

# Memorandum

## Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union:

## Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit

Herausgegeben von:

**Diakonie** 



**PARITÄT**



Jesuiten-Flüchtlingsdienst  
Deutschland

**PRO ASYL**  
DER EINZELFALL ZÄHLT.



Deutscher **Anwalt**Verein



**Neue Richtervereinigung**  
Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,  
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

## Inhalt

<b>Zusammenfassung des Memorandums</b>	
<b>Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit</b> .....	3
<b>Memorandum</b>	
<b>Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit</b> .....	8
<b>A. Ein menschenrechtlich begründeter Flüchtlingsschutz</b> .....	8
<b>B. Flüchtlingsschutz als gemeinsame europäische Aufgabe</b> .....	9
<b>C. Strukturelle Defizite des Dubliner Systems</b> .....	11
1. Übermäßige Belastung der grenznahen Mitgliedstaaten .....	11
2. Mangel einheitlicher Standards .....	13
3. Rechtliche Verantwortlichkeit und Verursacherprinzip .....	15
4. Schlussfolgerungen .....	16
<b>D. Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Dubliner Systems</b> .....	18
1. Aktuelle Reformbestrebungen .....	18
2. Anerkennung des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates .....	20
3. Prüfkriterien für ein solidarisches und gerechtes Zuständigkeits- system .....	22
a) Prüfkriterium der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit .....	23
b) Prüfkriterium der Berücksichtigung individueller Interessen .....	24
c) Prüfkriterium der Bewahrung und Verbesserung der Schutz- standards .....	25
<b>E. Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit</b> .....	27
<b>F. Aufnahmeverfahren und Aufteilung der Asylsuchenden in der Union</b> .....	28

## Zusammenfassung des Memorandums

### Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit

■ Mit dem vorliegenden Memorandum **Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit** möchten die unterzeichnenden Organisationen eine Debatte anstoßen, die die Frage nach der Verantwortungsverteilung für Flüchtlinge in Europa grundlegend neu stellt. Die zurückliegenden Jahre haben die tiefgreifende Krise des Dubliner Systems<sup>1</sup> zutage befördert: Viele Asylsuchende bleiben nach der Einreise in die EU schutzlos, sind aber gezwungen, in dem für sie zuständigen Land zu verbleiben bzw. dorthin zurückzukehren. Die jüngsten Reformvorhaben durch die sog. Dublin-III-Verordnung<sup>2</sup> führen nicht aus dieser Krise. Denn sie halten am bestehenden System fest, insbesondere an der Zuständigkeitszuweisung an den Einreisestaat. Das Memorandum, das nachfolgend in seinen wichtigsten Aussagen zusammengefasst wird, zeigt hierzu eine Alternative auf. Die unterzeichnenden Organisationen laden zu einem breiten Diskurs darüber ein, wie eine solidarische und an den Bedürfnissen der Flüchtlinge orientierte Verantwortungsverteilung in Europa aussehen muss.

### Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Das Dubliner System führt zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Asylsuchende, die überwiegend über Griechenland in die EU einreisen, werden dort entweder inhaftiert oder sind wegen fehlender Unterbringung gezwungen, auf der Straße zu leben. Selbst Familien mit Kindern erhalten keine soziale Unterstützung, ein Zugang zum Asylverfahren mit anschließender Schutzgewährung ist in der Regel so gut wie ausgeschlossen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat deshalb am 21. Januar 2011 entschieden, dass sowohl die Behandlung von Asylsuchenden in Griechenland als auch die Rücküberstellung dorthin gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen.<sup>3</sup> Auch in Italien werden Flüchtlinge in ihrem Recht auf menschenwürdige

1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 (Dublin-II.-VO).

2 Council of the European Union, 2008/0243 (COD) vom 27. Juli 2012, <http://www.statewatch.org/news/2012/jul/eu-council-dublin-III-12746-rev-2-12.pdf>

3 EGMR, M.S.S. gegen Griechenland und Belgien, Urteil vom 21.1.2011, 30696/09.

Aufnahmebedingungen verletzt. Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge sind überwiegend sich selbst überlassen und der Obdachlosigkeit preisgegeben. In Ländern wie Malta, Zypern und auch Ungarn hingegen ist die Inhaftierung von Asylsuchenden an der Tagesordnung. Diese Missstände werden durch das bestehende Dubliner System zementiert und sogar verstärkt. Eine Lösung dieser sich seit Jahren zuspitzenden humanitären Krise für Asylsuchende muss daher dringend gefunden werden.

## Strukturelle Defizite des Dubliner Systems

Die Schwächen des Dubliner Systems beruhen auf drei zentralen Geburtsfehlern: Der erste besteht darin, dass das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« in seiner praktischen Auswirkung die grenznahen Mitgliedstaaten, derzeit insbesondere Griechenland, übermäßig belastet. Die Mitgliedstaaten im Zentrum verneinen dies zwar unter Hinweis auf die Asylstatistiken.<sup>4</sup> Diese geben jedoch keine verlässliche Auskunft über die tatsächliche Situation in den grenznahen Staaten – insbesondere Griechenlands. So wurden über 55.000 Flüchtlinge und Migranten im Jahr 2011 in griechischen Haftlagern im griechisch-türkischen Grenzgebiet inhaftiert,<sup>5</sup> ohne dass diese hohe Zahl in den Asylstatistiken auftauchen würde.

Zweitens werden weder einheitliche Standards im Verfahren noch bei der Schutzgewährung vorausgesetzt. Die Bedürfnisse der Flüchtlinge und bereits bestehende Verbindungen zu bestimmten Mitgliedstaaten bleiben unberücksichtigt. Die Anerkennungsquoten für Asylsuchende z. B. aus dem Irak, Afghanistan oder Somalia klaffen in den verschiedenen Mitgliedstaaten weit auseinander. Dasselbe gilt für die Standards bei den Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge.

Als Drittes ist das Verursacherprinzip zu nennen, welches dem Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV) zuwiderläuft. Das Verursacherprinzip drängt den grenznahen Staaten die Verantwortung für Asylverfahren auf, was zu immer schärferen Grenzkontrollen geführt

4 In Deutschland und Frankreich wurden im Jahr 2011 mit jeweils ca. 50.000 EU-weit die meisten Asylanträge gestellt. Allerdings liegt Deutschland proportional zur Bevölkerungszahl nur auf Platz 14 im EU-weiten Vergleich, während Malta im Verhältnis zur eigenen Bevölkerungszahl die meisten Asylsuchenden aufnahm. Siehe Statistik Eurostat, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Themen/Zahlen\\_und\\_Fakten/Asyl\\_EU\\_2011.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Themen/Zahlen_und_Fakten/Asyl_EU_2011.pdf)

5 Frontex Presseerklärung, 2.2.2012, abrufbar unter: <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-DWvKc6>

hat. Dieses führt in seiner praktischen Auswirkung zu vielfältigen Verletzungen des in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Refoulementschutzes.

## Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit

Aus diesen Gründen muss ein gerechtes und solidarisches System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Europäischen Union geschaffen werden. In dem Memorandum wird deswegen vorgeschlagen, dass das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« aufgegeben und an seine Stelle das Prinzip der »freien Wahl des Mitgliedstaates« eingeführt wird. Das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates findet Anknüpfungspunkte in der internationalen Rechtsentwicklung. 1979 empfahl das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR in der Empfehlung 15 (XXX) über »Flüchtlinge ohne Asyl« den Staaten, »eindeutige und allgemein gültige Kriterien« zur Bestimmung des für die Behandlung eines Flüchtlings zuständigen Staates festzulegen. Dabei sollten seine Vorstellungen »*hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte*, >...< *soweit wie möglich berücksichtigt werden*«. Ein solches Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates würde den individuellen Interessen der Asylsuchenden im hohen Maße gerecht werden.

Rechtlich kann dieses Prinzip der »freien Wahl des Mitgliedstaates« umgesetzt werden, indem das Kriterium der »illegalen Einreise« aufgehoben wird (Art. 10 Dublin-II-VO bzw. Art. 14 Dublin-III-VO).

Als Konsequenz wäre dann der Mitgliedstaat zuständig, in dem als erstes *der Asylantrag gestellt* wurde (Art. 13 Dublin-II-VO bzw. Art. 3 Dublin-III-VO), wenn keines der anderen Zuständigkeitskriterien (Schutz von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, Familienzusammenführung etc.) greift.

Zusätzlich zur Anwendung des Kriteriums *Ort der erstmaligen Antragstellung* muss garantiert sein, dass die Asylantragstellung in dem Staat erfolgt, in dem der Asylsuchende seinen *Antrag freiwillig stellen möchte*. Reist ein Asylsuchender irregulär in die EU ein, hat deshalb der die Einreisekontrolle vollziehende Mitgliedstaat dem Asylsuchenden in einem geregelten Verfahren die Weiterreise zu erlauben, damit dieser im Mitgliedstaat seiner Wahl den Asylantrag stellen kann. Über die Meldung als Asylsuchender stellt er ihm eine schriftliche Bestätigung aus, die dieser anschließend im Mitgliedstaat seiner Wahl zum Nachweis der Einreise vorlegt. Wir gehen davon aus, dass Flüchtlinge in ihren familiären, kulturellen und sozialen Netzwerken Aufnahme

suchen und deshalb eine hohe Motivation haben, den Mitgliedstaat ihrer Wahl so bald wie möglich aufzusuchen und dort den Asylantrag zu stellen. Selbstverständlich kann die Union ihnen bei der Weiterreise, insbesondere auch finanziell, helfen. Jedenfalls dürfen sie den Wunsch auf Weiterreise in den Mitgliedstaat der Wahl nicht unterbinden.

