

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes

Generalsekretär
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Telefon-Durchwahl 0761 200-216
Telefax 0761 200-211
www.caritas.de

Datum 04.05.2017

zum **Vorschlag der Europäischen Kommission¹** für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) - sog. **Dublin-IV-Verordnung**

I. Einleitung

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung² vom 06. April 2016 eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems skizziert und am 04. Mai 2016 konkrete Vorschläge zu einem ersten Reformpaket vorgelegt. Als Teil dieses ersten Vorschlagspakets ist die Reform des sog. Dublin-Systems vorgesehen. Mit der Dublin-Reform möchte die Kommission eine faire Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten herstellen und „sekundäre Wanderungsbewegungen“ innerhalb der Europäischen Union unterbinden.

Der Deutsche Caritasverband ist der grundsätzlichen Auffassung, dass alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsam für Asylsuchende in der EU die Verantwortung tragen. Für die gemeinsame Bewältigung der Aufnahme von Flüchtlingen bedarf es eines effektiven solidarischen Mechanismus der Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten. Hierfür ist ein wirksames Instrument der Steuerung und Lenkung im Sinne einer gesetzlichen Verpflichtung unerlässlich, um einseitige Verantwortungsübernahmen durch einzelne Mitgliedstaaten innerhalb der EU künftig zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der Europäischen Union, die unter übermäßigem Druck stehen, müssen entlastet werden. Ziel muss es sein, in allen Mitgliedstaaten angemessene Aufnahmebedingungen zu erreichen.

Eine Ausweitung von Neuansiedlungen im Rahmen des Resettlements wäre zu begrüßen. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes muss auch künftig der individuelle Flüchtlingsschutz gewährleistet werden. Individuelle Interessen der Schutzsuchenden sollten im Rahmen der Zuständigkeits- und Verteilungsentscheidung zwischen den Mitgliedstaaten als Kriterien größeres

¹ COM(2016) 270 final

² COM(2016) 197 final

Gewicht erfahren. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, die Voraussetzungen für den Erwerb des Daueraufenthalts EU durch anerkannte Schutzberechtigte abzusenken. Insgesamt sollten mehr Möglichkeiten erwogen werden, wie Staaten und Schutzsuchende durch positive Anreize motiviert werden könnten, ein Umverteilungssystem besser zu akzeptieren.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Ausweitung des Begriffs "Familienangehöriger" im Rahmen der innereuropäischen Familienzusammenführung, die Verkürzung der sog. Dublin-Haft und die Festschreibung des Suspensiveffekts, also die Sicherheit, dass Überstellungsentscheidungen nicht vollzogen werden, bevor über den Rechtsbehelf oder die Klage entschieden wurde. Der Deutsche Caritasverband unterstützt auch das Anliegen, eine faire, solidarische Verantwortungsteilung unter den Mitgliedsländern zu erreichen, bei der die humanitären Bedürfnisse der Asylsuchenden adäquat berücksichtigt werden.

Der Deutsche Caritasverband sieht in dem vorliegenden Vorschlag der EU-Kommission somit sowohl positive als auch kritische Aspekte und bewertet ihn daher wie nachfolgend dargestellt. In II. werden einzelne Aspekte im Rahmen einer Kurzbewertung dargestellt. In III. folgt die ausführlichere Betrachtung einzelner ausgewählter Reformvorschläge.

II. Kurzbewertung einzelner Reformvorschläge

1. Vorgezogenes Zulässigkeitsverfahren

Der Kommissionsentwurf sieht vor, dass die Ersteinreisestaaten der Europäischen Union verpflichtet werden, zuerst in einem vorgezogenen Zulässigkeitsverfahren zu prüfen, ob ein „sicherer Drittstaat“ oder „erster Asylstaat“ für die Schutzgewährung verantwortlich gemacht werden kann. Mit der Unzulässigkeitsentscheidung werden individuelle Schutzgründe in der EU dann nicht mehr geprüft.

Eine vorgezogene Zulässigkeitsprüfung wird seitens des Deutschen Caritasverbandes nicht befürwortet. Mit dieser Regelung wird, noch bevor geklärt wurde, welcher Staat überhaupt der zuständige Mitgliedstaat ist, dem Ersteinreisestaat die Zulässigkeitsprüfung des Asylantrages auferlegt. Der Verwaltungsaufwand für die Durchführung sowohl der Zulässigkeits- als auch der Begründetheitsprüfungen sollte jedoch unter den Mitgliedstaaten angemessen verteilt werden. Das Überschreiten der Belastungsgrenzen von Einreisestaaten an den Außengrenzen der Europäischen Union birgt überdies die Gefahr unabsehbarer politischer Folgen in der Europäischen Union. Im Jahre 2015 hätte eine solche Regelung bedeutet, dass Griechenland für mehr als eine Million Asylsuchende eine Zulässigkeitsprüfung hätte durchführen müssen. Das Ziel, mit der Reform des Dublin-Systems dieses System besser auf hohe Zugangszahlen einzurichten, würde konterkariert. Eine solidarische Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten ist im Kommissionsentwurf bisher nicht vorgesehen.

