

**Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum  
Kommissionsvorschlag einer Reform der Dublin-Verordnung vom 04. Mai 2016  
(COM(2016) 270 final), sog. Dublin-IV Verordnung**

Der neue Vorschlag der Kommission für eine Dublin-IV VO basiert auf der (inzwischen einhellig geteilten) Annahme, dass das aktuelle Dublin System zur Bestimmung der Zuständigkeit für das Asylverfahren nicht funktioniert. Die Kommission geht aufgrund einer Evaluierung davon aus, dass v.a. die folgenden drei Gründe zu dem Nichtfunktionieren des Dublin-Systems führen: Das Fehlen des Solidaritätsgedankens bzw. eines entsprechenden Verantwortungsteilungsmechanismus, zu komplizierte und langwierige Regelungen für eine schnelle Zuständigkeitsbestimmung und zu viele Möglichkeiten, sich durch Sekundärbewegungen dem zuständigen Staat zu entziehen. Als Antwort auf die von ihr identifizierten Probleme schlägt die Kommission Neuregelungen vor, die zwar einen korrektiven Verteilungsmechanismus beinhalten, das bestehende Dublin-System aber ansonsten nicht grundlegend verändern, sondern im Gegenteil in der bereits bestehenden Logik noch verschärfen werden.

Auch der neue Vorschlag wird dazu führen, dass in der Regel die Mitgliedstaaten für das Asylverfahren zuständig sind, in denen Schutzsuchende zum ersten Mal das Territorium der EU betreten. Diese Staaten werden aber voraussichtlich noch stärker belastet sein als bisher, da aktuell bestehende Ausnahmevorschriften wie humanitäre Klauseln, das Selbsteintrittsrecht und der Wechsel der Zuständigkeit nach Ablauf von Rücküberstellungsfristen massiv eingeschränkt oder ganz abgeschafft werden. Asylsuchende werden noch stärker reglementiert und sanktioniert als bisher: So kann ein Verstoß gegen die Pflicht, im zuständigen Mitgliedstaat einen Asylantrag zu stellen, den Zugang zum Asylverfahren massiv erschweren und zur Versagung nahezu aller Sozialleistungen führen. Darüber hinaus muss vor jeder Anwendung des Dublin-Verfahrens bereits in dem Mitgliedstaat, in dem zuerst ein Asylantrag gestellt wird, geprüft werden, ob nicht ein sicherer Drittstaat oder ein sog. erster Asylstaat statt der EU zuständig für das Asylverfahren sein könnte. Ist dies der Fall, hat der/die Asylsuchende gar keinen Zugang zum Asylverfahren in der EU.

Als sogenannter „Fairnessmechanismus“ wird ein Korrekturmechanismus eingeführt, der eine Umverteilung von Asylsuchenden erst dann vorsieht, wenn ein Staat mehr als 150% der Asylsuchenden aufgenommen hat, für die er nach einem Berechnungsmechanismus ähnlich dem Königsteiner Schlüssel zuständig wäre. Dabei werden all jene Asylsuchenden nicht in die Berechnung mit einbezogen, für die die Zuständigkeit eines Landes außerhalb der EU angenommen wird.

**Unsere wesentlichen Kritikpunkte an dem vorliegenden Vorschlag sind die folgenden:**

- Obwohl ein allgemeiner Konsens über die strukturellen Defizite des Dubliner Systems besteht, bleibt der vorliegende Vorschlag im Wesentlichen der Logik der aktuellen Zuständigkeitsbestimmung verhaftet.
- Die Kommission verkennt in ihrem Vorschlag einen weiteren wesentlichen Grund, der zum Nichtfunktionieren des Dublin-Systems führt: Die Nichtberücksichtigung der individuellen Umstände der Asylsuchenden. Statt auf die zwangsweise Umsetzung der Zuständigkeitsentscheidung sollte die EU auf Anreize und bessere Information der Asylsuchenden setzen. Zusammen mit einer tatsächlichen Anpassung der Aufnahme- und Verfahrensstandards in allen Mitgliedstaaten wird dies zu einer besseren Verteilung von Asylsuchenden führen als jedes System, welches allein auf Repression basiert und individuelle Interessen der Asylsuchenden ignoriert.
- Der vorliegende Vorschlag der Kommission wird durch die Pflicht, vorrangig die Zuständigkeit eines so genannten sicheren Drittstaats bzw. ersten Asylstaats festzustellen, zu einer weiter voranschreitenden Auslagerung des Flüchtlingsschutzes außerhalb Europas nach dem Beispiel des EU-Türkei-Abkommens führen. Dabei bleibt vollkommen unberücksichtigt, dass bereits jetzt die Aufnahmestaaten in der Krisenregion den weitaus größten Anteil an Verantwortung für den Flüchtlingsschutz übernehmen. Darüber hinaus verstößt diese Regelung gegen das Recht auf Schutz der Familieneinheit, da bereits in der EU lebende Familienangehörige bei der Prüfung eines zuständigen Drittstaats nicht berücksichtigt werden.
- Die massiven Einschränkungen beim Zugang zu sozialen Leistungen in unzuständigen Mitgliedstaaten verstoßen gegen das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum im Sinne des deutschen Verfassungsrechts und den in Art. 1 der EU Grundrechtecharta verankerten Schutz der Menschenwürde.
- Der Ausschluss vom Asylverfahren in unzuständigen Mitgliedstaaten und die Abschaffung des Zuständigkeitsübergangs auf andere Mitgliedstaaten, wie es bisher im Wege von Ermessensklauseln, des Selbsteintrittsrechts oder durch Fristablauf möglich war, werden dazu führen, dass es zahllose Flüchtlinge geben wird, die faktisch keinen Zugang zum Asylverfahren in der EU haben. Genau dieses Problem von Flüchtlingen, die in keinem Staat Zugang zu Schutz bekommen, sollte mit der Einführung des Dubliner Systems aber verhindert werden.

