

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,

S. 6) wurde und die Durchführung der Dublin-Verfahren »funktioniert« (ebd., S. 6). Diesem positiven Urteil widersprach das Europäische Parlament: Im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, dem sogenannten LIBE-Ausschuss, wurde am 25. Juni 2008 mit 49 Ja-Stimmen, einer Nein-Stimme und einer Enthaltung (vgl. Europäisches Parlament 2008, S. 16) ein Bericht angenommen, der das Dublin System in seiner damaligen Form als unbefriedigend unter technischen und humanitären Gesichtspunkten und sowohl für Asylsuchende als auch Mitgliedstaaten ungerecht beschreibt (vgl. ebd., S. 6). Neben verschiedenen Forderungen, die im Wesentlichen auf eine verstärkte »Lastenverteilung« zwischen den Mitgliedstaaten und einen verbesserten Schutz der betroffenen Asylsuchenden ausgerichtet sind, enthält der Bericht des Parlaments die Forderung nach einem Aussetzungsmechanismus für Überstellungen in Dublin:

»[Das Europäische Parlament] ersucht die Kommission, verbindliche Mechanismen vorzusehen, die die Überstellung von Asylbewerbern in Mitgliedstaaten verhindern, welche keine umfassende und faire Bearbeitung ihres Antrags garantieren, und systematisch Maßnahmen gegen diese Staaten zu ergreifen;« (Ebd., S. 7)

Diese Forderung des Parlaments steht im Kontext einer beginnenden europaweiten Kampagne verschiedener NGOs gegen Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland (siehe Kapitel 5.3.2).

Der eigentliche Gesetzgebungsprozess startete mit dem Entwurf der Kommission für Dublin III im Dezember 2008 (Europäische Kommission 2008). Im Vorfeld konsultierte die Kommission neben Repräsentant*innen der Mitgliedstaaten auch Sachverständige des UNHCR, von NGOs, sowie Rechtsanwält*innen, Richter*innen und Parlamentarier*innen des Europaparlaments. Die Kommission stellt die Ergebnisse dieser Konsultationen folgendermaßen dar: Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten würden die Grundprinzipien der Verordnung schätzen, wollten allerdings die Leistungsfähigkeit des Systems verbessern. Der größte Teil der NGOs und der UNHCR würden die Grundprinzipien des aktuellen Systems ablehnen und ein System bevorzugen, welches die Zuständigkeit auf der Basis des Ortes des ersten Asylantrags verteilt. In Anbetracht der für diese Forderung ungünstigen politischen Kräfteverhältnisse würden diese Akteur*innen dazu aufrufen, den Schutz der Asylsuchenden in der neuen Verordnung zu stärken. Letzterer Forderung würde sich das Europäische Parlament anschließen. Ihr eigener Entwurf für Dublin III trage laut Kommission all diesen verschiedenen Forderungen Rechnung – an der Grundstruktur von Dublin II solle festgehalten werden und gleichzeitig solle die Leistungsfähigkeit des Systems und der Schutz der Asylsuchenden verstärkt werden. (vgl. ebd., S. 5)

Wie vom Europaparlament gefordert schlägt die Kommission ein Verfahren vor, mit dem Überstellungen in einen Mitgliedstaat zeitweise ausgesetzt werden können:

»Um zu vermeiden, dass Mitgliedstaaten mit begrenzten Aufnahme- und Absorptionskapazitäten, die einem besonderen Druck ausgesetzt sind, durch Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems zusätzlich belastet werden, wird ein neues Verfahren eingeführt, mit dem Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat auf der Grundlage des Dublin-Verfahrens ausgesetzt werden können. Von diesem Verfahren kann auch in Fällen Gebrauch gemacht werden, in denen Bedenken bestehen, dass die Überstellung zur Folge hat, dass einem Antragsteller im zuständigen Mitgliedstaat kein angemessenes Schutzniveau, insbesondere im Hinblick auf Aufnahmebedingungen und Zugang zum Asylverfahren, geboten wird.« (Ebd., S. 9)

Artikel 31 des Entwurfs für Dublin III regelte den Aussetzungsmechanismus. Er sah vor, dass Mitgliedstaaten in Notsituationen einen Antrag auf temporäre Aussetzung der Überstellungen an die Kommission stellen können. Im Falle einer Aussetzung auf der Grundlage eines nicht angemessenen Schutzniveaus für Asylsuchende hätte entweder ein anderer Mitgliedstaat einen Antrag an die Kommission richten oder die Kommission eigeninitiativ tätig werden können. Die Kommission würde daraufhin eine Entscheidung bezüglich der Aussetzung der Überstellungen treffen, die innerhalb eines Monats durch eine anderslautende Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit des Rates korrigiert werden könnte. Die Dauer der Aussetzung der Überstellungen hätte einen Zeitraum von sechs Monaten nicht überschreiten sollen und hätte um weitere sechs Monate verlängert werden können. Die Zuständigkeit für die betroffenen Asylverfahren wäre dann auf die Mitgliedstaaten übergegangen, in denen sich die entsprechenden Asylsuchenden aufhalten. (vgl. ebd., S. 50–52)