2. Örtliche Verpflichtung zur Asylantragstellung

Für Asylsuchende, die gegen die Pflicht verstoßen, im Ersteinreisestaat einen Asylantrag zu stellen, soll in dem nach dem Vorschlag der EU-Kommission zuständigen Mitgliedstaat ein beschleunigtes Verfahren stattfinden, bei dem das Asylbegehren nur noch cursorisch geprüft wird. Wenn in dieser Situation Asylanträge aus formalen Gründen nicht mehr umfassend geprüft werden, muss in jedem Fall sichergestellt werden, dass nicht gegen das Refoulement-Verbot verstoßen wird und es ein Verfahren zur Prüfung von Gründen für einen Abschiebungsschutz gibt. Effektiver Rechtsschutz muss gewährleistet sein.

Zudem soll ein Asylsuchender, der sich nicht in dem Mitgliedstaat aufhält, in dem er sich nach der Verordnung aufhalten muss, laut Vorschlag der EU-Kommission lediglich eine medizinische Notversorgung erhalten. Ihm sollen weder Unterkunft noch Nahrung gewährt werden. In Deutschland dürfte ein solches Vorenthalten von Leistungen zur physischen Existenzsicherung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen das Grundgesetz verstoßen. Auch der EuGH hat festgestellt, dass die Verweigerung eines Minimums an Sozialleistungen einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellt.

Um Weiterwanderung und damit einhergehende Sanktionen zu vermeiden und stattdessen positive Anreize zu schaffen, sollten aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes bei der Zuständigkeitsbestimmung individuelle Kriterien der Schutzsuchenden stärker als bisher Berücksichtigung finden. Eine in den Grenzen einer Aufnahmequote erfolgende Aufnahme von Asylsuchenden, die durch Berücksichtigung solcher Kriterien bessere Aussichten haben, in dem entsprechenden Mitgliedstaat integriert zu werden, läge gleichermaßen im Interesse der Mitgliedstaaten wie im Interesse der Asylsuchenden und würde Anreize für ein regelkonformes Verhalten bieten.

3. Selbsteintrittsrecht

In dem Vorschlag der neuen Dublin-Verordnung sollen die Spielräume der Mitgliedstaaten, aus humanitären Gründen von einer Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat abzusehen, eingeschränkt werden. Die bislang bestehende Möglichkeit soll auf familiäre Konstellationen beschränkt werden. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, ein voraussetzungsloses Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten vorzusehen, um den Mitgliedstaaten die nötige Flexibilität für Aufnahmen sowohl aus humanitären als auch aus (integrations-)politischen Gründen zu ermöglichen. Freiwillig übernommene Zuständigkeiten für Asylsuchende könnten im Rahmen der Aufnahmequoten berücksichtigt werden und damit auch im Interesse der Mitgliedstaaten sein.

4. Anerkannte international Schutzberechtigte

Die Zuständigkeitsbestimmung und die Verteilentscheidung sind für die Asylsuchenden auch deshalb von erheblicher Bedeutung, weil sie auch nach der Anerkennung fortgelten. Erst nach fünf Jahren kann auf Grundlage der Daueraufenthaltsrichtlinie ein Wechsel in ein anderes EU-Land erfolgen. Allerdings lässt sich dieses Recht ohne Lebensunterhaltssicherung durch Arbeit nicht erwerben. In diesem Zusammenhang gewinnen die sehr unterschiedlichen Arbeitsmög-

lichkeiten in den EU-Mitgliedstaaten erhebliche Bedeutung. Um die Bewegungsfreiheit von international Schutzberechtigten innerhalb der EU zu verbessern, wäre es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes daher sinnvoll, die Voraussetzungen für den Erwerb des Daueraufenthalts EU durch anerkannte Schutzberechtigte abzusenken. International Schutzberechtigte können die Voraussetzungen zur Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU schlechter erfüllen als andere Drittstaatsangehörige, da sie sich in einer grundsätzlich anderen Situation befinden als beispielsweise Arbeitsmigrant(inn)en. Sie sind abhängig von der Zuständigkeitsentscheidung des Dublin-Systems und haben dadurch oft große Schwierigkeiten, Zugang in den ersten Arbeitsmarkt des Aufenthaltsstaates zu finden. Der Weg zum Daueraufenthaltsrecht ist damit deutlich erschwert. Die Verbesserung der Mobilitätsmöglichkeiten von anerkannten Schutzbedürftigen innerhalb der EU würde ihre Chancen auf Beschäftigung erhöhen und schafft gleichzeitig einen Anreiz zur Akzeptanz des Zuständigkeitsystems.

