27.07.2018

Eine europäische Lösung, die eine deutsche ist

Über den Beschluss des Europäischen Rats zur Migration

von Andreas Wehr

27 Juli 2018

„Merkel siegt über Seehofer“, so wurde das Ergebnis des wochenlangen Tauziehens zwischen der Bundeskanzlerin und ihrem Innenminister in der Migrationsfrage bewertet. Strittig war, ob künftig an den deutschen Grenzen die Sekundärmigration aus anderen EU-Ländern durch Zurückweisungen verhindert werden soll, oder ob eine solche Maßnahme nur im Einvernehmen mit dem jeweiligen Nachbarland erfolgen darf. Nach der Entscheidung des Brüsseler Ratsgipfels vom 28. Juni 2018 soll diese Problematik nun mittels bilateraler Vereinbarungen zwischen den betroffenen Ländern gelöst werden.

Mit Hilfe dieser Lösung - von der niemand weiß, ob sie überhaupt realisierbar ist - wollte Bundeskanzlerin Merkel vor allem das Dublin-Verfahren als den Kern des europäischen Migrationsregimes retten. Es besagt, dass jeder Flüchtling in dem Land seinen Antrag auf Asyl stellen muss, in dem er zum ersten Mal den Boden der EU betreten hat. Wäre diese Regelung in der Vergangenheit vollumfänglich angewandt worden, hätte etwa Deutschland kaum einen Asylsuchenden aufnehmen müssen, da allein die Ankunftsländer - also in der Regel Griechenland, Italien oder Spanien - zuständig sind. Tatsächlich aber wird das Verfahren nur gegenüber den Personen angewendet, die sich in einem anderen EU-Land registrieren ließen - etwa in einem der in den Ankunftsländern eingerichteten „Hot Spots“ - oder in einem anderen EU-Land einen Antrag auf Asyl gestellt hatten. Nur in diesen vergleichsweise wenigen Fällen kann es gemäß dem Dublin-Verfahren zu Überstellungen in ein anderes Land kommen. Die dabei erzielten Ergebnisse sind aber überaus ernüchternd. Die Überstellungsverfahren sind kostenaufwändig, dauern sehr lange, und sie gelingen am Ende häufig nicht. Das war denn auch der Hintergrund für das Vorhaben Seehofers, solche Personen bereits an den deutschen Grenzen zurückzuweisen.

Mit der Wiedereinführung von Personenkontrollen an den deutschen Grenzen - und in Folge dann auch zwischen weiteren EU-Ländern - wäre der letzte Rest des Abkommens von Dublin

zur Fiktion geworden. Das aber soll unbedingt verhindert werden, stünde doch bei der offiziellen Aufgabe des Abkommens auch das Europa der offenen Grenzen des Schengenraums infrage. Dieses „offene Europa“ kann jedoch nur funktionieren, wenn die beteiligten Länder auf Kontrollen an den Binnengrenzen verzichten. Kontrollen darf es danach nur noch an den EU-Außengrenzen geben. Für Merkel war es daher beim Brüsseler Ratstreffen wichtig, dass ein Bezug auf das Dublin-Verfahren in das Schlussdokument aufgenommen wurde. Darin heißt es nun: „Ein Konsens muss zur Dublin-Verordnung gefunden werden, damit sie auf der Grundlage eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Verantwortung und Solidarität reformiert wird (…)“.

Der deutsche Asylkompromiss von 1992

Die von Merkel so gerühmte „europäische Lösung“ des Juni-Gipfels ist aber gar keine europäische sondern im Kern eine deutsche, denn das Dublin-Verfahren wurde vor 28 Jahren auf Initiative des gerade vereinigten Deutschlands initiiert.

Das Dubliner Abkommen wurde 1990 unterzeichnet, trat aber erst 1997 in Kraft.[1] Der lange Zeitraum zwischen Beschlussfassung und Anwendung zeigt, welch große Schwierigkeiten die Mitgliedstaaten bei seiner Umsetzung hatten. Die dem Dublin-Verfahren zugrunde liegende Regelung der Verantwortlichkeit des Ankunftslandes, war seinerzeit von der Bundesrepublik durchgesetzt worden, entsprach sie doch vor allem ihrem Interesse, indem sie die Flüchtlinge von den deutschen Grenzen fernhält. Damals ging es um jene aus dem zerfallenden Jugoslawien, die draußen bleiben sollten.[2]