## **Zu den wesentlichen geplanten Änderungen im Einzelnen**

### **1. Art. 2 (g)<sup>1</sup> – Erweiterung des Familienbegriffs**

Der Familienbegriff wird um die Geschwister erweitert. Darüber hinaus muss die Familie nicht bereits im Herkunftsland existiert haben, sondern lediglich vor dem Betreten des Gebiets der Europäischen Union.

#### **Einschätzung:**

Diese Änderung ist zu begrüßen, da damit endlich auch während der Flucht entstandene familiäre Verbindungen anerkannt werden. Die Anerkennung von Geschwistern insgesamt im Rahmen der Dublin-IV Verordnung (und nicht nur wie bisher bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen) ist ebenfalls positiv zu bewerten. Bedauerlich ist jedoch, dass weder ein weiterer Familienbegriff angewandt wird, noch Bezugspersonen mit einem Versorgungs- bzw. Abhängigkeitsverhältnis berücksichtigt werden können. Familiäre Bindungen auch zur erweiterten Familie – wie z.B. Onkeln, Tanten, Cousins und Cousinen – können sowohl im Rahmen des Verfahrens als auch bei der Integration wertvolle Unterstützung leisten. Darüber hinaus sind Beziehungen z.B. unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge oder sonstiger besonders schutzbedürftiger Personen etwa zu Nachbarn oder Mitflüchtenden, die vor oder während der Flucht entstanden sind, unabhängig von familiären Beziehungen schützenswert.

### **2. Art. 3 Abs. 3 – Ausschluss vom Dublin-Verfahren**

Vor der Feststellung des zuständigen Mitgliedstaates im Sinne der Kapitel III und IV der Dublin-IV Verordnung muss der Mitgliedstaat, in dem zuerst ein Asylantrag gestellt wurde, überprüfen, ob der Asylantrag unzulässig ist, weil ein Nicht-Mitgliedstaat der EU als sicherer Drittstaat oder erster Asylstaat im Sinne der Asylverfahrensrichtlinie vorhanden ist oder ein beschleunigtes Verfahren zulässig ist, weil der Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt. Bisher ist es für die Mitgliedstaaten zwar schon möglich, diese Prüfung vorzunehmen, aber keinesfalls zwingend. Vor allem muss sie nicht dem eigentlichen Dublin-Verfahren vorgeschaltet werden. Nach der geplanten Neuregelung wird in diesen Fällen jedoch kein Dublin-Verfahren eingeleitet, sondern es bleibt der Mitgliedstaat zuständig, in dem der Asylsuchende seinen Asylantrag zuerst gestellt hat.

Die Regelung muss zusammen mit dem Reformvorschlag zur Asylverfahrensrichtlinie gelesen werden, welche nun in eine Asylverfahrensverordnung umgewandelt werden soll und somit unmittelbar in

---

<sup>1</sup> Die Angaben der Artikel beziehen sich auf den Reformvorschlag der Kommission.

allen Mitgliedstaaten anwendbar wäre.<sup>2</sup> Nach Art. 36 des aktuellen Asylverfahrensverordnung-Entwurfs der Kommission sind Asylanträge unzulässig, wenn ein Nicht-EU-Mitgliedstaat als sicherer Drittstaat oder erster Asylstaat angesehen wird, es sei denn, es ist klar, dass der Asylsuchende nicht in diesen Staat (rück-)überstellt werden kann. Für die Feststellung der Unzulässigkeit des Asylantrags hat der Mitgliedstaat, in dem zuerst der Asylantrag gestellt wurde, 10 Tage Zeit. In Fällen, in denen der/die Asylsuchende aus einem so genannten sicheren Herkunftsstaat kommt oder Sicherheitsbedenken bestehen, soll ebenfalls kein Dublin-Verfahren durchgeführt werden, sondern sofort ein beschleunigtes Asyl-Verfahren stattfinden. Für alle diese Verfahren bleibt der Staat zuständig, in dem der 1. Asylantrag gestellt wird, also in der Regel der Staat der ersten Einreise.

### **Diese Regelung ist in mehrfacher Hinsicht kritisch:**

Zum einen birgt sie das Risiko von Verstößen gegen das Non-Refoulement Gebot im Sinne des Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, wenn Asylsuchende ohne eine sorgfältige Einzelfallprüfung des im Drittstaat gewährten Schutzes rücküberstellt werden.<sup>3</sup>

Zum anderen verhindert sie, dass Familienangehörige zu ihren Familienmitgliedern verteilt werden – bisher ein vorrangiges Zuständigkeitskriterium im Rahmen der Dublin-III VO – und stellt somit einen massiven Eingriff in das Recht des Schutzes der Familie im Sinne der EMRK und der EU-Grundrechtecharta dar. Der erste Mitgliedstaat, in dem ein Asylantrag gestellt wird, muss vielmehr vorrangig prüfen, ob ein Nicht-EU-Mitgliedstaat für den Schutz zuständig sein könnte und Personen hierin zurück überstellen, selbst wenn Familienangehörige in der EU vorhanden sind.

Und schließlich wird diese Regelung zu einer noch größeren Überforderung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen führen, da diese allein für das Asylverfahren zuständig bleiben und der korrigierende Verteilungsmechanismus keine Anwendung finden wird.