Da das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates zeitweise ungleichmäßige Belastungen unter den Mitgliedstaaten mit sich bringen kann, sollte es zudem mit einem *finanziellen Ausgleichsfonds* für die aufnehmenden Mitgliedstaaten, eventuell im Rahmen des neuen Asyl- und Migrationsfonds, verbunden werden, der zugleich den Anreiz schaffen soll, den Ausbau von funktionierenden Asylverfahren und guten Aufnahmebedingungen zu fördern. Zudem werden mit dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates unverhältnismäßige Belastungen weniger stark ins Gewicht fallen, weil die Asylsuchenden durch ihre familiären und kulturellen Netzwerke aufgenommen und unterstützt werden.

## Ausblick: Der Reformdruck wird steigen

Eine wirksame Lösung der in dem Memorandum aufgezeigten Defizite ist nur möglich, wenn das Zuständigkeitsprinzip des derzeitigen Systems geändert wird.<sup>6</sup> Die Positionsbestimmungen von Kommission<sup>7</sup>, Rat<sup>8</sup> und Europäischem Parlament<sup>9</sup> zum europäischen Solidaritätsmechanismus im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem erkennen den fortbestehenden Reformbedarf an. Das Dubliner System soll evaluiert werden und ein weitreichender Systemwechsel überprüft werden. Die aktuellen Vorschläge der

Kommission setzen vor allem auf eine verbesserte praktische Zusammenarbeit durch das Europäische Asylunterstützungsbüro (EASO) sowie Maßnahmen wie »Relocation« (Neuansiedlung von Flüchtlingen innerhalb Europas) und finanzielle Solidarität. Maßnahmen, die zwar begrüßenswert, aber aus unserer Sicht nicht ausreichend sein werden. Nach dem im Europäischen Parlament diskutierten *Quotenmodell*<sup>10</sup> sollen Asylsuchende nach Maßgabe eines Verteilungsschlüssels nach der Einreise in die Union oder Erfüllung der Aufnahmequote des Aufnahmestaates auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Dagegen spricht, dass das Modell den Aufbau völlig neuer komplexer administrativer Strukturen und Verfahrensregelungen voraussetzen würde und auch hier Menschen gegen ihren Willen in Länder überstellt werden müssen, zu denen sie keinen familiären oder kulturellen Bezug haben oder in denen ihnen keine den europäischen Standards entsprechenden Aufnahme-, Verfahrens- und Schutzstandards gewährt werden.

Die derzeit von den Mitgliedstaaten und der EU verfolgten Strategien sind aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen unzureichend. Die Ursache für die Verschärfung der gegenwärtigen Krise wird jedoch ohne den Verzicht auf das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« weiter fortwirken. Um ein gerechtes und solidarisches System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Europäischen Union zu etablieren, das gleichzeitig die Anliegen der Flüchtlinge berücksichtigt, ist ein Systemwechsel erforderlich. Das Prinzip der »freien Wahl des Mitgliedstaates« für Asylsuchende verbunden mit einem europäischen Ausgleichsfonds, der auf solidarischen und gerechten Grundsätzen beruht, bietet eine Lösung, mit der die aufgezeigten Strukturfehler abgebaut werden können.

6 Die dysfunktionale Wirkung des Dubliner Systems und die Auswirkungen auf die Menschenrechte von Asylsuchenden wurde in dem vergleichenden Bericht »The Dublin II Regulation: Lives on Hold« analysiert, der vom Europäischen Flüchtlingsrat ECRE, dem Forum Refugees-Cosi and dem Ungarischen Helsinki Komitee im Rahmen des Dublin-Transnational-Network-Projekt veröffentlicht wurde. Siehe: [www.dublin-project.eu](http://www.dublin-project.eu).

7 KOM(2011)835 endgültig, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich vom 02.12.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:DE:PDF>

8 Council of the European Union, Council Conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows, Brussels, 8 March 2012.

9 European Parliament, Resolution on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, P7\_TA-PROV(2012)0310, 11 September 2012.

10 <http://www.europahirsch.eu/politisch/ausschusse/ausschuss-burgerliche-freiheiten-justiz-inneres/asylpaket/europaeischer-verteilungsschlüssel-fur-asylsuchende/>

## Memorandum

# Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit

### A. Ein menschenrechtlich begründeter Flüchtlingsschutz

In den Schlussfolgerungen seines Treffens im finnischen Tampere im Oktober 1999 bekräftigte der Europäische Rat die Verpflichtungen aus dem Amsterdamer Vertrag und beschloss, auf ein *Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken*, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der *Genfer Flüchtlingskonvention*<sup>11</sup> stützt. Das Asylsystem der Union beruht damit auf der Genfer Flüchtlingskonvention und auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, auf die sich die Präambel der Konvention bezieht. In dieser bekennt sich die internationale Gemeinschaft zum allgemeinen *Menschenrecht auf Asyl*. Kurz vor der Verabschiedung der Konvention, am 10. Dezember 1948, hatte dieses Recht in Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte allgemeine Anerkennung gefunden. Indem die Grundrechtscharta der Union in Art. 18 das Grundrecht auf Asyl mit der Genfer Flüchtlingskonvention verbindet, verspricht sie den Menschen, die Schutz vor Verfolgung suchen, dass in Europa ihr Recht auf Sicherheit und Anspruch auf ein Leben in menschlicher Würde respektiert werden. Hierzu bildet die Union einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« nach Titel V des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV), in dem das Gemeinsame Europäische Asylsystem geregelt wird.

Die Europäische Union macht also einen menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutz zur Grundlage der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei ihrer Flüchtlingspolitik. Bereits die Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention gibt das Funktionsprinzip des Flüchtlingsschutzes vor. Danach erfordert die Gewährung des Asylrechts eine *internationale Zusammenarbeit*. Für die Union gilt für diese Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten der Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV). Die für das Grundrecht auf Asyl erforderliche internationale Zusammenarbeit steht damit in der Union unter der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Solidarität unter den Mitgliedstaaten und der grundrechtlichen Verpflichtung, über die Wahl des zuständigen

Asyllandes nach für die Mitgliedstaaten und für die Asylsuchenden gerechten Kriterien zu entscheiden. Den Interessen der Asylsuchenden ist deshalb bei der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge Rechnung zu tragen.

Das unionsrechtliche Prinzip für die Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Union beruht damit auf der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Solidarität unter Berücksichtigung der Interessen der Flüchtlinge. Im derzeit in der Union praktizierten System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Aufnahme von Flüchtlingen finden hingegen deren Interessen nur unzureichend Berücksichtigung. Vielmehr wird dieses eher als reines Instrument zur Regelung der staatlichen Beziehungen gehandhabt. Um die vom Unionsrecht vorgegebene Verpflichtung zur Solidarität unter Berücksichtigung der Interessen der Flüchtlinge zu verwirklichen, schlagen wir deshalb eine grundlegende Reform des Dubliner Systems vor.

### B. Flüchtlingsschutz als gemeinsame europäische Aufgabe

Flüchtlingsschutz ist traditionell Aufgabe der einzelnen Vertragsstaaten. Die GFK verspricht kein Recht auf Asyl, das der um Schutz ersuchte Staat dem Flüchtling gewähren muss. Diesem wird lediglich untersagt, den Flüchtling zwangsweise in sein Herkunftsland zu verbringen (Art. 33), solange nicht die Flüchtlingseigenschaft in einem fairen und gerechten Verfahren verneint worden ist. Diese einzelstaatliche Prägung des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts hat in den 1970er Jahren in Europa ein schwerwiegendes Defizit im System des Flüchtlingsschutzes hervorgerufen. Da aus völkerrechtlicher Sicht kein Staat eine Verpflichtung für die Aufnahme von Flüchtlingen hat, entwickelte sich zwischen den europäischen Staaten ein negativer Kompetenzkonflikt auf dem Rücken der Flüchtlinge. Das hierdurch verursachte Problem der *refugees in orbit* veranlasste die europäischen Staaten Mitte der 1980er Jahre, für ihren Bereich gemeinsame Konzepte zu entwickeln, um Flüchtlingen sicheren Schutz zu bieten. Diese Konzepte wurden zunächst administrativ, anschließend in Formen der Regierungszusammenarbeit und schließlich durch Übernahme des Flüchtlingsrechts ins Unionsrecht entwickelt. Aus historischer Sicht hatte dieses Streben nach koordinierten Absprachen im Flüchtlingsrecht seinen Grund in der sich seit Mitte der 1980er Jahre verstärkenden Integration nationaler Märkte. Ziel der Integration ist der gemeinsame Binnenmarkt und die Herstellung eines gemeinsamen Raums der Freizügigkeit für alle Unionsbürger. Dies setzt die weitgehende Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den europäischen Staaten einerseits und die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen andererseits voraus. Unabweisbar stand damit von Beginn der Integration der europäischen Staaten an die

<sup>11</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK).