5. „Fairness-Mechanismus“

Ein Korrekturmechanismus zur Umverteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU soll laut Vorschlag der EU-Kommission dann greifen, wenn die Aufnahmestaaten mehr als 150 Prozent einer festgelegten Quote erfüllt haben. Welcher Mitgliedstaat nach dieser Quote wie viele Asylsuchende aufnehmen muss, berechnet sich nach dessen Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft. Angesichts der bisherigen Erfahrungen in der EU mit der schleppenden Umverteilung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien in andere Mitgliedstaaten ist jedoch zu bezweifeln, ob eine solche Verteilung funktionieren würde.

Mit einer ergänzenden Regelung könnte darauf hingewirkt werden, dass die einzelnen Mitgliedstaaten an die Übernahme eines gerechten Anteils der Verantwortungsübernahme herangeführt werden. Dies könnte mit einer Übergangszeit von einigen Jahren bewerkstelligt werden, in denen kritischen Mitgliedstaaten Zeit gegeben wird, ihre Aufnahmesysteme weiter aufzubauen und nach und nach mittels festgelegter Stufen einen größeren und damit gerechteren Anteil an der gemeinsamen Verantwortung zu übernehmen. Um einen Anreiz für die Teilnahme an einer solchen Übergangsregelung zu erhöhen, könnte überdies eine finanzielle Unterstützung für die Flüchtlingsaufnahme in Betracht gezogen werden.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist jeder Mitgliedstaat gehalten, sich vollumfänglich an europäische Rechtsakte zur Verantwortungsteilung zu halten. Um die ordnungsgemäße Beteiligung der Staaten an den Verfahren insbesondere der solidarischen Verantwortungsteilung bei der Flüchtlingsaufnahme durchzusetzen, könnte diese auch mit finanziellen Fördermitteln in anderen Bereichen verknüpft werden.

III. Ausgewählte Reformvorschläge im Einzelnen

Der Kommissionsvorschlag soll nachfolgend anhand einzelner Aspekte näher beleuchtet werden.

1. Örtliche Verpflichtung zur Asylantragstellung, Art. 4 und 5 Dublin-VO-E

Der Reformvorschlag regelt, dass der Asylantrag im Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen ist, sofern die Einreise irregulär erfolgt ist. Bei legalem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat soll der Asylantrag in diesem Staat gestellt werden. Gleichzeitig wird klargestellt, dass der Antragsteller keinerlei Recht darauf hat, den Mitgliedstaat zu wählen, in dem er seinen Asylantrag prüfen lassen will. Für den Fall des Zuwiderhandelns soll der Asylantrag durch den nach der Verordnung zuständigen Ersteinreisestaats in einem beschleunigten Verfahren geprüft werden. Außerdem sollen dem Antragsteller in der Aufnahmeleitlinie gewährte soziale Rechte und Leistungen vorenthalten werden, solange er sich nicht in dem Mitgliedstaat aufhält, in dem er sich nach der Verordnung aufhalten muss. Es soll lediglich gesundheitliche Notfallversorgung geleistet werden.

Bewertung

Der Reformvorschlag behält die bisherige Regelung bei, dass derjenige Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, in den der Antragsteller als erstes illegal eingereist ist. Dort muss er seinen Antrag auf internationalen Schutz stellen.

a. Beschleunigte Verfahren

Die Nicht-Einhaltung der Verpflichtung zur Asylantragstellung im Staat der ersten Einreise soll die Folge der Durchführung eines beschleunigten Verfahrens nach sich ziehen. Mit dieser Regelung sollen das Wohlergehen des Antragstellers begünstigt und die Weiterwanderung verhindert werden. Das beschleunigte Verfahren dient allerdings normalerweise dazu, offensichtlich aussichtslose Anträge schneller bearbeiten zu können. Die illegale Weiterwanderung erlaubt jedoch nicht den Schluss, dass der Schutzantrag aussichtslos ist. Auch in diesen Fällen muss der Zugang zu einem Asylverfahren möglich sein, in dem etwaige Verfolgungsgründe umfassend geprüft werden. Wenn Asylanträge aus formalen Gründen nicht mehr umfassend geprüft werden sollen, muss in jedem Fall sichergestellt werden, dass nicht gegen das Refoulement-Verbot verstoßen wird, indem in das Herkunftsland abgeschoben werden kann, ohne dass geprüft wurde, ob dort Verfolgung droht. Es muss also sichergestellt werden, dass es ein Verfahren zur Prüfung von Gründen für einen Abschiebungsschutz gibt. Effektiver Rechtsschutz muss gewährleistet sein.