Hier zeigt sich besonders deutlich die Weiterentwicklung des Prinzips der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes aus der EU in Transitstaaten bzw. Staaten in der Krisenregion. Dieses lehnt der Paritätische ab, da hierbei vollkommen unberücksichtigt bleibt, dass bereits jetzt die Aufnahmestaaten in der Krisenregion den weitaus größten Anteil an Verantwortung für den Flüchtlingsschutz übernehmen.

---

<sup>2</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM(2016) 467 final.

<sup>3</sup> Siehe auch EGMR, Hirsi Jamaa u.a. ./ . Italien, Urteil vom 23.02.2012.

### **3. Art. 4, 5, 20 – Verpflichtungen für Asylsuchende und Konsequenzen eines Verstoßes**

In den folgenden Artikeln werden die Pflichten der Asylsuchenden sowie die Folgen des Nichtbefolgens erstmals explizit in der Dublin-Verordnung geregelt. Nach Art. 4 muss der Asylantrag im Fall einer sog. irregulären Einreise im Land der ersten Einreise so schnell wie möglich gestellt werden. Alle Kriterien, die für die Zuständigkeitsbestimmung nach der Dublin-IV VO entscheidend sind, müssen spätestens im Dublin-Interview nach Art. 7 vorgebracht werden (Art. 4 Abs. 2). Die Asylsuchenden sollen Überstellungsentscheidungen Folge leisten und sich für die zuständigen Behörden bereithalten (Art. 4 Abs. 3). Verstoßen der Antragsteller\*innen gegen die Pflicht, den Asylantrag im Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen, oder wandern sie nach der Antragstellung weiter, wird nach der Rücküberstellung ein beschleunigtes Verfahren durch den zuständigen Mitgliedstaat durchgeführt (Art. 5 Abs. 1, Art. 20 Abs.3). Wird der Asylantrag zwar im Staat der ersten Einreise gestellt, dann aber während des Verfahrens zurück genommen und weiter gewandert, findet nach der Rücküberstellung ein Asylfolgeverfahren statt (Art. 20 Abs. 4). Erfolgt die Weiterwanderung in einen nicht zuständigen Mitgliedstaat nach Ablehnung des Asylantrags, so ist sogar ein Rechtsmittel gegen einen ablehnenden Bescheid im zuständigen Mitgliedstaat ausgeschlossen (Art. 20 Abs. 5).

Halt sich Asylsuchende in einem nicht-zuständigen Mitgliedstaat auf, so sind sie dort von allen Ansprüchen aus der Aufnahmerichtlinie (Zugang zu Bildung, Arbeit, Sozialleistungen, medizinischer Versorgung) ausgeschlossen, mit Ausnahme von medizinischer Notfallversorgung (Art. 4 Abs. 3).

#### **Kritik:**

Die vorgesehenen Regelungen verknüpfen die Weiterwanderung von Asylsuchenden in einen nicht zuständigen Mitgliedstaat mit massiven Einschränkungen beim Zugang zum Asylverfahren und sind im Hinblick auf das Recht auf Asyl und das Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 47 EU Grundrechtecharta und Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz) äußerst bedenklich. Die Weiterwanderung in einen nicht zuständigen Mitgliedstaat sagt nichts über den tatsächlichen Schutzbedarf einer Person aus und darf nicht dazu führen, dass der Zugang zum Asylverfahren und die materielle Prüfung der Verfolgung bzw. des Schutzbedarfs so massiv eingeschränkt werden, wie es im Rahmen der geplanten Regelung der Fall wäre. Diese müssen folglich unterbleiben.

Der vollständige Entzug materieller Aufnahmebedingungen, wie er in Art. 5 Abs. 3 vorgesehen ist, verstößt darüber hinaus gegen das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum im Sinne des deutschen Verfassungsrechts und ist auch im Hinblick auf den in Art. 1 der EU Grundrechtecharta verankerten Schutz der Menschenwürde bedenklich. Darüber hinaus widerspricht er zumindest der aktuellen Rechtsprechung des EUGH, wonach die in der

Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Mindestbedingungen auch während der Dauer des Dublin-Verfahrens gewährleistet werden müssen.<sup>4</sup> Sie widerspricht allerdings auch schon dem Erwägungsgrund Nr. 22 der Dublin-IV VO, der von den Mitgliedstaaten zumindest das Sicherstellen der unmittelbaren materiellen Bedürfnisse der Asylsuchenden fordert und dem Art. 17 a Abs. 2 des neuen Entwurfs für eine Aufnahmerichtlinie.<sup>5</sup> Danach müssen die Mitgliedstaaten einen menschenwürdigen Lebensstandard für *alle Asylsuchenden* sicherstellen (Art. 17 a Abs. 2)

Die vorgesehene Regelung muss somit unterbleiben. Etwaige andere geplante Einschränkungen bei den Aufnahmebedingungen müssen den Anforderungen an ein menschwürdiges Existenzminimum entsprechen und zumindest die Gewährung von Sozialleistungen, Unterbringung, medizinischer Versorgung und Bildung sicherstellen. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass es sich bei dem durch Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz garantierten Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum um ein Menschenrecht handelt, welches für alle sich in Deutschland aufhaltenden deutschen und ausländischen Staatsangehörigen gilt. Eine Differenzierung anhand des Aufenthaltsstatus ist nur möglich, sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.<sup>6</sup> In welcher Form aber der konkrete Bedarf eines Asylsuchenden, der sich in einem unzuständigen Mitgliedstaat aufhält, von dem anderer Asylsuchender abweichen soll, ist uns nicht ersichtlich.