Auf den Entwurf der Kommission reagierte das Parlament am 29.04.2009 mit einem Bericht, der den Entwurf der Kommission unterstützte. Es fügte allerdings im Entwurf für Artikel 31, den Aussetzungsmechanismus, einen neuen Absatz ein. In diesem wird ein System zur Umverteilung anerkannter Flüchtlinge zwischen den Mitgliedstaaten gefordert:

»ein System zur Umverteilung von Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, von Mitgliedstaaten, die einer spezifischen und unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt sind, an andere Mitgliedstaaten im Benehmen mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, wobei gewährleistet wird, dass die Umverteilung nach nichtdiskriminierenden, transparenten und eindeutigen Regeln erfolgt.« (Europäisches Parlament 2009, S. 26–27)

Ein Umverteilungsmechanismus für anerkannte Asylsuchende war bis dahin nicht in der Dublin-Verordnung geregelt worden. Damit konkretisierte das Parlament seine Forderung aus dem Bericht von 2008 (Europäisches Parlament 2008) nach einer »Lastenteilung« unter den Mitgliedstaaten und ergänzte damit den »Aussetzungsmechanismus« um einen sogenannten »Solidaritätsmechanismus«. Die

Stimmung im Parlament im Hinblick auf die Dublin-Verordnung beschrieb eine für das Parlament an den Verhandlungen beteiligte Person als kritisch:

»I think if you would have a vote in the parliament on whether or not to have the Dublin system or to go for something else, I think you would have a majority for something else to stop the Dublin system because it is very, very criticised in the parliament. I'm not sure there would be a majority but it would be almost fifty-fifty. But the Dublin system is very criticised within the parliament.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012)

Das ist insofern erstaunlich, als im Europaparlament nach der Europawahl 2004 die rechtskonservativen Fraktionen stärker vertreten waren als linke. Die christlich-konservative EVP war mit 268 von insgesamt 732 Sitzen mit Abstand die stärkste Fraktion und gleichzeitig diejenige Fraktion, deren Verhandlungsposition der konservativen Position des Rates am nächsten kam. Die Verhandlungsposition der rechten Parteien war durch eine Spaltung geschwächt: Die Positionen der konservativen Abgeordneten der Zielstaaten und derjenigen der Kernstaaten waren entgegengesetzt – griechische EVP Abgeordnete hatten zum Beispiel eine sehr andere Position zu Dublin als deutsche EVP Abgeordnete. Den einflussreichen Posten des Schattenberichterstatters der EVP Fraktion für die Verhandlungen um Dublin III besetzte ein griechischer Abgeordneter. Dies hatte Folgen für die Dynamik innerhalb der Gruppe der Berichterstatterin und Schattenberichterstatter*innen:

»For example, on Dublin we had a Greek shadow from the EVP group, and his positions were not very much in line with those of the German delegation within the EVP, that is the big delegation. So it is up to the shadow to control, sort of speak on behalf of the group and not just for his own interests. But there you could see some conflicts sometimes. The fact that he was the shadow made the group of shadows coming closer together, because his position was closer to the one of the Liberals, the SPE, the Greens and the GUE because were in favour of this solidarity system. And he of course – because of the Greek perspective, they are having these problems. But that made it a bit difficult for him to get the rest of his group on board. And I think in many of the other asylum files we have a German EVP shadow and they can see that it is really a difference between the EVP group on the one hand and the other groups on the other hand.« (Ebd.)

Abgesehen von dieser Spaltung der konservativen Fraktion wurden in Hintergrundgesprächen oder Interviews weitere Erklärungsansätze angedeutet. So wurde in einem Interview betont, dass die Parlamentarier*innen im Europaparlament im Gegensatz zu den Akteur*innen des Rates eine eher europäische als nationalstaatliche Perspektive einnehmen und sich damit auch sehr weit von den Positionen ihrer Kolleg*innen in den nationalen Parlamenten oder Regierungen entfernen können (vgl.