Die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbands nicht das geeignete Mittel, um die Zuständigkeitsregelung durchzusetzen. Der Deutsche Caritasverband hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder kritisch zu beschleunigten Verfahren geäußert, da der Rechtsschutz im Rahmen beschleunigter Verfahren angesichts der Kürze der Zeit nur eingeschränkt möglich ist. Beschleunigte Verfahren bergen die Gefahr, den Individualrechtsschutz von Schutzsuchenden einzuschränken. Es sollte jedoch vielmehr der in-

dividuelle Rechtsschutz weitestgehend ermöglicht werden. Es wird daher empfohlen, von einem beschleunigten Verfahren in diesem Zusammenhang abzusehen.

b. Vorenthalten sozialer Rechte

Hinsichtlich des Vorenthalten von sozialen Rechten und Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie ist anzumerken, dass dies aus verfassungs-, europa- und menschenrechtlicher Perspektive problematisch ist. Insbesondere hinsichtlich der gesundheitlichen Mindestversorgung hat das Bundesverfassungsgericht für Deutschland deutlich gemacht, dass das physische Existenzminimum verfassungsrechtlich geschützt ist. Eine medizinische Notfallversorgung, die unter diesem Niveau liegt, wird diesem Anspruch nicht gerecht. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob eine solche Einschränkung von sozialen Rechten überhaupt mit der Grundrechtecharta der Europäischen Union vereinbar wäre. In dem Urteil „Cimade und Gisti“ verweist der EuGH³ auf die allgemeine Systematik und den Zweck der Aufnahmerichtlinie⁴ wie auch auf die Wahrung der Grundrechte, insbesondere auf das Gebot nach Art. 1 der EU-Grundrechtecharta. Ziel der Richtlinie sei es vor allem, die Menschenwürde uneingeschränkt zu achten und zu schützen. Es widerspräche diesem Menschenrecht, einem Asylbewerber den mit den in der Aufnahmerichtlinie festgelegten Mindestnormen verbundenen Schutz - insbesondere das physische Existenzminimum - zu entziehen, und sei es auch nur vorübergehend nach Einreichung eines Asylantrags und vor seiner tatsächlichen Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat. Die Existenzsicherung muss für alle gewährleistet werden.

c. Kriterien der Zuständigkeitsbestimmung

Persönliche Interessen der Schutzsuchenden sollten auch über die Fälle hinaus, in denen Familienangehörige in bestimmten Mitgliedstaaten leben, bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates in beschränktem Umfang Berücksichtigung finden. Gerade Sprachkenntnisse, frühere Aufenthalte in EU-Mitgliedstaaten oder auch soziale und kulturelle Beziehungen in einen bestimmten EU-Mitgliedstaat können die Integration erheblich erleichtern⁵. Ein weiteres Kriterium könnte sein, dass bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates nicht nur bei Minderjährigen, sondern auch bei anderen besonders schutzbedürftigen vulnerablen Personen der Mitgliedstaat zuständig sein soll, in dem sich eine persönliche Bezugsperson oder eine Person, die besondere Verantwortung für die vulnerable Person übernimmt, aufhält.

Die in den Grenzen einer Aufnahmequote erfolgende Aufnahme von Asylsuchenden, die durch Berücksichtigung solcher Kriterien bessere Aussichten haben, in dem entsprechenden Mitgliedstaat integriert zu werden, läge gleichermaßen im Interesse der Mitgliedstaaten wie im Interesse der Asylsuchenden.

Neben einer zwangsweisen Zuständigkeitsbestimmung könnte so eine etwaige Binnenwanderung auch durch das Setzen positiver Anreize vermieden werden. Eine begrenzte Mitsprache

³ EuGH, C 179/11 Cimade und Gisti, 27. September 2012

⁴ in der damaligen Fassung: 2003/9/EG

⁵ Hierauf verweist ausdrücklich auch Art. 10 Nr.1 b des neuen Vorschlages der Europäischen Kommission für einen EU Resettlement Rahmen

der Betroffenen, die durch eindeutig festgelegte Kriterien eingegrenzt wird, könnte damit die Motivation zur Weiterwanderung nachhaltig unterbinden.⁶

Denkbar wäre beispielsweise eine Regelung, die vorsieht, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen eines flexiblen Selbsteintrittsrechts auf Antrag des Schutzsuchenden im Rahmen festgelegter Kriterien die Zuständigkeit unter Anrechnung auf die gesamte Aufnahmequote flexibel an sich ziehen könnten.