#### **4. Art. 6 – Recht auf Information**

Asylsuchende soll unmittelbar nach der Asylantragstellung über die Anwendung der Dublin-IV-VO und ihre Folgen informiert werden (kein Wahlrecht des Asylstaats, Folgen des Weiterwanderns, Kriterien für die Zuständigkeitsfeststellung und ihre Reihenfolge, Pflicht zum unmittelbaren Vorbringen aller für die Zuständigkeitsbestimmung relevanten Informationen, eingeschränkte Möglichkeit des Vorgehens gegen eine Überstellung binnen 7 Tagen, Weitergabe von persönlichen Daten an die MS und die EU Asylagentur, Kontaktdaten des Datenschutzbeauftragten).

#### **Einschätzung:**

Grundsätzlich ist gegen diese die Mitgliedstaaten treffenden Informationspflichten nichts einzuwenden. Es fehlen jedoch Folgen für den Fall ihrer Nichteinhaltung: In diesem Fall dürften die ohnehin äußerst kritischen zuvor genannten Sanktionsmechanismen keinesfalls Anwendung finden.

---

<sup>4</sup> EuGH, Cimade, C 179/11, Urteil vom 27.09.2012.

<sup>5</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), COM(2016) 465 final.

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10.

## **5. Art. 8 Abs. 2 und 10 Abs. 5 – Minderjährige**

Mit der Neufassung des Art. 8 Abs. 2 muss die Bestellung eines Vertreters/einer Vertreterin nur noch in dem Mitgliedstaat erfolgen, in dem sich der/die unbegleitete Minderjährige „aufhalten muss“, also nur in dem zuständigen Mitgliedstaat. In den Fällen, in denen keine Familienangehörigen oder Verwandten in der EU anwesend sind, soll gemäß Art. 10 Abs. 5 der Mitgliedstaat zuständig sein, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde, es sei denn, es ist nachgewiesen, dass dies nicht dem Kindeswohl entspricht. Somit ist abweichend von der bisherigen Rechtslage nicht mehr der Mitgliedstaat zuständig, in dem der unbegleitete Minderjährige zuletzt einen Asylantrag gestellt hat. Vor einer Rücküberstellungsentscheidung ist eine Würdigung des Kindeswohls durch Fachpersonal „rasch“ vorzunehmen.

### **Kritik:**

Die vorgeschlagenen Änderungen sind mit dem Vorrang des Kindeswohls kaum zu vereinbaren: zum einen ist vollkommen unklar, wie das Kindeswohl in einem Verfahren festgestellt werden soll, in dem die/der Minderjährige nicht vertreten ist. Insofern muss sichergestellt werden, dass weiterhin in jedem Mitgliedstaat, in dem sich ein/e Minderjährige aufhält, unverzüglich eine Vertretung sichergestellt ist. Darüber hinaus hat der EuGH in der Sache M.A. festgestellt, dass unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, bei denen es wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind, es sei denn dies entspricht dem Kindeswohl.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund ist eine grundsätzliche Zuständigkeit des ersten Staats, in dem ein Asylantrag gestellt wurde, schwer zu rechtfertigen.

Es sollte deshalb bei der bisherigen Regelung bleiben, wonach bei Abwesenheit eines Familienangehörigen im EU-Gebiet derjenige Staat zuständig ist, in dem zuletzt ein Asylantrag gestellt wurde, es sei denn, dass dies nicht dem Kindeswohl entspricht.

## **6. Art. 14, 15, 16 – Zuständigkeitskriterien und Ausnahmen**

Die Zuständigkeit des Mitgliedsstaats, der einen Aufenthaltstitel erteilt hat, gilt für 2 Jahre nach dessen Ablauf (Art. 14), die des visumerteilenden Staats für 6 Monate nach Ablauf des Visums fort (Art. 16). Während diese Regelung bisher nur gilt, wenn der/die Asylsuchende das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedsstaats nicht verlassen hat, so soll diese Zuständigkeit zukünftig auch nach dem Verlassen dieses Mitgliedsstaats aufrechterhalten werden. Die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats aufgrund irregulärer Einreise erlischt nicht mehr nach 12 Monaten, sondern bleibt dauerhaft bestehen (Art. 15).

---

<sup>7</sup> EuGH, M.A. und andere, C 648/11, Urteil vom 06.06.2013, Rn. 55.

### **Einschätzung:**

Diese Regeln sollen dem Ziel der Kommission, das Dublin-Verfahren und die Zuständigkeitsbestimmung zu vereinfachen, dienen: Ausnahmevorschriften werden gestrichen, es soll soweit wie möglich bei der Zuständigkeit des einmal als zuständig bestimmten Mitgliedsstaats bleiben. Erwägungsgrund Nummer 25 macht darüber hinaus deutlich, dass die bisherigen Regeln, welche unter bestimmten Voraussetzungen einen Übergang der Zuständigkeit auf einen anderen Mitgliedstaat ermöglichten, als Anreiz für ein Untertauchen der Flüchtlinge gesehen wurden. Dies zu verhindern, dürfte ein wesentlicher Beweggrund für die neuen Regelungen sein.

Die geplanten Regelungen widersprechen dem sich von der Kommission selbst gesetzten Ziel, für mehr Verantwortungsteilung zu sorgen: Mit der weitgehenden Abschaffung von Möglichkeiten der Zuständigkeitsübertragung auf andere Mitgliedstaaten – in der Regel nach einer bestimmten Zeit – werden die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen noch weit mehr als bisher schon belastet. Auch der Verhinderung des Untertauchens von Asylsuchenden sind die geplanten Regelungen keinesfalls förderlich, eher im Gegenteil: wenn es keinerlei Möglichkeit des legalen Zuständigkeitsübergangs auf einen anderen Mitgliedstaat gibt, gibt es noch mehr Beweggründe für Asylsuchende, sich sowohl im Ersteinreisestaat als auch im nicht zuständigen Staat der Registrierung zu entziehen bzw. unterzutauchen als bisher.

