt wurden (vgl. Bundesregierung

2014a, S. 8). Nachdem 2014 die Zahl der Asylanträge von Personen aus der Russischen Föderation in Deutschland stark sank, sanken auch die Überstellungen von Deutschland nach Polen. Weil Polen 2013 das zweitwichtigste Zielland für Überstellungen unter allen Mitgliedstaaten war, sank damit auch die Gesamtzahl der Überstellungen.

5.5 2015–2016: Sommer der Migration, Korridor und Krise

Im Zuge des arabischen Frühlings 2011 führten die Aufstände in Syrien mit Massendertationen und der Bildung der Freien Syrischen Armee zu dem Start des Bürgerkriegs in Syrien, der zur Flucht von Millionen Syrer*innen ins Ausland führte. Im gleichen Jahr stieg die Zahl der illegalisierten Grenzübertritte in die EU auf fast 141.000 Aufgriffe an, vor allem auf der zentralen Mittelmeerroute nach Italien. Zu diesem Zeitpunkt waren Syrer*innen nicht unter den drei größten Migrant*innengruppen – diese waren aus Tunesien, Afghanistan und Pakistan (vgl. Frontex 2012, S. 4). 2012 fiel die Zahl der dokumentierten illegalisierten Grenzübertritte wieder auf etwas mehr als 70.000 Aufgriffe ab (vgl. Frontex 2013, S. 20), nur um 2013 mit etwas mehr als 100.000 Aufgriffen wieder auf das Niveau von 2010 zu steigen. Syrer*innen waren mittlerweile mit Abstand die größte Migrant*innengruppe und die Haupteinreiserouten für illegalisierte Migration in die EU waren die zentrale Mittelmeerroute nach Italien und die östliche Mittelmeerroute nach Griechenland, letztere in Kombination mit der Balkanroute über die serbisch-ungarische Grenze als Anschlussroute (vgl. Frontex 2014, S. 7–8).

Nachdem im Oktober 2013 bei Bootsunglücken vor der italienischen Insel Lampedusa mehr als 600 Migrant*innen ertranken, startete der italienische Staat die Militäroperation *Mare Nostrum*, in deren Verlauf innerhalb eines Jahres etwa 150.000 Migrant*innen aus Seenot gerettet und zum italienischen Festland gebracht wurden (vgl. IOM 2014). 2014 verdoppelten sich die dokumentierten, illegalisierten Grenzübertritte auf über 280.000 Aufgriffe und übertrafen damit selbst die Einreisegzahlen aus 2011. Die größte Gruppe an Migrant*innen war weiterhin aus Syrien und die Hauptrouten blieben die zentrale Mittelmeerroute und die Route über das östliche Mittelmeer in Verbindung mit der Landroute über den westlichen Balkan.

Die Zahl der Migrant*innen wurde so groß, dass die klandestinen Transportunternehmer*innen – »Schlepper*innen« – selbstbewusste Innovationen ihrer bisherigen Reisearrangements einführten. So wurden 2014 wiederholt große Transportschiffe zur Beförderung einer großen Anzahl von Migrant*innen direkt von der türkischen Küste in der Nähe Syriens nach Italien eingesetzt. Die meisten Migrant*innen brachen weiterhin in Booten von der libyschen Küste auf und bei Bootsunglücken der in der Regel nicht seetüchtigen Gefährte starben tausende Menschen (vgl. Frontex 2015, S. 17–18). Schon 2014 berichtete Frontex von