2. Zulässigkeitsprüfung und Zuständigkeitsbestimmung, Art. 3 Dublin-VO-E

Künftig soll das Zulässigkeitsverfahren im Rahmen der Antragsprüfung vorgezogen werden. Es ist vorgesehen, dass noch vor dem eigentlichen Verfahren der Zuständigkeitsbestimmung der Mitgliedstaat, in dem der Asylantrag gestellt wird, prüfen muss, ob die Regeln des ersten Asylstaates⁷ und des sicheren Drittstaates⁸ anwendbar sind. Sind sie anwendbar, ist der Antrag unzulässig und der Antragsteller kann in den ersten Asylstaat, also einen sonstigen Drittstaat, in dem er bereits Schutz vor Verfolgung erhalten hat, oder in den sicheren Drittstaat, also einen Staat, in dem er die Möglichkeit hat Schutz zu erhalten, rückgeführt werden. Wird im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung festgestellt, dass der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat⁹ kommt oder wird er als Bedrohung für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gesehen, wird das Asylverfahren im beschleunigten Verfahren durchgeführt. Der die Zulässigkeit prüfende Mitgliedstaat wird dann der zuständige Mitgliedstaat.

Bewertung

Nach der neuen Regelung findet eine materiellrechtliche Prüfung des Schutzbegehrens in einem EU-Mitgliedstaat im Falle der Ablehnung des Antrages als unzulässig nicht mehr statt, sofern die Regel des ersten Asylstaates oder des sicheren Drittstaates zur Anwendung kommt. Individuelle Schutzgründe werden dann in der EU nicht mehr geprüft. Priorität wird dann der Behandlung des Asylantrags außerhalb der EU gegeben. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn in Drittstaaten die Einhaltung menschenrechtlicher Standards nicht gewährleistet ist. So ist etwa derzeit in dem Vorschlag¹⁰ der EU-Kommission für eine EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten auch die Türkei aufgelistet.

Nach der EU-Charta ist die Europäische Union grundsätzlich für die Prüfung des Schutzbedarfs und die Gewährung des Schutzes für Antragsteller verantwortlich, die auf dem Territorium der EU einen Antrag gestellt haben. Das Zulässigkeitsverfahren war bislang grundsätzlich Teil des Asylverfahrens und ist nicht Vorverfahren desselben. Das Vorverfahren zum Asylverfahren ist

⁶ so auch: „The Reform of the Dublin III Regulation“, European Parliament, Policy Department, Citizens´rights and constitutional affairs, Study for the LIBE committee, S.58

⁷ Art. 44, Vorschlag der Europäischen Kommission über eine Verordnung zur Einrichtung eines gemeinsamen Verfahrens zum internationalen Schutz in der EU, COM(2016) 467 final

⁸ Art. 45, Vorschlag der Europäischen Kommission über eine Verordnung zur Einrichtung eines gemeinsamen Verfahrens zum internationalen Schutz in der EU, COM(2016) 467 final

⁹ siehe EU-Liste Sicherer Herkunftsstaaten in Annex 1 zum Vorschlag der Europäischen Kommission über eine Verordnung zur Einrichtung eines gemeinsamen Verfahrens zum internationalen Schutz in der EU, Proposal COM(2016) 467 final

¹⁰ EU-Liste Sicherer Herkunftsstaaten in Annex 1 zum Vorschlag der Europäischen Kommission über eine Verordnung zur Einrichtung eines gemeinsamen Verfahrens zum internationalen Schutz in der EU, COM(2016) 467 final

das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren. Dieses klärt, welcher Mitgliedstaat das Zulässigkeits- und das Begründetheitsverfahren als Teile des Asylverfahrens durchzuführen hat. Das heißt, dass das Zulässigkeitsverfahren erst nach der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates durchzuführen ist.

Das Vorziehen der Zulässigkeitsprüfung noch vor das eigentliche Dublin-Verfahren zur Bestimmung des für den Asylantrag zuständigen EU-Mitgliedstaates bedeutet, dass der Staat, in dem das erste Mal ein Antrag gestellt wurde, in jedem Einzelfall zunächst eine Zulässigkeitsprüfung vornehmen muss. Das heißt jedoch auch, dass wenn es sich um einen Mitgliedstaat handelt, der sich an der Außengrenze der Europäischen Union befindet und - wie in der Vergangenheit deutlich geworden - es sich bei diesem Staat in zahlreichen Fällen um den Ersteinreisestaat und gleichzeitig um den Staat handelt, in dem der Schutzsuchende zum ersten Mal einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, dieser Staat in jedem Einzelfall auch die Zulässigkeitsprüfung vornehmen muss. Mit dieser Regelung wird, noch bevor geklärt wurde, welcher Staat überhaupt der zuständige Mitgliedstaat ist, dem Ersteinreisestaat die Zulässigkeitsprüfung des Asylantrages auferlegt. Diese hatte bislang der zuständige Mitgliedstaat durchzuführen.