Für viele Asylsuchende ergibt sich somit – zusammen mit den massiv eingeschränkten Ansprüchen auf Aufnahmebedingungen in einem nicht zuständigen Mitgliedstaat – dauerhaft eine Situation, die der von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ähnelt.

### **Art. 19 – Selbsteintrittsrecht und humanitäre Klausel**

Sowohl das Selbsteintrittsrecht, also das Recht eines unzuständigen Mitgliedstaats, das Asylverfahren selbst durchzuführen, als auch die Geltendmachung der humanitären Klausel, also eines Aufnahmeersuchens an einen unzuständigen Mitgliedstaat aus humanitären Gründen kann nur noch in Fällen der Anwesenheit erweiterter Familienangehöriger (Art. 19 Abs. 1) bzw. sonstiger Verwandter (Art. 19 Abs. 2) angewendet werden. Außerdem darf zuvor noch nicht die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats bestimmt worden sein.

### **Kritik:**

Die geplanten Regeln sorgen für eine weitgehende Abschaffung von Ermessensentscheidungen und humanitären Erwägungen im Dublin-Verfahren. Die Beschränkung auf das Vorhandensein von erweiterter Familie in der EU verhindert, dass sonstige humanitäre Gründe, wie bestimmte medizinische Behandlungsbedarfe, die besondere Verletzlichkeit des Asylsuchenden, das

Existieren von sonstigen schutzwürdigen Beziehungen zu Nicht-Verwandten u.ä. in Zukunft von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

Der Kommission scheint die Effektivität des Dublin-Verfahrens wichtiger zu sein als der schnelle Zugang zum Asylverfahren, der gerade im Rahmen von Ermessensentscheidungen bisher ermöglicht werden konnte. Das Recht der Mitgliedstaaten, selbst über die Eröffnung eines Asylverfahrens zu entscheiden, würde damit weitgehend abgeschafft. Gerade Deutschland hat bisher häufig Gebrauch von diesem Recht gemacht, sei es im Rahmen pragmatischer Lösungen für schwierige Einzelfälle, sei es umfangreicher wie im letzten Jahr im Fall syrischer Flüchtlinge. Auch für besonders schutzbedürftige Gruppen wurde unter Bezugnahme auf das Selbsteintrittsrecht zumindest von der Rückführung in Länder mit schwierigen Standards wie Bulgarien, Ungarn oder Italien abgesehen. Alle diese Möglichkeiten würden durch den Reformvorschlag der Kommission unmöglich. Es gilt außerdem auch hier das oben zu Punkt 6. Gesagte.

## **7. Art. 20 Abs. 1 e) - Anwendbarkeit der Dublin-IV Verordnung auf international Schutzberechtigte**

Gemäß der Neuregelung wäre der zuständige Mitgliedstaat verpflichtet, auch bereits anerkannte international Schutzberechtigte, die sich ohne Aufenthaltstitel in einem nicht zuständigen Mitgliedstaat aufhalten, im Wege des Dublin-Verfahrens wieder zurückzunehmen. Bisher gilt die Dublin-III VO nur während der Dauer des Asylverfahrens. Die sonstigen – ggf. positiven – Regelungen der Dublin-IV Verordnung sollen jedoch für international Schutzberechtigte keine Anwendung finden, so dass z.B. bei Vorhandensein von erweiterten Familienangehörigen eines anerkannten Schutzberechtigten die Ausübung des Selbsteintrittsrechts unmöglich wäre.

### **Kritik:**

Zunächst ist unklar, in welchem Verhältnis die Anwendung der Dublin-IV VO auf anerkannte Schutzberechtigte zur Rückführungsrichtlinie (2008/115/EU) stehen soll. Diese sieht zumindest für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis eines anderen Mitgliedstaats in Art. 6 Abs. 2 vor, dass sie nicht zwangsweise in den anderen europäischen Mitgliedstaat zurückgeführt werden sollen. Genau das passiert jedoch im Rahmen des Dublin-Systems in aller Regel.

Darüber hinaus widerspricht die neue Regelung der Idee eines Europas der Freizügigkeit und der Grundidee eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Während negative Entscheidungen von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden, ist eine gegenseitige Anerkennung positiver Entscheidungen nach wie vor nicht vorgesehen und rückt durch diese Regelung in immer weitere Ferne. Wenn die freie Wahl des Mitgliedstaats während des Asylverfahrens aktuell nicht umsetzbar

ist, so bietet die Weiterwanderung nach dem Asylverfahren aber die einzige Möglichkeit, dem Bedürfnis von geflüchteten Menschen, ihr Leben wieder selbst in die Hand zu nehmen.

## **8. Art. 24, 25, 26, 30 – Verfahrensfristen und deren Wirkung**

Die Fristen im Rahmen des Dublin-Verfahrens sollen massiv verkürzt und das Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung insgesamt vereinfacht werden:

Hält ein Mitgliedstaat einen anderen für die Prüfung des Asylantrags zuständig, so ersucht er diesen innerhalb eines Monats, den Antragsteller aufzunehmen (Art. 24). Das bisherige Ermessen, ob ein Übernahmegesuch (bzw. Aufnahmegesuch) gestellt wird, wurde gestrichen und die Frist von drei auf einen Monat verkürzt. Wenn ein Mitgliedstaat nicht innerhalb eines Monats (im Falle eines Eurodac- oder SIS-Treffers innerhalb von 2 Wochen) substantiiert dem Übernahmesuchen eines anderen MS widerspricht, geht die Zuständigkeit auf ihn über und er wird zur Übernahme verpflichtet (Art. 25 Abs. 2, 7).