Flüchtlingsfrage auf der Tagesordnung. Eine Fortführung der negativen Kompetenzkonflikte wäre der europäischen Integration zuwidergelaufen. Aus der anfänglichen administrativen Zusammenarbeit entwickelte sich der Ausgangspunkt für die Entwicklung der europäischen Asylpraxis, das *Dubliner System*. Sein grundlegendes Prinzip legt fest, dass nur ein einziger Mitgliedstaat für die Aufnahme des Flüchtlings zuständig ist. Dazu werden verbindlich Zuständigkeitskriterien normiert, um die früheren Kompetenzkonflikte auszuschließen. Zur Erreichung dieses Ziels wählte die Gemeinschaft zunächst einen multilateralen Vertrag, das Dubliner Übereinkommen vom 19. Juni 1990, dem ein gemeinschaftlicher Rechtsakt, die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 folgte. Das Dubliner Übereinkommen trat am 1. September 1997 in Kraft. Bevor der Name der irischen Hauptstadt den europaweiten Asylrechtsdiskurs prägte, leistete ein multilateraler Vertrag, der den Namen einer kleinen luxemburgischen Grenzstadt allgemein bekannt machte, Pionierfunktion: Die damals fünf Schengenstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande, hatten für ihren Bereich mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 ein eigenes System in Kraft gesetzt, das am 26. März 1996 wirksam und stilbildend für das heutige Dubliner System wurde.

Seit dem 1. September 2003 wird die Bestimmung der Zuständigkeit für Asylsuchende unter den Mitgliedstaaten also nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 geregelt. Der erste Erwägungsgrund der Verordnung verspricht Schutzbedürftigen, dass der »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts >... < allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Gemeinschaft um Schutz nachsuchen.« Das Dubliner System beruht somit konzeptionell auf dem menschenrechtlich begründeten Prinzip, dass die Union schutzbedürftigen Personen Aufnahme verspricht. Sie geht damit weit über das Völkerrecht hinaus. Vor der Zuerkennung der Flüchtlingeigenschaft wird ein verfahrensabhängiges Aufenthaltsrecht (Art. 7 Abs. 1 RL 2005/85/EG) und nach der Zuerkennung ein Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels (Art. 24 Abs. 1 RL 2004/83/EG) gewährt. Nach Ablehnung des Asylantrags durch den zuständigen Mitgliedstaat ist eine erneute Antragstellung und Statuszuerkennung in einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich ausgeschlossen. Das *Dubliner System* führt also ein neues, nämlich kooperatives Element in das traditionell einzelstaatlich orientierte Völkerrecht ein. Es ist das erklärte Ziel der Union und insbesondere des Dubliner Systems, Asylsuchenden eine Chance auf Prüfung ihres Asylgesuchs innerhalb der Union zu eröffnen und Flüchtlingen ein Recht auf Aufnahme und Leben in menschlicher Würde zu gewährleisten.

## C. Strukturelle Defizite des Dubliner Systems

Aus konzeptioneller Sicht setzt das europäische Asylsystem damit an die Stelle einzelstaatlicher Lösungswege wie im traditionellen Flüchtlingsrecht die Integration einzelstaatlicher Interessenpolitik in ein einheitliches Rechtssystem. Integration in Europa vollzieht sich freilich in einem mühsamen und langwierigen Prozess, in dem gemeinsam ausgehandelt wird, ob und in welchem Umfang eigene Interessen zugunsten des gemeinsamen Ganzen aufgegeben werden sollen. Dieses Ganze beruht auf gemeinsamen Werten wie den universellen Menschenrechten und dem System des Flüchtlingsschutzes. Gegenüber Interessen haben Werte jedoch einen schweren Stand. Insofern ist der Prozess der Hervorbringung des Dubliner Systems ein anschauliches Beispiel für die politischen Schwächen eines derartigen Integrationsprozesses: Häufig sind die Mitgliedstaaten erst bereit, ihre eigenen Interessen zugunsten des gemeinsamen Ganzen einzuschränken oder aufzugeben, wenn sie erkennen, dass das Beharren auf bislang verfolgten eigenen Interessen das gemeinsame System und damit letztlich auch ihre nationalen Interessen gefährdet. Erst wenn der politische Erkenntnisprozess in dieses Stadium gelangt, kann erwartet werden, dass sich die Mitgliedstaaten auf eine Änderung ihrer bisherigen Haltung einlassen. Daher ist es erforderlich, die systemischen und historischen Entwicklungslinien des Dubliner Systems zu identifizieren, damit bewusst wird, dass jetzt der Zeitpunkt zum Handeln gekommen ist.

Die Schwächen des Dubliner Systems beruhen auf drei zentralen Geburtsfehlern: Der erste besteht darin, dass das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise in seiner praktischen Auswirkung die grenznahen Mitgliedstaaten, derzeit insbesondere Griechenland, übermäßig belastet. Der zweite Geburtsfehler manifestiert sich in dem Defizit, dass es in der Union keine einheitlichen Standards im Verfahren und bei der Statusgewährung gibt. Beide Fehler führen zu irregulären Binnenwanderungen. Der dritte Geburtsfehler ist das Verursacherprinzip, welches dem Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV) zuwiderläuft. Dieses führt in seiner praktischen Auswirkung zu vielfältigen Verletzungen des Refoulementverbotes.

### 1. Übermäßige Belastung der grenznahen Mitgliedstaaten

Das Dubliner System wurde als abstraktes Verfahren der *Zuständigkeitsbestimmung* konzipiert, mit dem im Rahmen des europäischen Asylsystems ausschließlich die Frage der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines Asylbegehrens festgelegt wird. Maßgebend für die derzeitige Aufteilung der Zuständigkeit für Asylsuchende ist das nachrangige Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« (Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Dieser Fehler prägte bereits die vorhergehenden multilateralen Verträge.

Der Mitgliedstaat, in dem der Flüchtling erstmals irregulär in das Unionsgebiet einreist, ist zuständig für die Behandlung seines Asylantrags, wenn nicht vorrangige Zuständigkeitskriterien – unbegleitete Minderjährige, familiäre Bindungen, Besitz des Aufenthaltstitels eines Mitgliedstaates – zu berücksichtigen sind oder der um Schutz ersuchte Mitgliedstaat von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch macht. Ist der Fluchtweg nachweisbar, entscheidet indes in der Regel mangels Relevanz vorrangiger Kriterien und wegen Nichtausübung des Selbsteintrittsrechts das nachrangige Kriterium der »illegalen Einreise« über die Zuständigkeit des Mitgliedstaates. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich ein Politikmuster in der Union herausgebildet, dass auf Defizite bei der Einreisekontrolle mit grenzverschärfenden Maßnahmen reagiert wird. Insbesondere die Einführung der Visumpflicht für die überwiegende Mehrheit der Herkunftsländer von Flüchtlingen sowie umfassende Kontrollen der See- und Landgrenzen haben den Zwang für die Flüchtlinge zur irregulären Einreise verstärkt. Derzeit reisen die Flüchtlinge insbesondere über Griechenland nach Europa ein.

Die Mitgliedstaaten im Zentrum verneinen unter Hinweis auf die Asylstatistiken eine derartige Folge dieses Systems. In Deutschland und Frankreich wurden z.B. 2011 zwar mit jeweils etwa 50.000 Anträgen die meisten Asylanträge in der Union gestellt. Allerdings ergibt ein unionsweiter Vergleich, der an das Verhältnis der Asylsuchenden zur Gesamtbevölkerung anknüpft, dass Deutschland erst Rang 14 einnimmt, während bei diesem Vergleich Malta an erster Stelle steht.<sup>12</sup> Die Asylstatistiken geben jedoch ohnehin keine verlässliche Auskunft über die tatsächlichen Belastungen der grenznahen Staaten und insbesondere Griechenlands. Denn diese berücksichtigen z.B. nicht die Zahl irregulär einreisender Asylsuchender, die im Einreisestaat keinen Asylantrag stellen. Sie berücksichtigen auch nicht die Zahl der von dort irregulär weiterwandernden Asylsuchenden. Überwiegend erfolgen die Einreisen in die Union derzeit über Griechenland. Über 55.000 Asylsuchende und Migranten wurden 2011 in griechischen Haftlagern im griechisch-türkischen Grenzgebiet inhaftiert.<sup>13</sup> Wie groß die Anzahl der in Griechenland nicht registrierten Personen ist, wie viele Personen weiterwandern und in anderen Mitgliedstaaten Asyl suchen, ist nicht bekannt. Diejenigen, die im Zentrum der Union Asylanträge stellen, sind überwiegend irregulär über die Grenzstaaten eingereist und irregulär weitergewandert. Wenn die Einreise bewiesen würde, würden sie an die Grenzstaaten überstellt.

Die Asylstatistiken würden wahrscheinlich ein anderes Bild zeichnen, wenn das geltende Dubliner System funktionieren würde. Denn es ist so konzipiert, dass die Grenzstaaten der Union übermäßig belastet werden. Sein Funktionsprinzip kommt in der Praxis lediglich deshalb nicht im vollen Umfang zum Tragen, weil der Reiseweg in die Union und die Weiterwanderung innerhalb des Unionsgebietes häufig nachträglich nicht aufgeklärt werden kann. Funktionsstörungen des Systems haben also bislang verhindert, dass die Grenzstaaten die Folgen einer konsequenten Durchsetzung des Zuständigkeitskriteriums der »illegalen Einreise« in vollem Umfang getroffen haben. Eine Analyse, die alle relevanten Faktoren erfassen will, darf ferner nicht ausschließlich abstrakte statistische Daten in den Blick nehmen, um die unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu identifizieren. Vielmehr müssen insbesondere auch demografische, wirtschaftliche und sonstige Faktoren berücksichtigt werden. Hinzu kommen historische Faktoren: Die 27 Mitgliedstaaten wurden zu sehr unterschiedlichen zeitlichen Phasen und mit völlig unterschiedlichen Ressourcen, Fähigkeiten, Institutionen, Erfahrungen und gesellschaftlichen Vorbelastungen im europäischen Asylsystem aufgenommen.