Die europäische Vereinbarung war Voraussetzung für die Änderung des Artikel 16a des Grundgesetzes im Jahr 1993. Absatz 1 des Artikel 16a „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ wurde durch einen zweiten Absatz ergänzt, dessen Kernsatz lautet: „Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.“ Damit wurde das Asylrecht in Deutschland erheblich eingeschränkt. Da für die Änderung die Zustimmung der SPD benötigt wurde, musste sie in ihrer Asylpolitik eine Kehrtwende vollziehen. Der darüber erbittert geführte innerparteiliche Streit wurde erst auf einem außerordentlichen Parteitag im November 1992 mit äußerst knapper Mehrheit entschieden. Zu den Kritikern der Änderung gehörte anfangs auch der damalige SPD-Partei- und Fraktionsvorsitzende Hans-Jochen Vogel, der die Konsequenzen der Neuregelung in einem treffenden Bild zusammenfasste: Ein Flüchtling müsse danach künftig aus einem Nicht-EU-Land kommend entweder über See die deutschen Küsten erreichen oder per Fallschirm herabschweben, um hier Asyl beantragen zu können. Leiter der SPD-Verhandlungsdelegation mit den Unionsparteien war der damalige niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder. Als Gegner der Grundgesetzänderung ging er in die Beratungen hinein, als ihr Befürworter kam er heraus.

Das Einknicken der SPD war dem großen öffentlichen Druck auf sie geschuldet, der durch die schnell wachsende Zahl von Zuwanderern entstanden war. Im Jahr 1992 war diese sprunghaft auf 1,1 Millionen gestiegen, darunter waren 450.000 Asylbewerber, und von diesen kam rund ein Drittel aus dem ehemaligen Jugoslawien. Die 1,1 Millionen entsprachen in etwa der Zahl der Asylbewerber in den Jahren 2015 und 2016. Die Enttäuschung über die Zustimmung der eigenen Führung führte zu einem Proteststurm in der SPD, gefolgt von einer Austrittswelle. In ihrem Regierungsprogramm für die Bundestagswahlen am 24. September 2017 behauptet die SPD heute dennoch unverdrossen: „Das Recht auf Asyl muss auch in Zukunft unangetastet bleiben."[3] Mit dem von den Sozialdemokraten gebilligten Asylkompromiss ist es aber 1993 nicht nur angetastet, sondern ausgehöhlt worden. Für die damalige Koalition aus CDU/CSU und FDP stellte die Zustimmung der Sozialdemokratie einen großen Erfolg dar, wurde dadurch doch die Anwendung des Dubliner Abkommens auch in der Bundesrepublik möglich.

Diesen „Asylkompromiss" von 1993 würde die Bundesregierung heute gefährden, folgte sie dem Drängen der CSU und kehrte sie zur nationalen Regelung des Asylverfahrens aus der Zeit vor Dublin zurück. Zugleich wäre dies als Botschaft an die anderen EU-Staaten zu verstehen, dass auch sie sich nicht mehr an das Verfahren halten müssen. Entsprechende Absichten gibt es in den hauptsächlich betroffenen Ankunftsländern Griechenland und Italien schon lange. Und warum sollten auch diese Länder nur aufgrund ihrer exponierten geografischen Lage am Rande der EU die Lasten der übrigen Mitgliedsländer tragen? Und kann man allen Ernstes von Griechenland erwarten, dass es für Zehntausende von Flüchtlingen sorgt und ihre Asylbegehren prüft, wo der Lebensstandard der Griechen durch die Eurorettungspolitik beständig abgesenkt wird?

Berlin würde mit der auch offiziellen Aufgabe von Dublin darüber hinaus den Anspruch aufgeben, die Asylpolitik Schritt für Schritt europäisieren zu wollen. An diese Zusammenhänge erinnerte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (*FAZ)* am 21. Januar 2016 auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise: „Damals (Anfang der 90er-Jahre, A. W.) war Deutschland die treibende Kraft hinter der Europäisierung der Asylpolitik. Der deutsche Asylkompromiss des Jahres 1992 funktionierte nur deshalb, weil man die Grundgesetzänderung durch ein ganzes Netz von internationalen Verträgen und praktischen Kooperationsformen ergänzte, die letztlich zum europäischen Asylsystem von heute führten. Es ist dies das europäische Dilemma der deutschen Politik: Man kann die internationale Zusammenarbeit nicht gleichzeitig abschaffen und neu erfinden."

Das Dublin-Verfahren – eine Regelung, die nicht funktioniert

Geht es nach dem Dublin-Verfahren, so kann so gut wie jeder nach Deutschland einreisende Flüchtling in ein anderes EU-Land überstellt werden, denn aufgrund der geografischen Lage des dürfte jeder Asylantragsteller auf seinem Weg zumindest einen Dublin-Vertragsstaat betreten haben. Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) teilt diese Sicht.