Aus dem bisherigen Rückübernahmesuchen (Art. 23 alt) wird nach Art. 26 (neu) eine Rückübernahme*benachrichtigung*<sup>8</sup>, die innerhalb von 2 Wochen nach Erhalt eines Eurodac-Treffers zu übermitteln ist. Eine Zustimmung des zuständigen MS ist nicht mehr erforderlich, dieser hat lediglich unverzüglich den Erhalt der Wiederaufnahmemitteilung zu bestätigen (Art. 26 Abs. 3).

Die Überstellungsentscheidung muss spätestens 1 Woche nach Annahme des Übernahmegesuchs durch den zuständigen Mitgliedstaat oder 1 Woche nach Übermittlung der Rückübernahme*benachrichtigung* erfolgen. Die Überstellung muss dann innerhalb von 4 Wochen nach Erlass dieser Entscheidung erfolgen. Welche Folgen das Nichteinhalten dieser Fristen hat, bleibt jedoch unklar: **Ein Zuständigkeitsübergang auf den ersuchenden Mitgliedstaat im Falle der Nichtüberstellung, wie er bisher nach 6 bis max. 18 Monaten erfolgte, ist jedenfalls nicht mehr möglich** (Art. 29 Abs. 2 alt wird ersatzlos gestrichen).

### **Kritik:**

Sowohl die Verkürzung der Fristen als auch die Streichung des Zuständigkeitsübergangs im Falle der Nichtüberstellung sollen dem übergeordneten Ziel der Kommission dienen, das Dublin-Verfahren effizienter zu gestalten und ein Untertauchen von Asylsuchenden zu verhindern. Dadurch riskiert man jedoch, dass Asylsuchende wieder auf lange Sicht faktisch keinen Zugang zum Asylverfahren haben.

Die massive Verkürzung der Fristen ist darüber hinaus im Hinblick auf die Gruppe der besonders schutzbedürftigen unbegleiteten Minderjährigen besonders

---

<sup>8</sup> Die deutsche Übersetzung des Dublin-IV-Vorschlags der Kommission spricht von einer „Wiederaufnahmemitteilung“.

bedenklich. Es ist vollkommen unklar, wie in dieser kurzen Zeit ein Vertreter bestellt, das Kindeswohl sichergestellt und mögliche Angehörige in der EU gefunden werden sollen. Vor diesem Hintergrund dürfen die Fristen frühestens zu laufen beginnen, nachdem alle Garantien des Art. 8 erfüllt sind.

## **9. Art. 28 – Rechtsmittel**

Die Rechtsmittelfrist wird auf 7 Tage ab Zustellung der Überstellungsentscheidung festgelegt, dies entspricht der in Deutschland gemäß § 34 a und § 74 AsylG bereits jetzt geltenden Frist für Klage und Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz im Dublin-Verfahren. Die Dublin-III VO regelte bisher nur, dass eine „angemessene“ Frist für die Einlegung des Rechtsmittels festgelegt werden müsse. Das Rechtsmittel hat automatisch aufschiebende Wirkung, d.h. dass vor der Entscheidung des Gerichts keine Überstellung erfolgen darf. Das Gericht soll innerhalb von 15 Tagen entscheiden.

Der Prüfungsumfang des Rechtsmittels ist inhaltlich auf systemische Mängel, die die Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung mit sich bringen sowie familiäre Gründe (Art. 10 – 13 und 18) beschränkt. Art. 28 Abs. 5 legt fest, dass ein wirksamer Rechtsbehelf möglich sein muss, wenn ein Staat keine Überstellungsentscheidung trifft, obwohl Familienangehörige oder sonstige Verwandte sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten.

### **Kritik:**

Positiv ist zunächst, dass die Klage gegen einen Dublin-Bescheid nunmehr automatisch aufschiebende Wirkung hat und ein gesonderter Antrag auf einstweilige Aussetzung der Rücküberstellungsentscheidung somit nicht mehr erforderlich ist.

Auch wenn die Kürze der Frist bereits jetzt der deutschen Rechtslage im Dublin-Verfahren entspricht, ist sie problematisch, da sie den im Unionsrecht wie im deutschen Recht garantierten Zugang auf effektiven Rechtsschutz massiv erschwert und nunmehr unionsweit ausweitet, obwohl viele Mitgliedstaaten bisher längere Fristen vorsehen (z.B. 60 Tage in Italien und Spanien, 30 in Belgien, Litauen und Finnland) und die stark abgekürzten Fristen dazu führen werden, dass der Zugang zu effektivem Rechtsschutz in manchen Mitgliedstaaten kaum noch durchsetzbar sein dürfte. Der Europäische Gerichtshof hat im Hinblick auf Rechtsmittelfristen entschieden, dass in einem beschleunigten Verfahren eine Frist von 15 Tagen (gegenüber einer regulären Klagefrist von 30 Tagen) für die Vorbereitung und Einreichung eines Rechtsbehelfs im Hinblick auf die berührten Rechte und Belange angemessen und verhältnismäßig sei.<sup>9</sup> Beim Dublin-Verfahren handelt es sich aber nicht einmal um ein Eilverfahren. Die Kürze der

---

<sup>9</sup> EuGH, Samba Diouf, C-69/10, Urteil vom 28.07.2011.

Frist ist somit keinesfalls zu rechtfertigen. Die Praxis zeigt, wie schwierig es ist, schon allein innerhalb einer Woche einen Termin bei qualifizierten Rechtsanwält\*innen zu finden. Für die Vorbereitung und Entscheidung, ob ein Rechtsmittel eingelegt werden soll, bedarf es zweifellos mehr Zeit. Es sollte insofern eher bei der Regelung einer „angemessenen Frist“ bleiben, wobei diese mindestens 2 Wochen betragen muss.