Bereits Praktikabilitätserwägungen sprechen gegen das Vorziehen der Zulässigkeitsprüfung. Allein die zeitliche Dauer von vorgezogenen Zulässigkeitsprüfungen lässt dieses Verfahren als unpraktikabel erscheinen. Neben der behördlichen Prüfung, die mit einem gewissen zeitlichen Aufwand verbunden ist, muss das Ergebnis einer solchen Prüfung auch gerichtlich überprüfbar sein, um effektiven Rechtsschutz der Betroffenen zu gewährleisten. Gerichtsverfahren würden daher weitere Zeit und Ressourcen des prüfenden Ersteinreisestaats in Anspruch nehmen.

Angesichts der Tatsache, dass eine solche Prüfpflicht insbesondere Staaten wie Griechenland beträfe, dessen Asylsystem seit Jahren an systemischen Mängeln leidet und bereits in der Vergangenheit stark überfordert war, ist eine Entlastung der Staaten an den Außengrenzen durch Auferlegung einer solchen Prüfpflicht aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht zu erreichen. Die Absicht der Europäischen Kommission, die Dublin-Verordnung auch für den Fall großer Zuströme von Flüchtlingen anwendbar zu gestalten, spiegelt sich in einer solchen Regelung nicht wieder. Im Jahre 2015 hätte eine solche Regelung bedeutet, dass Griechenland für mehr als eine Million Asylsuchende eine Zulässigkeitsprüfung hätte durchführen müssen. Dies hätte einen nicht zu bewältigenden Verwaltungsaufwand für Griechenland bedeutet.

Der Verwaltungsaufwand für die Durchführung der Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfungen sollte weiterhin unter den Mitgliedstaaten verteilt werden. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen Verantwortung hierfür übernehmen. Das weitere Überschreiten der Belastungsgrenzen von Einreisestaaten an den Außengrenzen der Europäischen Union birgt ansonsten die Gefahr unabsehbarer politischer Folgen. Entsolidarisierenden Nationalisierungstendenzen und populistischen Entwicklungen innerhalb der Union könnte dadurch weiter Vorschub geleistet werden.

Eine vorgezogene Zulässigkeitsprüfung wird seitens des Deutschen Caritasverbandes daher nicht befürwortet. Nachvollziehbar wäre eine solche Regelung allenfalls im Hinblick auf das

langfristige Ziel, irgendwann eine zentrale Europäische Asylbehörde zu haben, die Asylanträge den einzelnen Mitgliedstaaten zuordnet. Allerdings erscheint derzeit auch nicht gesichert, ob eine solche Behörde jemals die Kapazität für starke Zuströme haben könnte. Die EU-Asylagentur sollte deshalb zunächst dahingehend gestärkt werden, Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme sich noch im Aufbau befinden oder derzeit überfordert sind, wirksame Hilfe und Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten anzubieten.

3. Fristsetzungen

An verschiedenen Stellen des Reformvorschlages wurden Fristen im Rahmen der Zuständigkeitsbestimmung verändert oder gestrichen. Auf einige soll nachfolgend eingegangen werden.

a. Illegale Einreise, Art. 15 Art. 3 Dublin-VO-E

Bislang war der Mitgliedstaat der zuständige Staat im Sinne der Dublin-VO, in den ein Antragsteller illegal eingereist ist. Diese Zuständigkeit endete nach Ablauf von 12 Monaten ab Einreisedatum. Hatte sich der Antragsteller zuvor 5 Monate in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten, wurde dieser Staat der zuständige Mitgliedstaat.

Diese Regelung wurde nun ersatzlos gestrichen. Dadurch gilt die Zuständigkeit des Ersteinreisestaates zeitlich unbefristet. Dies bedeutet, dass der Ersteinreisestaat der zuständige Staat bleibt, auch wenn sich der Antragsteller nach irregulärer Einreise vor Asylantragstellung möglicherweise schon Monate oder Jahre in einem anderen Staat aufgehalten hat. Mit fortwährendem Zeitablauf wird eine solche Regelung jedoch immer unangemessener, da der Schutzsuchende vielfach bereits vor Antragstellung Bezüge zu dem Aufenthaltsstaat entwickelt hat, die im Hinblick auf eine Integration in dem schutzgewährenden Staat nicht aus formalen Gründen wieder abgebrochen werden sollten. Aus Integrationserwägungen ist ein solcher Ewigkeitscharakter der Zuständigkeit deshalb abzulehnen.

b. Aufnahmeersuchen und Wiederaufnahmemitteilung, Art. 24, 25 und 26 Dublin-VO-E

Die Fristen im Rahmen von Aufnahmeersuchen und von Wiederaufnahmemitteilungen wurden in dem Vorschlag der Kommission deutlich verkürzt. Dies wird vom Deutschen Caritasverband begrüßt, da die Verkürzung eine Voraussetzung für die zügige Abwicklung von Dublin-Verfahren ist und dazu beiträgt, Schutzsuchende schneller in das Asylverfahren zu führen.

c. Überstellung, Art. 30 Dublin-VO-E

Bislang galt, dass der zuständige Mitgliedstaat nicht mehr zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person verpflichtet war und die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat überging, wenn die Überstellung nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten durchgeführt werden konnte. Diese Frist konnte höchstens auf ein Jahr verlängert werden, wenn die Überstellung aufgrund der Inhaftierung der betreffenden Person nicht erfolgen konnte, oder höchstens auf achtzehn Monate, wenn die betreffende Person flüchtig war.