Im Juli 2017 entschied er, dass die Regelung, dass grundsätzlich der Ankunftsstaat zuständig ist, auch in Zeiten wie der Flüchtlingsbewegung im Jahr 2015 Bestand hat. Im zu entscheidenden Fall ging es um die Entscheidung Kroatiens, Flüchtlinge mit Hinweis auf den großen Andrang weiterreisen zu lassen. Das war unzulässig.[4] Und was für Kroatien gilt, gilt im Umkehrschluss auch für Deutschland: Die ins Land kommenden Flüchtlinge hätte es nicht in das Asylverfahren nehmen dürfen, sondern entweder in das Ankunftsland Griechenland oder in eines der auf der Balkanroute liegenden Transitländer zurückschicken müssen. Das Verhalten der Bundesregierung stand daher im Widerspruch zur geltenden europäischen Rechtslage. Doch die steht eben nur auf dem Papier, da in der Realität ein Transfer der Flüchtlinge zurück nach Griechenland ausgeschlossen ist.[5] Dafür hatte u. a. der Europäische Gerichtshof mit seinen Entscheidungen selbst gesorgt. Danach können nach Griechenland seit 2011 keine Rücküberstellungen mehr erfolgen. Die Missstände im dortigen Asylverfahren und bei der Unterbringung der Flüchtlinge werden als derart gravierend angesehen, dass sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der Europäische Gerichtshof in Luxemburg als auch das Bundesverfassungsgericht gemäß dem Dublin-Verfahren mögliche Überstellungen nach Griechenland untersagten.

Überstellungen gemäß dem Dublin-Verfahren gibt es aber zwischen den übrigen Dublin-Ländern durchaus. Nach einer Statistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) stellte die Bundesrepublik 2016 nicht weniger als 55.690 Übernahmegesuche an 29 Staaten. 20.994 davon wurden abgelehnt, meist mit der Begründung, dass über einen Aufenthalt der Person in dem angefragten Land nichts bekannt ist. 29.274 Gesuche wurden akzeptiert, aber nur in 3.968 Fällen kam es auch zur Rückführung.[6] Sieht man sich die Transitländer auf der bis Februar 2016 offenen Balkanroute an, so ergibt sich folgendes Bild: An Österreich wurden 1.896 Übernahmegesuche gestellt, akzeptiert wurden 546, abgelehnt 1.250, überstellt wurden aber nur 140 Personen. An Slowenien gingen 222 Gesuche, 87 wurden akzeptiert, 117 zurückgewiesen. Nur ganze sechs Personen konnten überstellt werden. Für Kroatien meldet das Bundesamt: 1.109 Gesuche, 38 Ablehnungen, 860 Zustimmungen, 70 Überstellungen. Noch gravierender ist der Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit des Dublin-Verfahrens im Fall von Ungarn. Da Griechenland als Erstaufnahmestaat für Rückführungen aufgrund der genannten Gerichtsentscheidungen seit Jahren ausfällt, ist Ungarn auf der Balkanroute faktisch das erste Land des Dublinraums in das Rückführungen überhaupt möglich sind. In 11.998 Fällen stellte Deutschland Übernahmeanträge an Ungarn, 9.080 davon wurden abgelehnt, 3.756 akzeptiert, aber nur in 294 Fällen kam es tatsächlich zu einer Überstellung. Angesichts dieser niedrigen Zahl kommt dem von der Bundesregierung im April 2017 verhängten Stopp von Überstellungen nach Ungarn, „nachdem die dortige Asylgesetzgebung abermals verschärft worden war“[7], keine praktische Bedeutung zu.

Deutschland ist aber auch Zielland von Rückübernahmeanträgen. 2016 wurden insgesamt 31.523 Gesuche vor allem aus Frankreich, der Schweiz, Belgien, den Niederlanden,

Dänemark und Schweden gestellt. Selbst aus Griechenland kamen mehr als 3.000 solcher Anträge. Vom Bundesamt für Migration und Asylfragen wurden 6.118 Ablehnungen ausgesprochen, in 24.598 Fällen wurden die Anträge akzeptiert. Tatsächlich nach Deutschland überstellt wurden 12.091 Flüchtlinge. Daraus ergibt sich, dass Deutschland allein aufgrund des Dublin-Verfahrens 2016 einen weiteren Zuwachs an Flüchtlingen zu akzeptieren hatte und das, obwohl es in so gut wie keinem Fall Ankunftsland ist.