Die Reduzierung des Prüfungsumfangs auf systemische Mängel und familiäre Gründe unterliegt im Hinblick auf das Recht auf effektiven Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes und des Art. 47 der EU Grundrechte Charta massiven Bedenken. Gemäß Art. 47 EU Grundrechtecharta umfasst das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf die durch das Recht der Union garantierten Rechte und Freiheiten. Wie der EuGH erst am 06. Juni 2016 in der Sache Ghezelbash entschieden hat, umfasst dies auch die fehlerfreie Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III Verordnung durch einen Mitgliedstaat.<sup>10</sup>

Art. 28 Abs. 4 sollte aus diesem Grund ebenso gestrichen werden wie die Einschränkungen im Erwägungsgrund Nr. 24.

Die Klarstellung in Art. 28 Abs. 5, dass auch gegen eine unterlassene Überstellungsentscheidung im Falle von Familienangehörigen oder Verwandten in der EU ein wirksamer Rechtsbehelf möglich sein muss, ist zu begrüßen. Ohne eine schriftliche Rechtsbehelfsbelehrung, die dem Antragsteller zum Zeitpunkt der Asylantragstellung ausgehändigt und erklärt werden muss, wird diese Regelung jedoch voraussichtlich weitgehend wirkungslos bleiben.

### **10. Art. 29 – Haft**

Wird eine Person nach Art. 29 inhaftiert, so beträgt die Frist für die Stellung des Übernahmegesuchs und die Rückübernahmebenachrichtigung nur 2 Wochen (vorher: 1 Monat). Die Antwort auf das Übernahmegesuch muss binnen einer Woche erfolgen. Die Überstellung muss spätestens 4 Wochen nach Erlass der Überstellungsentscheidung erfolgen (vorher 6 Wochen), bei Nichteinhalten einer dieser Fristen darf die Person nicht länger inhaftiert werden.

### **Einschätzung:**

Die Verkürzung der Fristen wird begrüßt, da sie die zulässige Gesamtdauer der Dublin-Haft erheblich verkürzt. Insgesamt kritisieren wir jedoch die Möglichkeit der Dublin-Haft als Instrument zur Freiheitsberaubung von Schutzsuchenden zur zwangsweisen Durchsetzung einer Zuständigkeitsregelung als vollkommen unverhältnismäßig.

Es fehlt auch in dem aktuellen Vorschlag der Kommission vollständig eine Regelung der in der Durchführungsverordnung vorgesehenen Möglichkeit der

---

<sup>10</sup> EuGH, Ghezelbash, C-63/15, Urteil vom 07.06.2016.

freiwilligen „Selbstüberstellung“, welche nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zwingend möglich sein muss.<sup>11</sup> Aus Sicht des Paritätischen müsste eine solche Möglichkeit stets Vorrang vor der Inhaftierung haben.

### **11. Art. 34 – 43 Korrigierender Zuweisungsmechanismus („Fairness-Mechanismus“)**

Der bisher in Art. 33 geregelte Frühwarnmechanismus, welcher selbst im Jahr 2015, als eine vergleichsweise große Anzahl an Asylsuchenden nach Europa einreiste, keine Anwendung gefunden hat, soll gestrichen werden.

Stattdessen soll eine faire Verteilung der Zuständigkeit durch die Einführung eines Korrekturmechanismus für die Zuweisung erreicht werden, der automatisch aktiviert wird, wenn ein Mitgliedstaat mit einer vergleichsweise hohen Zahl von Asylanträgen konfrontiert wird (Art. 34). Gemäß Art. 44 stellt ein automatisiertes System, das mit dem deutschen EASY-System verglichen werden kann, fest, wann ein Land im Vergleich zur Gesamtzahl der in der EU gestellten Asylanträge eine unverhältnismäßig hohe Anzahl von Asylanträgen zu bearbeiten hat. Die Grundlage hierfür bildet die Mitteilung der Mitgliedstaaten über die Antragstellung gemäß Art. 22, 23. Den Referenzschlüssel legt die Europäische Asylagentur<sup>12</sup> anhand der Kriterien der Bevölkerungsgröße und des Bruttoinlandsprodukts fest, Art. 35. Wenn in einem Land mehr als 150 % des Richtwerts erreicht wird, werden neu einreisende Asylsuchende in Mitgliedstaaten verteilt, die unter dem für sie berechneten Anteil liegen. Zu diesem Zweck zeigt das automatische System innerhalb von 72 Stunden ab der Erfassung den „begünstigten“ (also den Mitgliedstaat, der Asylsuchende verteilen darf) und den Zuweisungsmitgliedstaat an (Art. 36). Der „begünstigte“ Mitgliedstaat muss innerhalb einer Woche eine Überstellungsentscheidung treffen, die/den Asylsuchenden unverzüglich darüber informieren und spätestens innerhalb von 4 Wochen in den Zuweisungsmitgliedstaat überstellen (Art. 38) muss. Dieser muss dann gemäß Art. 39 das Asylverfahren durchführen, es sei denn die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats aufgrund familiärer Gründe liegt vor. Dies gilt, bis die Zahl der Asylsuchenden in dem „begünstigten“ Mitgliedstaat wieder unter der Schwelle von 150% des Richtwerts liegt.

Nach Art. 36 i.V.m. Art 3 Abs. 3 findet die Umverteilung keine Anwendung auf Fälle, in denen ein sicherer Drittstaat oder sog. erster Asylstaat zuständig sein könnte.