Die Mitgliedstaaten halten ungeachtet der absehbaren Folgen, die das Festhalten am Kriterium der »illegalen Einreise« hervorruft, an der Hierarchie der Zuständigkeitskriterien fest. Das Vertragsrecht enthält aber eine klare Verpflichtung zur Herstellung von Solidarität und gerechter Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten (Art. 80 AEUV). Weder das Schengener noch das Dubliner System wurde jedoch als *System der Solidarität* konzipiert und kann daher auch nicht in diesem Sinne gehandhabt werden. Die Folge ist eine willkürliche Aufteilung der Flüchtlinge in der Union. Der Ort der irregulären Einreise ist in aller Regel Folge der von den Flüchtlingen nicht beeinflussbaren Fluchtrouten, weil sie sich der Hilfe von organisierten Fluchthelfern bedienen müssen, um in das Unionsgebiet zu gelangen. Die von diesen gewählten Fluchtrouten wiederum ändern sich in Abhängigkeit von den jahrzehntelangen Anstrengungen der Union zur Verhinderung des Zugangs von Asylsuchenden und Flüchtlingen nach Europa. Das Zuständigkeitssystem der Union macht sich damit von bloßen Zufälligkeiten abhängig. Das Versäumnis der Union, ein solidarisches System der Aufteilung von Verantwortlichkeit aufzubauen, hat also für die Flüchtlinge dramatische Folgen.

## 2. Mangel einheitlicher Standards

Da das Dubliner System lediglich als abstraktes Zuständigkeitsbestimmungsverfahren konzipiert wurde, setzt seine operative Umsetzung weder ein gemeinsames Asylverfahren noch einen einheitlichen Status in allen Mitgliedstaaten voraus. Der Lissaboner Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, einheitliche Standards in allen Mitglied-

12 Eurostat, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Themen/Zahlen\\_und\\_Fakten/Asyl\\_EU\\_2011.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Themen/Zahlen_und_Fakten/Asyl_EU_2011.pdf)

13 Frontex Presseerklärung vom 2. Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-DWvKe6>.

staaten zu schaffen (Art. 78 AEUV). Jedoch macht die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dies nicht zur Voraussetzung für ihre Anwendung. Dieser Prozess begann erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung und ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Die Kommission kritisiert, dass die Unterschiede in der Behandlung von Asylbegehren zwischen den Mitgliedstaaten fortbestehen. Grund hierfür seien die mangelhafte Umsetzung der Rechtsakte sowie unterschiedliche Ansätze bei der praktischen Durchführung.<sup>14</sup> Der 2008 von der Kommission vorgelegte Entwurf zur Änderung der Verordnung will zwar das Dubliner System verbessern sowie insbesondere sicherstellen, dass die individuellen Bedürfnisse der Asylsuchenden vollständig berücksichtigt werden.<sup>15</sup> Die immanenten Strukturmängel werden jedoch nicht angegangen. Das angestrebte Ziel, für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen nachvollziehbare und gerechte Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates zu schaffen, wird also dadurch unterlaufen, dass eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren des Dubliner Systems nicht erfüllt ist, nämlich, dass Asylsuchende nach Maßgabe einheitlicher gesetzlicher Grundlagen und Praxis in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage sind, ein gleichwertiges Schutzniveau in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht zu finden.<sup>16</sup> Alle Mitgliedstaaten sind zwar verpflichtet, menschenrechtliche Standards beim Aufbau ihrer Asylsysteme zu beachten. Die Praxis ist jedoch weit von diesem Ziel entfernt.

Die Verordnung enthält insbesondere keine ausdrücklichen Regelungen, ob der um Schutz ersuchte Mitgliedstaat den Flüchtling in den zuständigen Mitgliedstaat überstellen darf, wenn dort schwerwiegende Störungen des nationalen Asylsystems in Verbindung mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden. Der Europäische Gerichtshof hat deshalb unter Rückgriff auf die Grundrechtscharta die Überstellung an den an sich zuständigen Mitgliedstaat untersagt, wenn dort systemische Mängel im Asylverfahren und bei den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende bestehen.<sup>17</sup> Bei der Beratung des Änderungsentwurfs der Verordnung wurde dem Rechnung getragen und in Art. 17 Abs. 1 eine Formulierung eingefügt, welche diese Rechtspre-

chung berücksichtigt. Diese Entwicklung ist ein zwar notwendiger, jedoch nicht hinreichender Schritt, um das Ziel einer gerechten Aufteilung der Flüchtlinge zu erreichen. Der Mangel einheitlicher Standards sowie das Festhalten der Asylsuchenden im Einreisestaat zeitigt Folgen, die nicht im Interesse der Mitgliedstaaten sein können, nämlich die Zunahme irregulärer Binnenwanderung in der Union. Wenn Asylsuchende im Einreisestaat keine akzeptablen Standards vorfinden, suchen sie Mitgliedstaaten mit besseren Standards auf. Zudem schneidet sie der Zwang, im Einreisestaat verbleiben zu müssen, von ihren familiären, kulturellen und sozialen Bindungen im Mitgliedstaat ihrer Wahl ab. Beide Faktoren zusammen führen dazu, dass heute die Flüchtlinge häufig irregulär weiterwandern. Das Dubliner System läuft damit dem politischen Ziel der Verminderung von irregulärer Binnenwanderung zuwider. Diese kann deshalb am wirksamsten dadurch bekämpft werden, dass Asylsuchende nicht länger gegen ihren Willen im Einreisestaat und damit dauerhaft von ihren familiären, kulturellen und sozialen Bindungen abgeschnitten werden.

### 3. Rechtliche Verantwortlichkeit und Verursacherprinzip

Die Zuständigkeitskriterien des Dubliner Systems beruhen auf dem Verursacherprinzip. Derjenige Mitgliedstaat, der einen Aufenthaltstitel erteilt oder seine Grenzen nicht wirksam kontrolliert, hat die Verantwortung für die Aufnahme des Flüchtlings. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die betroffenen Grenzstaaten Maßnahmen anwenden, die darauf abzielen, den Zugang zu ihrem Territorium oder zum Asylverfahren zu verhindern.<sup>18</sup> Hierzu werden sie insbesondere auch durch die anderen Mitgliedstaaten und Institutionen der Union angehalten.<sup>19</sup> Derzeit wird Griechenland von den anderen Mitgliedstaaten kritisiert, weil es noch nicht die erwünschte Grenzmauer an seiner Landesgrenze zur Türkei errichtet hat. Italien hatte im Rahmen bilateraler Abkommen mit Libyen Flüchtlinge auf dem Mittelmeer abgefangen und nach Libyen ausgeschifft, ohne die Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge im Einzelfall konkret zu prüfen. Diese Praxis wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als schwerwiegender Verstoß gegen das Refoulementverbot von Art. 3 EMRK gerügt.<sup>20</sup>

14 Kommission der EG, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM(2008) 360, 17. Juni 2008, S. 3.

15 Kommission der EG, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, vom 3. Dezember 2008 KOM(2008) 820 endgültig/2008/0243 (COD).

16 UNHCR, Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, März 2009, S. 3.

17 EuGH, NVwZ 2012, 417 (419 f.) Rdn. 86 f. N.S.

18 European Council on Refugees and Exiles, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, March 2008, S. 16; Weinzierl, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, 2005, S. 160; s. auch Blake, The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union, in: Implementing Amsterdam, Guild/Harlow (Hrsg.), 2001, S. 94 (108 ff.); Marx, European Journal of Migration and Law 2001, 7 (18 f.); Schröder, ZAR 2003, 126 (130).

19 Pelzer, Unsolidarisches Europa, in: KJ 2011, 262 (263).

20 EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012 – Nr. 27765/09 – Hirsi Jamaa.



Politische Folge des Verursacherprinzips ist also eine nachhaltige Beschädigung des grundlegenden Prinzips des Refoulements schutzes für Flüchtlinge (Art. 33 Abs. 1 GFK), wonach kein Flüchtling zwangsweise in sein Herkunftsland verbracht werden darf. Das Verursacherprinzip bringt darüber hinaus eine flüchtlingsfeindliche Einstellung hervor und verstärkt damit nationalistische und rassistische Bewegungen in den Mitgliedstaaten: Haben Fehler bei der Immigrationskontrolle die Verantwortung für die Aufnahme der Asylsuchenden zur Folge, werden Flüchtlinge von der Gesellschaft als Strafe für nationales Versagen wahrgenommen und nationalistische, den Menschenrechten, Demokratie und dem Integrationsprozess zuwiderlaufende Tendenzen hervorgebracht und verfestigt. Der Flüchtlingsschutz darf bereits deshalb nicht nach der Systemlogik der Immigrationskontrolle praktiziert werden. Vielmehr ist er nach Maßgabe der Regeln für völkerrechtlich geschützte Personen zu verwirklichen. Das Dubliner System hat von Anfang an dieses grundlegende Prinzip des Völkerrechts negiert und ein europäisches Asylsystem hervorgebracht, das in erster Linie den systemlogischen Sachzwängen der Immigrationskontrolle folgt. Rechtlich begründete Verantwortlichkeit und unionsrechtlich geforderte Solidarität lassen sich so nicht hervorbringen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Aus den historischen Entwicklungslinien, welche die Hervorbringung des Dubliner Systems prägen, folgt, dass das derzeitige Zuständigkeitssystem die Mitgliedstaaten dazu veranlasst, in völkerrechtswidriger Weise Flüchtlinge von der Einreise in die Union abzuhalten. Strukturelle Ursache dieser Politik ist insbesondere das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise, das die Mitgliedstaaten insbesondere im Mittelmeerraum mit informeller Duldung oder ausdrücklicher Unterstützung der Union zu völkerrechtswidrigen Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge veranlasst. Diese Art der Bekämpfung irregulärer Wanderungen hat diese jedoch nicht nur nicht aufhalten können, vielmehr hat diese Eindämmungspolitik den Regeltypus des irregulär einreisenden Flüchtlings in den 1980er Jahren erst hervorgebracht.