ebd.). Zweitens wurde der zuständige Innenausschuss des Parlaments als – für die Verhältnisse des Parlaments – linksliberal geprägt beschrieben (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012). Drittens wurde in einem Hintergrundgespräch mit einer Mitarbeiterin einer Parlamentarierin der liberalen Parlamentsfraktion die Rolle von Expert*innen für die Arbeit der Parlamentarier*innen betont. Während der Rat auf die Expertise der Beamt*innen der nationalen Verwaltungen zurückgreifen könne, sei das Parlament auf die Expertise externer Expert*innen angewiesen – und diese Rolle wurde im Fall der Dublin Verhandlung in erster Linie durch die Expert*innen und Lobbyist*innen der linksliberalen NGOs im Asylbereich ausgefüllt, nicht nur für die linken Fraktionen des Europaparlaments. Vor diesem Hintergrund lässt sich vielleicht auch die ungewöhnliche Einigkeit verstehen, die in Bezug auf Dublin zwischen den Fraktionen der Liberalen, Sozialdemokrat*innen, Grünen und Linken (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012) bestand.

Während das Parlament den Vorschlag der Kommission unterstützte war der Rat skeptisch. Eine für die deutsche Delegation an den Verhandlungen im Rat beteiligte Person sagte dazu auf meine Frage, welche Punkte der Rat abgelehnt habe:

»Ein Punkt war der sogenannte Aussetzungsmechanismus. [...] Die große Mehrheit der Mitgliedsstaaten hat diesen Vorschlag nicht mitgetragen, und es war auch einer der Punkte, die verschiedentlich auf politischer Ebene von den Ministern selber isoliert verhandelt wurden. Das EP hat dagegen den KOM-Vorschlag mehrheitlich unterstützt, das EP hatte relativ schnell seine Stellungnahme abgegeben, so dass erkennbar war, wie die Positionierung des EP ist. Aber der Rat hat den Aussetzungsmechanismus abgelehnt und dann musste dann ausgelotet werden, wie es weitergeht.« (Interview mit einem Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums (BMI), deutsche Verhandlungsdelegation zu Dublin III im Rat der EU, 2012)

In Bezug auf Dublin war der Rat gespalten. Auf der einen Seite standen die Delegationen der eher reicheren Staaten im Kern der EU und an den westlichen und nördlichen Rändern, die tendenziell das Ziel von Binnenmigration in der EU waren. Zu dieser Gruppe zählten laut Interviews und Verhandlungsdokumenten zumindest die Delegationen aus Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Finnland und Schweden (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012) (BMI 2012). Auf der anderen Seite standen die Delegationen einiger Transitstaaten an den südlichen Grenzen, die sich nicht mit der Rolle als Türsteher*innen des Schengenraums zufrieden geben wollten. Dies waren die Delegationen aus zumindest Zypern, Griechenland, Italien, Spanien und Malta (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012) (vgl. Innenminister*innen von Zypern, Griechenland, Italien und Malta 2009; Innenminister*innen von Zypern, Griechenland,

Italien, Malta und Spanien 2011). Die Zielstaaten konnten sich in allen zentralen Punkten gegen die Transitstaaten durchsetzen und damit die Verhandlungsposition des Rates prägen. Das ohnehin bestehende Machtgefälle zwischen diesen beiden Staatengruppen wurde durch die parallel stattfindenden Eurokrisenprozesse verschärft. Vier der fünf Transitstaaten waren deshalb von Krediten und Bürgschaften der anderen Mitgliedstaaten, der EU und des IWF abhängig.

Der Rat entschied im Fall der Verhandlungen um Dublin III mit qualifizierter Mehrheit: Für eine Annahme brauchte es mindestens eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten und gleichzeitig eine Mehrheit von mindestens 255 der insgesamt 345 Stimmen im Rat. Keine der beiden Gruppen konnte eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten verhindern. Die Gruppe der Zielstaaten, die gegen den Aussetzungsmechanismus verhandelten, hatte allerdings insgesamt 132 Stimmen – Österreich 10, Belgien 12, Deutschland 29, Frankreich 29, Großbritannien 29, die Niederlande 13 und Schweden 10. Die kleinere Gruppe der oppositionellen Transitstaaten kam dagegen gemeinsam nur auf 75 Stimmen – Italien 29, Spanien 27, Griechenland 12, Zypern 4 und Malta 3. In den Verhandlungen hätte dementsprechend die Gruppe der Zielstaaten eine qualifizierte Mehrheit verhindern können, die Gruppe der Transitstaaten nicht.¹⁰

Dazu kam, dass die Zielstaaten die Grundzüge des Status Quo verteidigten, also im Zweifelsfall den Aussetzungsmechanismus auch durch ein Scheitern der Verhandlungen und eine fortgesetzte Anwendung von Dublin II hätten verhindern können. Demgegenüber waren die Transitstaaten für die Durchsetzung ihrer Verhandlungsziele auf die Zustimmung einer Reihe von anderen Staaten und auf einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen angewiesen.¹¹