Nach dem Vorschlag der Kommission soll diese Regelung ersatzlos gestrichen werden. Künftig soll die Überstellung immer innerhalb von vier Wochen nach der Überstellungsentscheidung erfolgt sein. Die Zuständigkeit wechselt nicht mehr nach Ablauf der Frist. Es ist offenkundig, dass diese Regelung verhindern soll, dass ein Untertauchen oder ein Aufenthalt im so genannten Kirchenasyl durch Fristablauf die Zuständigkeit eines bestimmten Mitgliedstaates erzwingen kann.

Wenn jedoch die Bindungswirkung des Fristablaufs entfällt und damit der Zuständigkeitswechsel nicht eintritt, würde eine Situation wieder eingeführt, die bereits im Rahmen des Dubliner Übereinkommens von 1990 galt. In der Evaluierung des Dubliner Übereinkommens stellte die EU-Kommission jedoch seinerzeit fest, dass Fristen, deren Ablauf ohne Konsequenzen bleibt, dazu führen, dass es zu langen Verfahren und der Unterbrechung von Überstellungen kommen könne, was erhebliche Folgen für den Zugang zum Schutz für den Schutzsuchenden habe¹¹. Der Zuständigkeitswechsel bei Fristablauf wurde in der Dublin III-VO gerade deshalb eingeführt, um Schutzlücken zu vermeiden und um Asylsuchende nicht über längere Zeit „im Orbit“ zu belassen.

Dass künftig die Überstellungsfrist auf maximal vier Wochen verkürzt wird, ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, da der Betroffene hierdurch nicht unangemessen lange in Ungewissheit bleibt. Offen bleibt jedoch, was passieren soll in den Fällen von Inhaftierungen und wenn die betreffende Person flüchtig ist.

4. Erweiterter Familienbegriff, Art. 2g Dublin-VO-E

Der Vorschlag sieht vor, den Familienbegriff zu erweitern. Künftig sollen auch Geschwister der Antragsteller im Rahmen der Dublin-VO bei einer möglichen Familienzusammenführung Berücksichtigung finden. Auch sollen Familien Berücksichtigung finden, die bereits bestanden, noch bevor der Antragsteller das Territorium eines Mitgliedstaates erreicht hat.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt eine solche Regelung, da sie durch die Berücksichtigung von Geschwistern die Familienzusammenführung stärkt und auch Familienbeziehungen berücksichtigt, die nach Verlassen des Herkunftsstaates, aber vor Erreichen eines EU-Mitgliedstaates eingegangen wurden. Damit wird den teils längeren Aufenthalten außerhalb des Herkunftsstaates (Bsp.: Flüchtlingscamps) Rechnung getragen. Gleichzeitig trägt sie dazu bei, Binnenwanderungen innerhalb der EU zu vermeiden.

¹¹ European Commission, Evaluation of the Dublin Convention, SEC (2001) 756, 13 Juni 2001, S. 9-11

5. Effektiver Rechtsschutz, Art. 28 Dublin-VO-E

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass die Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs sieben Tage ab Überstellungsentscheidung betragen soll. Im Falle einer Klageerhebung gegen die Überstellungsentscheidung soll das Gericht innerhalb einer Frist von 15 Tagen entscheiden. Bis die Entscheidungen getroffen sind, soll keine Überstellung durchgeführt werden. Außerdem soll nach der neuen Regelung ein Rechtsbehelf nur noch in den Fällen systemischer Mängel und in Familienangelegenheiten möglich sein.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Festschreibung des Suspensiveffekts, also die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs. Dies gibt den Betroffenen die Sicherheit, dass Überstellungsentscheidungen nicht vollzogen werden, bevor über den Rechtsbehelf oder die Klage entschieden wurde. Die Länge der Rechtsbehelfsfristen wird jedoch kritisch gesehen, da eine Rechtsbehelfsfrist von einer Woche die Gefahr birgt, dass Betroffene aufgrund fehlender Informationen über die Tragweite der Rechtsmittelfrist ihrer Rechte verlustig gehen könnten. Eine längere Rechtsmittelfrist würde zumindest die Möglichkeit eröffnen, Rechtsrat in Anspruch zu nehmen. Eine derart kurze Rechtsmittelfrist ist angesichts der Bedeutung der damit verbundenen Rechte aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht angemessen. Auch die Gewährung effektiven Rechtsschutzes im Sinne des Art. 47 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der EU wird innerhalb einer Frist von 15 Tagen in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren in der Regel nicht zu erreichen sein.