Humanitäre Migration vollzieht sich heute als Folge der Jahrzehnte geübten europäischen Eindämmungspolitik nahezu ausschließlich in irregulärer Form, schafft Ungleichgewichte innerhalb der Union und beschädigt wegen der Stigmatisierung spontan einreisender Flüchtlinge als irreguläre Einwanderer, die vorrangig mit polizeirechtlichen Mitteln bekämpft werden müssen, die Institution des Asylrechts und dessen gesellschaftliche Akzeptanz. Je länger dieser Strukturfehler fortwirkt, desto tiefgreifender entwickelt sich die Krise des europäischen Asylsystems: Völkerrechtswidrige Maßnahmen zur Abwehr der Flüchtlinge werden einerseits zunehmen und Europas Wertesystem schwerwiegend beschädigen. Die spezifische Art der europäischen Binnenverteilung

der Flüchtlinge wird andererseits das Ungleichgewicht innerhalb der Union wahrscheinlich weiter verschärfen und damit das gesamte System des europäischen Flüchtlingsschutzes nachhaltig beschädigen. Eine wirksame Bekämpfung der aufgezeigten Defizite erscheint nicht möglich, wenn das Zuständigkeitsprinzip des derzeitigen Systems nicht geändert wird. Die derzeit diskutierten Reformvorschläge mögen für einige Probleme eine gewisse Linderung bringen. Die Ursache für die Verschärfung der Krise wird jedoch ohne den Verzicht auf das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise weiter fortwirken.

Die Geburtsfehler des geltenden Dubliner Systems beruhen auf der Staatsfixiertheit bei der Anwendung der Zuständigkeitskriterien. Die Verordnung will gerechte und objektive Kriterien für die Mitgliedstaaten und für die Asylsuchenden zur Verfügung stellen (Erwägungsgrund Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Die Mitgliedstaaten handhaben hingegen die Verordnung so, als wäre sie allein in ihrem Interesse und nicht zugleich auch im Interesse der Asylsuchenden konzipiert worden. Anschaulich wird dies an der Kontroverse, ob die Zuständigkeitsbestimmungen der Verordnung subjektiven Rechtscharakter zugunsten der Flüchtlinge haben. Mit ihrer einseitigen Fokussierung auf staatliche Interessen und ihrer damit verbundenen Negation subjektiver Rechte setzen sich die Mitgliedstaaten nicht nur in Widerspruch zu den gemeinsamen europäischen Werten der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes, vielmehr handeln sie auch ihren eigenen Interessen zuwider.

## D. Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Dubliner Systems

### 1. Aktuelle Reformbestrebungen

Mit dem 2008 vorgelegten Änderungsvorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003<sup>21</sup>, der sich zuspitzenden Krise des griechischen Asylsystems sowie der krisenhaften Entwicklungen in Italien, Malta und Ungarn ist Bewegung in den Diskurs über die Frage gekommen, ob die Union mit ihrem Asylsystem angemessene Instrumente zur gerechten und menschenwürdigen Behandlung von Flüchtlingen entwickelt hat. Die diskutierten Vorschläge zielen auf eine Verbesserung der verfahrensrechtlichen Situation der Asylsuchenden und enthalten auch Empfehlungen, wie die Union als Ganzes auf krisenhafte Entwicklungen eines nationalen Asylsystems angemessen reagieren kann. Eine Änderung der Zuständigkeitskriterien wird jedoch nicht vorgeschlagen.

Die Kommission hatte in ihrem Änderungsvorschlag eine Regelung zur »vorläufigen Aussetzung von Überstellungen« empfohlen, um auf Störungen im nationalen System eines Mitgliedstaates angemessen reagieren zu können. Damit hätten überlastete Mitgliedstaaten bis zur Aufhebung systemischer Mängel ihres nationalen Systems entlastet werden können. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten wie auch die Kommission selbst schlagen jedoch nunmehr als Alternative hierzu ein Frühwarnsystem vor,<sup>22</sup> das zwei Funktionen erfüllen soll: Es soll eine fortlaufende Beobachtung der Asylsysteme der Mitgliedstaaten gewährleisten und zugleich sicherstellen, dass unverzüglich strukturierte und schrittweise Maßnahmen durchgeführt werden, um eine krisenhafte Zuspitzung der identifizierten Defizite zu verhindern.<sup>23</sup> Ferner wird die Einführung unions-

weiter Übernahmeprogramme (relocation) diskutiert. Angedacht wird insoweit zwar auch, ob andere Mitgliedstaaten Asylsuchende aus einem Mitgliedstaat übernehmen sollen, wenn dieser überlastet ist. Diese Form der seit Jahrzehnten international diskutierten Aufteilung der Verantwortlichkeiten erachtet die Kommission jedoch derzeit nicht für zielführend. Sie ist aber im Rahmen der internationalen Standardsetzung seit langem als wirksames Instrument zur Aufteilung der Verantwortlichkeit anerkannt.<sup>24</sup> Vielmehr sollen lediglich bereits anerkannte Flüchtlinge durch andere Mitgliedstaaten übernommen werden. Dazu verweist sie auf das Malta-Projekt, in dessen Rahmen von Juni 2009 bis Sommer 2011 insgesamt 227 Flüchtlinge aus Malta durch sechs Mitgliedstaaten aufgenommen wurden.<sup>25</sup> Die Mitgliedstaaten lehnen jedoch eine verbindliche und dauerhafte Einrichtung derartiger Programme ab.<sup>26</sup> Relocation kann danach nicht als Instrument der Union verstanden werden, mit dem auf die Krise des Dubliner Systems reagiert werden könnte. Denn in diesem Rahmen sind nur sehr wenige international Schutzbedürftige und zudem keine Asylsuchenden aufgenommen worden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind teilweise sicherlich sinnvoll, aber unzureichend. Die Diskussion über Solidarität unter den Mitgliedstaaten bezieht sich lediglich auf Ausnahmesituationen in einzelnen Mitgliedstaaten. Die Union versucht hingegen nicht, die strukturellen Ursachen, die derartige Notlagen erst hervorrufen, anzugehen. Das von der Kommission und der dänischen Präsidentschaft hervorgehobene Prinzip, jeder Mitgliedstaat solle zunächst »sein eigenes Haus in Ordnung bringen«, klingt vernünftig. Derartigen Ermahnungen aus ruhiger und stabiler Mittellage heraus fehlt jedoch die erforderliche Legitimität, wenn die bestehenden Unausgewogenheiten bei der Aufnahme von Asylsuchenden in der Union zwar eingeräumt, die zu deren Behebung erforderliche »hoch komplexe und anspruchsvolle Übung«<sup>27</sup> jedoch nicht einmal angedacht wird. Solange die strukturellen Ursachen der Dysfunktionalität des Dubliner Systems nicht wirksam angegangen werden, werden noch viele Warnsignale blinken und Feuerwehrlöschzüge ausrücken müssen.

21 Kommission der EG, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, vom 3. Dezember 2008 KOM(2008) 820 endgültig/2008/0243 (COD).

22 Danish Presidency, Discussion paper »A common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows«, 26-27 Januar 2012, S. 3; Council of the European Union, Presidency Note on »A process for early warning, preparedness and management of asylum crises«, 5. Oktober 2011 – 15055/11; Council of the European Union, Presidency Note, 14. November 2011 – 16782/11, zum Vorschlag entsprechender Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003.

23 European Commission, Communication on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, 2 December 2012 – COM(2011) 835 final, S. 11.

24 UNHCR, Note on International Protection, 2. Juli 2003, Rdn. 12, in: IRLJ 2004, 124 (128).

25 European Commission, Communication on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, 2 December 2012 – COM(2011) 835 final, S. 8.

26 Danish Presidency, Discussion paper »A common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows«, 26-27 Januar 2012, S. 4.

27 So Danish Presidency, Discussion paper »A common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows«, 26-27 Januar 2012, S. 2.