---

<sup>11</sup> BVerwG, Urteil vom 17.09.2015 - 1 C 26.14.

<sup>12</sup> Im Rahmen der aktuellen Reformvorschläge sollen auch die Kompetenzen der Europäischen Asylunterstützungsagentur, EASO, erweitert werden und diese in eine „Europäische Asylagentur“ umgewandelt werden; COM(2016) 271 final vom 04.05.2016.

Ein Mitgliedstaat hat die Option, vorübergehend nicht an der Umverteilung teilzunehmen. In diesem Fall ist er zu einer Ausgleichszahlung in Höhe von 250.000 EUR an den Mitgliedstaat verpflichtet, der einen Asylsuchenden aufnimmt, für den der nicht teilnehmende Staat nach dem Korrekturmechanismus-Mechanismus eigentlich zuständig gewesen wäre, Art. 37.

### **Kritik:**

Der vorgeschlagene „Fairness-Mechanismus“ wird das bestehende Dublin-System aus unserer Sicht nicht fairer gestalten. Bisherige Versuche, die Mitgliedstaaten in größerem Umfang zu einer fairen Verteilung von Asylsuchenden zu bewegen, sind allesamt bereits am politischen Willen der meisten Mitgliedstaaten gescheitert. Das sog. Relocation-Programm, mit dem laut verbindlichem Beschluss vom September vergangenen Jahres 120.000 Asylsuchende aus Griechenland und Italien umgesiedelt werden sollten, wurde bis heute kaum umgesetzt. Aber auch die praktische Umsetzung der geplanten Umverteilung ist vollkommen unklar. Die Einrichtung der sogenannten Hotspots an den EU Außengrenzen hat bereits jetzt dazu geführt, dass Tausende von Menschen in haftgleichen Bedingungen leben ohne Zugang zu fairen Asylverfahren und Rechtsberatung. Eine Ausweitung dieses menschenrechtswidrigen Systems auf alle neueinreisenden Asylsuchenden lehnen wir entschieden ab.

Das schwerwiegendste Problem des aktuellen Vorschlags ist jedoch, dass er die Interessen und Wünsche der Asylsuchenden außerhalb der familiären Verbindungen in keiner Weise einbezieht. Gerade bestehende Verbindungen, Sprachkenntnisse oder die Situation auf dem Arbeitsmarkt spielen für die Integration eine wesentliche Rolle, bleiben hier aber vollkommen unberücksichtigt. Der Paritätische ist der Auffassung, dass die freie Wahl des Zufluchtsstaates durch Asylsuchende grundsätzlich das bessere Mittel ist, um sowohl den Interessen der Flüchtlinge gerecht zu werden als auch Sekundärmigration zu vermeiden. Statt starrer Quoten gilt es, einen finanziellen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten zu vereinbaren und die Aufnahme- und Verfahrensbedingungen EU-weit dergestalt zu verbessern, dass Schutzsuchende europaweit Zugang zu einem fairen Asylverfahren und einer menschenwürdigen Aufnahme haben. Dass dieses Ziel nicht kurzfristig erreicht werden kann, liegt auf der Hand. Bis es erreicht ist, wird man damit leben müssen, dass bestimmte Mitgliedstaaten, die sowohl die Kapazitäten als auch die historische und gesellschaftlichen Voraussetzungen mitbringen, mehr Verantwortung übernehmen als andere.

Auch in einem Verteilungsmechanismus muss aber sichergestellt werden, dass die Belange der Flüchtlinge, ihre familiären, sozialen, kulturellen Bindungen vorrangig berücksichtigt werden, da alle Versuche, Sekundärmigration zu verhindern, ansonsten zum Scheitern verurteilt sind. Darüber hinaus bedarf es

einer unabhängigen Beratung und Information über die Verteilung und den voraussichtlich zuständigen Staat (wie es etwa im Rahmen des Resettlement-Verfahrens bereits die Regel ist). Bei der Berechnung der Aufnahmequote sollten neben den bereits vorgeschlagenen Faktoren weitere Aspekte wie etwa die Arbeitslosenquote und soziale Infrastrukturen der Mitgliedstaaten mit berücksichtigt werden,

Das oberste Ziel eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems muss aber weiterhin sein, ein hohes Maß an Schutz und die Einhaltung von Menschenrechten für Asylsuchende in Europa zu gewährleisten. Um dies zu erreichen, bedarf es eines ehrgeizigen Plans, welcher auch die entsprechenden finanziellen Mittel vorsieht. Bisher sind lediglich 1,6% des EU Budgets für die Bereiche Asyl & Migration gewidmet. Dies ist im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen bei Weitem nicht ausreichend. Aber auch ein wirksamer Monitoring Mechanismus für die Kontrolle der Umsetzung des Gemeinsamen Asylsystems in den Mitgliedstaaten ist längst überfällig. Hierzu könnten zivilgesellschaftliche Akteure wie der Paritätische beitragen. Erst wenn in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Standards erreicht sind, werden sich Asylsuchende – bei guter und unabhängiger Information und Beratung von Anfang an – auch freiwillig – über alle Mitgliedstaaten verteilen.

Schließlich kann mit der Gewährung von Freizügigkeit nach der Statusgewährung sowie der gegenseitigen Anerkennung von Statusentscheidungen innerhalb der EU ein Anreiz dafür geschaffen werden, die Verteilung in einen nicht gewünschten Mitgliedstaat zu akzeptieren.

Berlin, 21.09.2016

Ansprechpartner: Harald Löhlein (Abteilungsleiter): [almik@paritaet.org](mailto:almik@paritaet.org), Kerstin Becker (Referentin): [asyl@paritaet.org](mailto:asyl@paritaet.org)