In dieser Konstellation, in der auf der einen Seite die Kommission mit dem Parlament für einen Aussetzungsmechanismus und der Rat, trotz seiner inneren Spaltung, gegen den Aussetzungsmechanismus verhandelten, zogen sich die Verhandlungen bis Ende 2010 hin, ohne dass die verschiedenen Positionen sich annäherten oder eine Einigung in Sicht gewesen wäre. Etwa zwei Jahre nach dem Entwurf der Kommission waren die Verhandlungen festgefahren. Oder, in den Worten eines Interviewpartners:

»In dem Fall bedeutete das tatsächlich eine Änderung an dem Dublin-System vorzunehmen, indem man diesen Notfall-Mechanismus einbauen wollte, [...] mit dem man dann die Transfers aussetzen kann. Das war von der Kommission von Anfang an unterstützt worden eigentlich. Das Parlament hat das auch

10 Diese Stimmgewichtung entspricht dem Entscheidungsverfahren nach qualifizierter Mehrheit vor 2017, also auf Basis des Vertrags von Nizza in der EU-27.

11 Für eine ausführlichere Analyse der politischen Konstellation im Rat siehe Lorenz (2013, S. 71–82).

unterstützt, der Rat hatte da ein Problem und das ist natürlich der Kernpunkt gewesen und auch von vorneherein der Punkt, wo die Verhandlungen gestartet sind, aufeinandergeprallt und eingefroren.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012)

5.3.2 Rechtskämpfe um Überstellungen nach Griechenland

Der im Kapitel zum Dubliner Übereinkommen geschilderte Rechtsstreit um effektiven Rechtsschutz gegen Überstellungen spitzte sich in Deutschland unter Dublin II wegen der Situation in Griechenland zu. Die griechische Verwaltungspraxis bot viele Ansatzpunkte für Klagen gegen Dublin-Bescheide. So wurde 2005 ein Bericht über die Auswirkungen eines griechischen Gesetzes veröffentlicht, welches es den Behörden erlaubte, ein Asylverfahren einzustellen, wenn die asylsuchende Person eigenmächtig den ihr zugewiesenen Wohnort verlässt (Papadimitriou und Papageorgiou 2005, S. 308). Diese Regelung wurde von den griechischen Asylbehörden dazu genutzt, in Griechenland eröffnete Asylverfahren von Personen einzustellen, die nach der Eröffnung des Verfahrens in andere Dublin-Staaten reisten. Nach der Überstellung zurück nach Griechenland hatten diese Personen dann keinen legalen Aufenthaltstitel und waren von einer Abschiebung in ihren Herkunftsstaat bedroht, ohne dass ihr Asylverfahren in einem der Mitgliedstaaten jemals geprüft worden wäre (ebd., S. 310).

Die Situation des griechischen Asylsystems verschärfte sich in den darauf folgenden Jahren immer weiter. Während der ersten Jahre der globalen Finanzkrise ab 2007 stieg die ohnehin schon hohe Staatsverschuldung Griechenlands und der griechischen Staat stürzte in eine Staatsschuldenkrise. Um einen Staatsbankrott abzuwenden beantragte der damalige griechische Ministerpräsident Papandreu im April 2010 Finanzhilfe. Diese wurden einen Monat später nach Verhandlungen mit der Troika genannten Trias aus IWF, EU und EZB unter der Auflage einer strengen Austeritätspolitik gewährt. Zeitgleich zu dieser Staatsschuldenkrise, in der die Politik Griechenlands in weiten Teilen gemäß den Interessen und entsprechend den Forderungen der Gläubigerinstitutionen gestaltet wurde (vgl. Kotzias 2016), entwickelte sich Griechenland zum Tor nach Europa für illegalisierte Migration.

Die Haupteinreiserrouten in die EU verschoben sich aufgrund der grenzpolitischen Kooperationen von Spanien mit Senegal und Mauretanien sowie von Italien mit Libyen vom zentralen Mittelmeer zum östlichen Mittelmeer. Die neue Haupteinreiserroute in die EU führte von der Türkei nach Griechenland (vgl. Frontex 2010, S. 12). 2009 wurden 75 % der »irregulären Grenzübertritte« in die EU an den griechischen Grenzen festgestellt, Ende 2010 waren es 90 % (vgl. European Union Agency for Fundamental Rights 2011, S. 12). 2010 reisten Asylsuchende, die ohne die Möglichkeit der legalen Einreise auf dem Weg in das Territorium der EU waren, fast immer über Griechenland. Von dort setzten sie ihre Reise laut Analysen von Frontex