Darüber hinaus fehlt es an einer menschenrechtlich ausgerichteten Reformagenda: Nicht akzeptabel ist, dass weiterhin allein zum Zwecke der Überstellung Asylsuchende inhaftiert werden und bislang ohne die Möglichkeit, Eilrechtsschutz zu beantragen, überstellt werden dürfen.<sup>28</sup> Allein aus Gründen der Effizienz, zur Sicherstellung der Überstellung, wurde in den letzten Jahren die Haftpraxis exzessiv ausgeweitet.<sup>29</sup>

Es muss ein gerechtes und solidarisches System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Europäischen Union hervorgebracht werden. Die vorgeschlagenen Notfall- und weiteren Maßnahmen setzen zu spät und gehen insgesamt die Ursachen der Strukturfehler nicht wirksam an. Daher ist es nunmehr an der Zeit, ein Zuständigkeitsystem zu entwickeln, das dazu führen kann, dass die aufgezeigten Strukturfehler mittel- bis langfristig abgebaut werden:

## 2. Anerkennung des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates

Wir schlagen vor, dass das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« aufgegeben und an seine Stelle das Zuständigkeitskriterium der freien Wahl des Mitgliedstaates eingeführt wird. Zwar werden derzeit verschiedene andere grundlegende Änderungsmodelle, insbesondere die Einführung eines Quotensystems sowie das Modell des finanziellen Ausgleichs diskutiert. Sämtliche Modelle zielen auf die Aufteilung der Verantwortlichkeit für *spontan* in die Union einreisende *Asylsuchende*. Der hierdurch in der Union hervorgerufene Konflikt hat von Anfang an die Einigung auf ein gerechtes und faires Asylsystem erschwert und kann unserer Meinung nach im Interesse der Mitgliedstaaten wie der Asylsuchenden am besten durch die Anerkennung des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates behoben werden. Dies folgt aus einer Analyse der derzeit diskutierten Änderungsmodelle und einem Vergleich der jeweils bestehenden Vor- und Nachteile. Diese darf nicht aus der Sicht einzelner Mitgliedstaaten einseitig, sondern muss aus der gesamteuropäischen Perspektive vorgenommen werden. Ferner gewährleistet eine derart vergleichende Betrachtung, dass ein Modell nicht einseitig, sondern hinsichtlich seiner möglichen positiven und negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit den Alternativen bewertet wird.

Wird im Dubliner System das zuständigkeitsbegründende Kriterium der »illegalen Einreise« aufgehoben, ist der erste Mitgliedstaat zuständig, in dem der Asylantrag gestellt

wurde, wenn sich anhand der anderen Kriterien die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates nicht bestimmen lässt (Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Folge der Aufhebung des Kriteriums der irregulären Einreise ist also die freie Wahl des Mitgliedstaates durch den Flüchtling. Wer die irreguläre Einreise als grundlegenden Strukturfehler des Systems versteht, aber das bestehende System nicht ohne Not verändern und keine neuen Verfahren und administrative Strukturen aufbauen will, erkennt das Prinzip der freien Wahl des Asyllandes an. Bestechend erscheint dieser Vorschlag, weil er juristisch einfach durchsetzbar ist und lediglich geringfügiger Änderungen, jedoch keiner grundlegend neuen Regelung der Kriterien und Verfahren bedarf.

Der Diskurs um die Anknüpfung der Zuständigkeit an die Asylantragstellung hat innerhalb der Union eine lange Tradition. Nunmehr ist angesichts der krisenhaften Entwicklung des Dubliner Systems der Zeitpunkt gekommen, an diese Tradition anzuknüpfen. Bereits in der Vorphase der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 hatte die Kommission am 21. März 2000 ein Arbeitsdokument vorgelegt, in dem sie sich kritisch mit den Prinzipien des damaligen Dubliner Systems auseinandersetzte und vorschlug, die Bestimmung der Zuständigkeit des für die Behandlung zuständigen Mitgliedstaates vom ersten Ort der Asylantragstellung abhängig zu machen.<sup>30</sup> Dieser Vorschlag stieß auf überwiegende Ablehnung bei den Mitgliedstaaten, nicht jedoch bei den grenznahen Staaten Griechenland und Italien. Die Kommission legte daraufhin einen Entwurf für eine Verordnung vor,<sup>31</sup> der im Wesentlichen die grundlegenden Prinzipien des bis dahin entwickelten Dubliner Systems beibehielt und den ursprünglichen Vorschlag nicht mehr aufrecht erhielt. Griechenland und Italien widersetzten sich lange Zeit dem Vorschlag, konnten sich gegen die anderen Mitgliedstaaten aber nicht durchsetzen. Bereits drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung sah sich UNHCR wegen der Fehlentwicklung des Systems zu dem Vorschlag veranlasst, die Zuständigkeit vorrangig an den Mitgliedstaat zu binden, in dem der Asylantrag gestellt wird, es sei denn, der Asylsuchende habe bereits Verbindungen oder eine enge Beziehung zu einem anderen Mitgliedstaat.<sup>32</sup>

30 Commission of the EC, Commission staff working paper. Revisiting the Dublin Convention, SEC(2000)522, 21 March 2000, Conclusion No. 55; s. auch Marx, Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member States Responsibility for Asylum Applications, in: European Journal of Migration and Law 2001, 7.

31 Kommission der EG, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellt, KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182/CNS), 26. Juli 2001.

32 UNHCR, »The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper« (auszugsweise Übersetzung der UNHCR-Studie) April 2006, S. 5.

28 Artikel 27 des Entwurfs der veränderten Verordnung schlägt zwingende Regelungen zum Eilrechtsschutz vor.

29 Pelzer, Unsolidarisches Europa, in: KJ 2011, 262 (267 f.).

An diesen Vorschlag knüpft die freie Wahl des Mitgliedstaates an. Dieses Prinzip ist Bestandteil der internationalen Rechtsentwicklung. 1979 empfahl das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR in der Empfehlung 15 (XXX) über »Flüchtlinge ohne Asyl-land« den Staaten, »eindeutige und allgemein gültige Kriterien« zur Bestimmung des für die Behandlung eines Flüchtlings zuständigen Staates festzulegen. Dabei sollten seine Vorstellungen »hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte, >...< soweit wie möglich berücksichtigt werden«.

### 3. Prüfkriterien für ein solidarisches und gerechtes Zuständigkeitsystem

Ein Vergleich von Vor- und Nachteilen der derzeit diskutierten Änderungsmodelle erfordert zunächst die Identifikation der sich gegenseitig ausschließenden Modelle. Die Durchführung von *Resettlementprogrammen und Relocationprojekte*<sup>33</sup> zielen nicht auf eine Aufteilung der Asylsuchenden in der Union, sondern auf die Übernahme von Flüchtlingen aus Transitstaaten außerhalb von Europa (Resettlement) oder von Flüchtlingen aus anderen Mitgliedstaaten (Relocation). Diese Modelle wie auch die Erweiterung der *unionsrechtlichen Freizügigkeit* auf Flüchtlinge beschreiben wichtige Instrumente einer humanen Flüchtlingspolitik. Als jeweils situationsbezogene Aufnahmeprogramme können sie überlastete Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis entlasten, wenn sie nicht wie hinsichtlich Malta nur bereits als schutzbedürftig formell anerkannte und darüber hinaus weitaus mehr Personen als die für Malta unionsweit verabredeten 250 Berechtigten erfasst. Das *Frühwarnsystem wie auch die Verstärkung der Unterstützung überlasteter Mitgliedstaaten* insbesondere durch das Asylunterstützungsbüro sind flankierende Maßnahmen, die bei jedem Modell ergänzend eingesetzt werden sollten. Das gilt schließlich auch für den Vorschlag eines *finanziellen Ausgleichs* für überlastete Mitgliedstaaten. Als solche sind diese Konzepte jedoch nicht geeignet, die Frage der strukturellen Aufteilung der Asylsuchenden in der Union einer gerechten Lösung zuzuführen.

Damit läuft die Diskussion über das Prinzip für die Aufteilung der Verantwortlichkeit in der Union auf eine Alternative zwischen dem geltenden Dubliner System, dem Quotenmodell und dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates hinaus. Nach dem derzeit insbesondere im Europäischen Parlament diskutierten *Quotenmodell*<sup>34</sup> sollen Asylsuchende nach Maßgabe eines Verteilungsschlüssels nach der Einreise in die Union

oder Erfüllung der Aufnahmequote des Aufnahmestaates auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Dieses Modell setzt den Aufbau völlig neuer administrativer Strukturen und die Einführung neuer komplexer Verfahrensregelungen voraus. Schwierigkeiten bereitet auch angesichts der heterogenen Vielfalt der Mitgliedstaaten die Einigung auf Kriterien für die jeweilige Aufnahmequote, die tatsächlich das Ziel der Solidarität unter den Mitgliedstaaten (Art. 80 AEUV) fördern können. Demgegenüber ist ein Modell vorzuziehen, das nach Möglichkeit bestehende Strukturen beibehält, diese jedoch menschenrechtlich ausfüllt und für überlastete Mitgliedstaaten einen finanziellen Ausgleich herstellt. Dabei können die vorrangigen Kriterien *unbegleitete Minderjährige* und *familiäre Bindungen* beibehalten werden. Im Streit stehen die nachrangigen Kriterien der *illegalen Einreise* und der *Asylantragstellung*. Derzeit hat das Kriterium der »illegalen Einreise« wegen der Anknüpfung an die Reiserouten faktisch oberste Priorität, die rechtlich vorrangigen Kriterien kommen hingegen regelmäßig nicht zur Anwendung. Das Kriterium der *Asylantragstellung* hat *Auffangfunktion*, kommt zum Zuge, wenn kein anderes Kriterium Anwendung findet (Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Die Analyse der Defizite des Dubliner Systems drängt jedoch zu dem politischer Vernunft geschuldeten Schritt, am Kriterium der irregulären Einreise nicht festzuhalten. Es führt völkerrechtlich und unionsrechtlich inakzeptable Folgen herbei und kann menschenrechtlich nicht begründet werden.