Den nach dem Dublin-Verfahren möglichen Rückführungen kann sich ein Land am besten entziehen, indem es seine Grenzen nicht kontrolliert und so Ein- und Ausreisen von Flüchtlingen erst gar nicht registriert, denn dann kann es mit gutem Grund darlegen, dass die Person, die überstellt werden soll, dort unbekannt ist.

Der bürokratische Aufwand für all das ist beträchtlich. Allein in Deutschland sind damit 310 Mitarbeiter des BAMF beschäftigt. Oft führt die Übergabe in ein anderes Land dort zu einem erneuten Transfer in ein weiteres. Für die davon betroffenen Flüchtlinge bedeutet dieser Verschiebebahnhof eine permanente Unsicherheit ihres Status, oft über Jahre hinweg.

Der Formelkompromiss von Brüssel

Die auf der Ratssitzung vom 28. Juni 2018 getroffene Vereinbarung stellt zwar einen gewissen Erfolg Merkels dar, insofern es überhaupt zu einer Einigung gekommen ist, die sie in der deutschen Innenpolitik gegenüber ihrem Widersacher Seehofer ausspielen kann. Doch es könnte zugleich ihr letzter Erfolg auf dem Gebiet der europäischen Migrationspolitik gewesen sein, denn das deutsche Beharren auf Erwähnung des Abkommens von Dublin konnte nur noch mit Hilfe weitreichender Zugeständnisse erkauft werden. Der neuen italienischen Regierung musste etwa freie Hand bei der Unterbindung der Seenotrettung durch Nichtregierungsorganisationen im Mittelmeer gegeben werden. Dazu heißt es in der Erklärung: „Alle im Mittelmeer verkehrenden Schiffe müssen geltendes Recht befolgen und dürfen die Einsätze der libyschen Küstenwache nicht stören.“ Den sich einer verpflichtenden Flüchtlingsverteilung widersetzenden osteuropäischen Visegrádstaaten musste zugestanden werden, dass die Aufnahme von Flüchtlingen weiterhin nur „freiwillig“ erfolgen soll. So ist also am 28. Juni 2018 lediglich ein Formelkompromiss zustande gekommen, den die französische Zeitschrift *Rupture* zu Recht eine Karikatur nannte.[8] Dies war der Preis dafür, dass weiterhin die deutsche Migrationspolitik Grundlage der europäischen ist.

Dass die Tage des Abkommens von Dublin tatsächlich aber gezählt sind, wird aus Äußerungen italienischer Politiker vor und nach dem Brüsseler Gipfel deutlich. So zitierte die FAZ am 30.06.2018 Regierungschef Giuseppe Conte mit den Worten: „ʻWer als Flüchtling seinen Fuß auf italienischen Boden setzt, der betritt Europaʼ, (…) ʻDie Dublin-

Verordnung, wonach Asylanträge von Migranten im Erstankunftsland bearbeitet werden müssen, ist unzeitgemäß und muss kassiert werden.'" Und in dem FAZ-Artikel wird auch die italienische Tageszeitung „Corriere della Sera" zitiert, wonach der Brüsseler Kompromiss „der erste politische Sargnagel für Angela Merkel sein" könnte.

---

[1] Gegenwärtig ist es in Form der Dublin-III-Verordnung in Kraft. Über eine Neufassung als Dublin-IV-Verordnung wird verhandelt.

[2] Das Dublin-Verfahren gilt in den 28 Mitgliedstaaten sowie in den EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und in der Schweiz.

[3] SPD, Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, 2017, Berlin, S. 74

[4] Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 86/17 vom 26.7.2017, https://curia.europa.eu (pdf)

[5] Ende 2016 hatte die Europäische Kommission allerdings die Wiederaufnahme von Abschiebungen nach Griechenland empfohlen. Praktische Bedeutung hatte das aber nicht. Vgl. dazu: „Dublin-Überstellungen nach Griechenland sollen 2017 wieder aufgenommen werden", www.asyl.net, 13.1.2017

[6] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Übersicht zu den Prüfverfahren und Übernahmeversuchen nach der Dublin-Verordnung 1.1. bis 31.12.2016, www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Dublin_2016.pdf

[7] Rückführungsstopp nach Ungarn, in: junge Welt vom 30.8.2017

[8] „Un compromis caricaturalement bruxellois", in: Migrants, 'Question existentielle pour l`UE' en suspens", Rupture Nr. 77, 3 juillet 2018, p. 3