Die drei Modelle – das geltende System, das Quotensystem und ein auf dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates beruhendes System – schließen sich gegenseitig aus und können daher nicht in kombinierter Form verfolgt werden. Dies soll nachfolgend im Einzelnen ausgeführt werden:

#### a) Prüfkriterium der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit

Das Europäische Parlament rügt in seiner EntschlieÙung vom 17. September 2012, dass das geltende Dubliner System den Mitgliedstaaten keine Möglichkeiten gebe, die Verantwortlichkeit für Asylsuchende auf gerechte Weise unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen, und dass es den Mitgliedstaaten, die Ein- und Ausgänge der Union darstellten, eine unverhältnismäßig hohe Last aufbürdet.<sup>35</sup> Das Quotensystem würde wahrscheinlich eine relativ gerechte Aufteilung der Asylsuchenden in der Union herstellen können, wenn es gelingt, inhaltliche Kriterien zu finden, die diese Leistung erbringen. Dies erscheint angesichts der verschiedenen Standards der Mitgliedstaaten in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht in Verbindung mit der Schwierigkeit, sich auf Kriterien

33 S. hierzu im Einzelnen Dolk, Das Dublin-Verfahren, Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2011, S. 10 ff..

34 <http://www.europahirsch.eu/politisch/ausschusse/ausschuss-burgerliche-freiheiten-justiz-inneres/asylpaket/europaeischer-verteilungsschlüssel-für-asylsuchende/>

35 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich (2012/2032(INI)), Rdn. 33.

für die Aufteilung zu einigen, schwer vorstellbar. Die freie Wahl des Mitgliedstaates würde zwar nicht zu einer gerechten Aufteilung der Verantwortung führen. Ebenso wie im geltenden System müssten daher flankierende Maßnahmen zur Entlastung unverhältnismäßig in Anspruch genommener Mitgliedstaaten ergriffen werden. Andererseits würden unverhältnismäßige Belastungen weniger stark ins Gewicht fallen, weil die Asylsuchenden durch ihre familiären und kulturellen Netzwerke aufgenommen und unterstützt werden, hingegen isoliert lebende Asylsuchende die Sozialsysteme vergleichsweise stärker beanspruchen müssen.

### **b) Prüfkriterium der Berücksichtigung individueller Interessen**

Derzeit werden die individuellen Interessen der Asylsuchenden nicht berücksichtigt – mit eng begrenzten Ausnahmen zum Schutz der Kernfamilie. Das Selbsteintrittsrecht wird nicht im Interesse der Asylsuchenden ausgeübt. An diesem schwerwiegenden Defizit würde sich nach Einführung eines Quotensystems nichts ändern. Asylsuchende würden weiterhin gegen ihren Willen an Mitgliedstaaten überstellt, in denen sie isoliert von ihren familiären und kulturellen Bindungen leben müssten. Auch wenn erst nach dem Erreichen der jeweils maßgeblichen nationalen Quote Überstellungen vorgenommen würden, bliebe dieses Defizit bestehen. Das häßliche Bild, das die Union heute in die Welt ausstrahlt, dass Abschiebungen und vorhergehende automatische Haft zur Durchführung des Asylverfahrens im großen Ausmaße vollzogen werden, würde nicht verschwinden.

Demgegenüber würde das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates den individuellen Interessen der Asylsuchenden im hohen Maße gerecht werden. Lediglich in den Fällen, in denen Asylsuchende nach Ablehnung ihres Asylantrags im Land ihrer Wahl einen weiteren Mitgliedstaat zwecks Antragstellung aufsuchen, würde während des Asylverfahrens noch Zwang gegen den Asylsuchenden ausgeübt werden. Dies beträfe aber im Vergleich zur derzeitigen Praxis eine verschwindend kleine Zahl von Asylsuchenden. Mögliche ungleichmäßige Auslastungen der einzelnen Mitgliedstaaten sind auch in der europäischen Geschichte begründet. So haben Untersuchungen ergeben, dass durch eine koloniale Vergangenheit entstandene Verbindungen, die hierauf beruhende gemeinsamer Sprache, bestehende nationale Netzwerke im Aufnahmestaat und Handelsbeziehungen zwischen diesem und den Herkunftsländern ein starkes Motiv für die Wahl des Mitgliedstaates durch die Asylsuchenden darstellen können.<sup>36</sup>

### **c) Prüfkriterium der Bewahrung und Verbesserung der Schutzstandards**

Das geltende System hat ungeachtet der Bemühungen der Union, die Verfahrens- und Schutzstandards zugunsten der Asylsuchenden zu verbessern jedenfalls in den Mitgliedstaaten, die unverhältnismäßig belastet werden, zu einer Verschlechterung dieser Standards geführt. Beim Quotenmodell würde sich wegen der relativ gerechten und gleichmäßigen Auslastung der Mitgliedstaaten dieses Problem nicht in der Schärfe wie derzeit stellen. Bei der freien Wahl des Mitgliedstaates könnten ähnliche Symptome auftreten, weil die Gefahr besteht, dass die Mitgliedstaaten, die aus ihrer Sicht unverhältnismäßig in Anspruch genommen werden, hierauf mit der Absenkung der Verfahrens- und Schutzstandards reagieren könnten. Nach dem Sekundärrecht sind die Mitgliedstaaten jedoch zur Einhaltung und Verbesserung der Verfahrens- und Schutzstandards verpflichtet. Ferner können sie Hilfe durch das Asylunterstützungsbüro erhalten, wenn ihr Asylsystem überlastet ist. Insbesondere könnte der vorgesehene finanzielle Ausgleichsmechanismus dazu beitragen, einen Wettlauf beim Abbau der Verfahrens- und Schutzstandards zu vermeiden.

Insgesamt betrachtet ist damit festzuhalten, dass sich beim Quotenmodell das Risiko der Absenkung der Standards als Reaktion auf die gefühlte Überlastung nicht stellt. Für das geltende System wie für das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates wird hingegen das Problem in gleicher Weise aufgeworfen. Allerdings sind die Mitgliedstaaten sekundärrechtlich verpflichtet, die Schutzstandards einzuhalten und zu verbessern, hingegen nicht, diese zu verschlechtern.

Beim Flüchtlingsschutz beeinträchtigt das Phänomen spontan einreisender Asylsuchender notwendigerweise die migrationspolitische Steuerungsfähigkeit der Aufnahmestaaten. Das Flüchtlingsrecht zielte von Anfang an auf die Gewährleistung des Schutzes für diese Flüchtlingsgruppe, wie insbesondere das Verbot des Refoulement illustriert. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutzinteresse der Flüchtlinge einerseits und dem Interesse der Aufnahmestaaten, Migration wirksam zu steuern, andererseits, kann also nicht beseitigt, sondern muss konstruktiv aufgefangen werden. Die Politik der Mitgliedstaaten zielt auf die Steuerung humanitärer Migration durch rechtliche Regelungen. Spontan einreisende Asylsuchende versuchen, sich den für sie vorgesehenen rechtlichen Regelungen zu entziehen, weil ihre Anwendung in der Praxis dazu führt, dass ihre Flucht nach Europa und ihre gewünschte Einreise in ihr Ziel-land unterbunden werden. Diese Regelungen beruhen auf der Vorstellung der Mitgliedstaaten, sie würden am stärksten vom Aufnahmewunsch der Asylsuchenden betroffen. Die Furcht vor einer Sogwirkung hat deshalb zur Folge, dass der Fokus der gemeinsamen Anstrengungen der Union vorrangig auf eine wirksame Grenzsicherung

<sup>36</sup> Collyer, The Dublin Regulation, Influences on Asylum Destinations and the Exception of Algerians in the UK, *Journal of Refugee Studies* 2004, 375 (383).

zielen, hingegen den Interessen schutzbedürftiger Personen geringe Priorität eingeräumt werden. 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.

Soweit deshalb gegen Alternativmodelle zum jetzigen System der Einwand erhoben wird, dass die grenznahen Mitgliedstaaten in ihren Anstrengungen, die externen Grenzen der Union zu schützen, nachlassen könnten, ist dieser zurückzuweisen. Asylsuchende und Flüchtlinge haben Anspruch darauf, dass ihnen verfahrens- und statusrechtlicher Schutz in der Union gewährt wird. Gemischte Fluchtgründe sind kein legitimer Grund, die Migrationskontrolle bereits vor den externen Grenzen der Union, insbesondere durch Abwehrmaßnahmen auf dem Mittelmeer, durchzuführen. Ein faires und gerechtes Verfahren kann nicht außerhalb der Union und schon gar nicht auf Hoher See gewährleistet werden. Dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit eindeutigen Worten festgestellt.<sup>37</sup>

Aus flüchtlingsrechtlicher Sicht darf Migrationskontrolle nicht auf Abwehr von Asylsuchenden und Flüchtlingen zielen, sondern muss sie deren Schutz sicherstellen. Eine geregelte Binnenwanderung ist deshalb sowohl im Interesse der Mitgliedstaaten wie der Asylsuchenden und Flüchtlinge. Kritik gegenüber den diskutierten Änderungsmodellen verkennt, dass das derzeit praktizierte Verfahren irregulärer Weiterwanderung und damit einhergehender Recht- und Schutzlosigkeit von Asylsuchenden nicht im Interesse der Mitgliedstaaten ist. Die irreguläre Weiterwanderung innerhalb der Union ist inzwischen wesentlicher Bestandteil der zwischen den Flüchtlingen und ihren Fluchthelfern zu Beginn der Flucht oder später ausgehandelten Bedingungen.

Das geltende System kann wegen der fehlenden Berücksichtigung individueller, familiärer, sozialer und kultureller Interessen der Asylsuchenden dieses Ziel nicht erreichen. Seine Auswirkungen laufen diesem zuwider. Das würde aus denselben Gründen auch auf ein zwangsweise durchgesetztes Quotensystem zutreffen. Demgegenüber würde das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates zu einem System geregelter Binnenwanderung in der Union führen. Dies wird weiter unten im Einzelnen ausgeführt. Die Möglichkeit des Untertauchens nach der ersten Meldung in der Union kann zwar nicht ausgeschlossen werden, diese besteht aber erst recht beim Quotenmodell und nach der geltenden Praxis.

## E. Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit

Unser Vorschlag, das Recht auf freie Wahl des Mitgliedstaates anzuerkennen und es mit einem finanziellen Ausgleichssystem zu verbinden, will einen konstruktiven Beitrag zu einem europäischen Asylsystem leisten, das Asylsuchenden in der Union die Chance auf eine faire, rechtsstaatliche und effiziente Überprüfung ihrer Fluchtgründe gewährleistet. Da das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates ungleichmäßige Belastungen unter den Mitgliedstaaten mit sich bringen wird, sollte es mit einem *finanziellen Ausgleichsfonds* verbunden werden. Hierauf weist auch das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung vom 11. September 2012 hin. Es empfiehlt den Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds verfügbaren Möglichkeiten vollständig auszuschöpfen und begrüÙt die für 2014 beschlossene Einrichtung eines einfacheren und flexibleren Asyl- und Migrationsfonds. Für die Unterstützung von Flüchtlingen und Asylsuchenden sollten Mittel in ausreichender Höhe bereitgestellt werden. Die Schaffung eines gut ausgestatteten Mechanismus für ein höheres Aufkommen an Asylsuchenden und Flüchtlingen in den einzelnen Mitgliedstaaten sei ein wichtiges Anliegen.<sup>38</sup>

Es kann nicht erkannt werden, dass ein menschenrechtlicher Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit auf der Grundlage des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates den wohl verstandenen Interessen der Mitgliedstaaten zuwiderläuft. Es fördert im Gegenteil in besonderem Maße den Grundsatz der Solidarität unter den Mitgliedstaaten (Art. 80 AEUV) und stellt anders als nach der derzeitigen Praxis der irregulären Weiterwanderung einen rechtlichen Rahmen für die Wahl des Asyllandes zur Verfügung. Die durch die freie Wahl des Mitgliedstaates zu erwartenden Integrationseffekte lassen mit guten Gründen erwarten, dass die Integration der Asylsuchenden und Flüchtlinge in den von ihnen erwünschten Aufnahmeländern zügiger und wirksamer als bislang erfolgt und dadurch in besonderer Weise Belastungen für die Mitgliedstaaten abgebaut werden. Die im Interesse der Mitgliedstaaten liegende Integration, die durch die Berücksichtigung individueller Interessen erleichtert wird, wird derzeit in der Asyldiskussion viel zu wenig berücksichtigt. Eine gerechte und faire Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Flüchtlinge unter den Mitgliedstaaten wird weniger durch eine mathematisch-abstrakte Quotenberechnung unter den Mitgliedstaaten als durch

37 EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012 – Nr. 27765/09 – Hirsi Jamaa.

38 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich (2012/2032(INI)), Rdn. 20 ff.

gezielte Integrationsmaßnahmen erreicht. Möglichen eintretenden Ungleichgewichten in der Union als Folge des Prinzips der freien Wahl des Asyllandes kann durch einen Ausgleichsfonds begegnet werden.

## **F. Aufnahmeverfahren und Aufteilung der Asylsuchenden in der Union**

Den Test auf die Durchsetzbarkeit liefert die Praxis, freilich eine nach bestimmten Rechtsregeln vorgestellte Praxis. Wir sind überzeugt, dass unser Vorschlag juristisch wie politisch durchsetzbar ist, weil er aller Wahrscheinlichkeit nach weitaus besser als bislang, die Integration der Flüchtling in ihren Aufnahmeländern befördern und irreguläre Einreisen und Binnenwanderung einschränken wird und dadurch den Mitgliedstaaten die Angst vor dem Verlust ihrer migrationspolitischen Steuerungskompetenz zu nehmen geeignet ist.

Das bisherige Verfahren kann grundsätzlich beibehalten werden: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, irregulär einreisende Asylsuchende beim Grenzübergang zu identifizieren und zu kontrollieren (Art. 77 Abs. 1 Buchst. b) und c) AEUV). Wird der Asylsuchende kontrolliert, muss er nach geltendem Recht einen Asylantrag stellen, um sich wirksam gegen seine Abschiebung oder Zurückweisung zu schützen. Der Mitgliedstaat hat zwingend Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK zu beachten. Die Wirksamkeit des Refoulementsschutzes ist wegen seines zwingenden Charakters nicht von der Stellung eines Asylantrags abhängig. Vielmehr dürfen die zuständigen Behörden einreisenden Personen nicht die Einreise verweigern, wenn diese sich auf Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK berufen. Die Konvention zwingt Flüchtlinge nicht dazu, im ersten Staat, in den sie nach ihrer Flucht einreisen, Asyl zu beantragen. Vielmehr erkennt Art. 31 Abs. 2 GFK jedenfalls im Grundsatz das Recht der Flüchtlinge an, in einem anderen Land Aufnahme zu finden. Für die Anwendbarkeit des zwingenden Refoulementsschutzes reicht also die *Meldung als Asylsuchender* aus. Will der Asylsuchende keinen Asylantrag stellen, darf er hierzu durch den Einreisestaat nicht gezwungen werden. Ein aufgezwungener Asylantrag wie derzeit ist ein systemfremdes Element im Völkerrecht.

Das weitere Verfahren wird durch das Recht des Flüchtlings auf freie Wahl des Mitgliedstaates, in dem er den Asylantrag stellen will, bestimmt. Der die Einreisekontrolle vollziehende Mitgliedstaat hat dieses zu beachten und dem Asylsuchenden in einem geordneten Verfahren die Weiterreise zu erlauben, damit dieser im Mitgliedstaat seiner Wahl den Asylantrag stellen kann. Über die Meldung als Asylsuchender stellt er ihm eine schriftliche Bestätigung aus, die dieser anschließend im Mitgliedstaat seiner Wahl

zum Nachweis der Einreise vorlegt. Der Befürchtung, der Asylsuchende werde nach der Weiterreise illegal im Binnenraum der Union versinken, wird durch die bestehenden Regelungen des Systems der Zuständigkeitsverordnung wirksam Rechnung getragen: Bei der Kontrolle der Einreise wird der Asylsuchende im Einreisestaat registriert. Für den Fall, dass er sich anschließend innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht in einem anderen Mitgliedstaat meldet, kann die Union in geeigneter Weise Vorsorge treffen. Wir gehen aber davon aus, dass Flüchtlinge in ihren familiären, kulturellen und sozialen Netzwerken Aufnahme suchen und deshalb eine hohe Motivation haben, den Mitgliedstaat ihrer Wahl so bald wie möglich aufzusuchen und dort den Asylantrag zu stellen. Selbstverständlich kann die Union ihnen bei der Weiterreise insbesondere auch finanziell helfen. Jedenfalls dürfen sie den Wunsch auf Weiterreise in den Mitgliedstaat der Wahl nicht unterbinden.

## Kontaktdaten der Herausgeber:

### **Deutscher Anwaltverein**

Littenstraße 11  
D-10179 Berlin  
Tel.: +49 (30) 72 61 52 - 0  
Fax: +49 (30) 72 61 52 - 190  
bachmann@anwaltverein.de  
<http://auslaender-asyl.dav.de>

### **PRO ASYL**

Postfach 160624  
D-60069 Frankfurt/Main  
Tel.: +49 (69) 23 06 88  
Fax: +49 (69) 23 06 50  
proasyl@proasyl.de  
[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

### **AWO**

#### **Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.**

Heinrich-Albertz-Haus  
Blücherstr. 62/63  
D-10961 Berlin  
Tel.: +49 (30) 26 30 9 - 199  
Fax: +49 (30) 26 30 93 21 99  
info@awo.org  
[www.awo.org](http://www.awo.org)

#### **Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.**

Oranienburger Str. 13-14  
D-10178 Berlin  
Tel.: +49 (30) 246 36 - 330  
Fax: +49 (30) 246 36 - 140  
fluechtlingshilfe@paritaet.org  
[www.migration.paritaet.org](http://www.migration.paritaet.org)

#### **Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1  
D-10115 Berlin  
Tel.: +49 (30) 6 52 11 - 16 39  
Fax: +49 (30) 6 52 11 - 36 39  
flucht@diakonie.de  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

#### **Neue Richtervereinigung e.V.**

Greifswalder Straße 4  
D-10405 Berlin  
Tel.: +49 (30) 42 02 23 49  
Fax: +49 (30) 42 02 23 50  
bb@neuerichter.de  
[www.neuerichter.de](http://www.neuerichter.de)

#### **Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland**

Witzlebenstraße 30a  
D-14057 Berlin  
Tel.: +49 (30) 32 60 25 90  
Fax: +49 (30) 32 60 25 92  
info@jesuiten-fluechtlingsdienst.de  
[www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

Veröffentlicht im März 2013

Schlussredaktion: PRO ASYL

Redaktionsschluss: März 2013

Layout: Wolfgang Scheffler, Mainz

Herstellung: K + E Druck, Frankfurt/Main



**Herausgegeben von:**

**Deutscher Anwaltverein**

**AWO – Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.**

**Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.**

**PRO ASYL**

**Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.**

**Neue Richtervereinigung e.V.**

**Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland**

**Veröffentlicht im März 2013**