Die Beschränkung der Rechtsschutzmöglichkeit auf bestimmte Anwendungsfälle ist menschen- und verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Bei dem Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK handelt es sich um ein Menschenrecht. Danach müssen im Falle von Verletzungen der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention effektive Rechtsschutzmöglichkeiten gegeben sein. Auch das Grundgesetz regelt mit der Rechtsweggarantie in Art. 19 Absatz 4 GG das Recht auf effektiven Rechtsschutz. Europarechtlich deuten auch die jüngst durch den Europäischen Gerichtshof getroffenen Entscheidungen „Ghezelbash“¹² und „Karim“¹³ bei Rechtsbehelfen gegen eine Überstellungsentscheidung in diese Richtung. Beide Entscheidungen nehmen Bezug auf den Erwägungsgrund 19 der Dublin-III-Verordnung, der auf Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verweist. Dort ist geregelt, dass jede Person das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf hat. Ein wirksamer Rechtsbehelf und damit ein effektiver Rechtsschutz muss daher auch in anderen als den in dem Reformvorschlag der Kommission genannten Gründen geltend gemacht werden können.

6. Selbsteintrittsrecht, Art. 19 Dublin-VO-E

Nach der Neuregelung soll ein Selbsteintritt, also die Möglichkeit, ein Asylverfahren durchzuführen, auch wenn der Staat nicht der zuständige Mitgliedstaat ist, nur noch in bestimmten Fällen erlaubt sein. Grundsätzlich soll dies nur noch in der Zeit möglich sein, in der noch kein Mit-

¹² EuGH, C 63/15, Ghezelbash, 7. Juni 2016

¹³ EuGH, C 155/15 Karim, 7. Juni 2016

gliedstaat als zuständiger Staat im Sinne des Dublin-Verfahrens bestimmt wurde. Für einen möglichen Selbsteintritt sollen nur noch familiäre Gründe gelten, die nicht die Kernfamilie betreffen.

Bewertung

Bislang hatten die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit flexibel zu reagieren und aus humanitären und politischen Gründen auch Asylanträge von Schutzsuchenden zu bearbeiten, für die sie nach den Zuständigkeitsregeln der Dublin-Verordnung nicht zuständig waren. Diese Möglichkeit zum voraussetzungslosen Selbsteintritt eines Mitgliedstaates soll durch die neue Regelung abgeschafft werden. Andere humanitäre oder kulturelle Gründe außer familiären Gründen spielen keine Rolle mehr. Nur wenn Verwandte im weiteren Sinne in dem Mitgliedstaat vorhanden sind, soll ein Selbsteintritt noch erlaubt sein.

Dadurch werden notwendige Spielräume für eine humanitäre Handhabung des Dublin-Systems in Sondersituationen oder im Einzelfall beseitigt. Dies ist deshalb bedenklich, da insbesondere auch im Falle von systemischen Mängeln im Asylsystem einzelner Mitgliedstaaten oder im Falle unvorhergesehener Ereignisse (bspw. starke Zuströme durch Verlagerung der Fluchtrouten) anderen Staaten der Selbsteintritt verwehrt bliebe. Gruppen- oder länderbezogene Lösungen aus humanitären Gründen, von denen Deutschland bisher häufig Gebrauch macht (z.B. im Hinblick auf Dublin-Überstellungen von Deutschland nach Bulgarien), wären dann ausgeschlossen.

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt daher, ein voraussetzungsloses Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten vorzusehen, um den Mitgliedstaaten die nötige Flexibilität für Aufnahmen aus humanitären als auch aus (integrations-)politischen Gründen zu ermöglichen. Freiwillig übernommene Zuständigkeiten für Asylsuchende könnten im Rahmen der Aufnahmequoten berücksichtigt werden und damit auch im Interesse der Mitgliedstaaten sein.

7. Rücküberstellungshaft, Art. 29 Dublin-VO-E

Laut Vorschlag der Kommission soll die maximale Dauer der Inhaftnahme im Rahmen von Dublin-Überstellungen künftig nur noch sieben Wochen betragen.

Bewertung

Die Verkürzung der maximalen Haftdauer von derzeit noch zwölf auf sieben Wochen ist zu begrüßen. Dies umso mehr, als es sich bei der Dublin-Haft lediglich um eine Ingewahrsamnahme handelt, die das Untertauchen der Betroffenen verhindern und damit der Durchführung des Überstellungsverfahrens dienen soll. Die Haft in diesem Rahmen darf keinen sanktionierenden Charakter haben, da sie kein strafrechtliches Ziel wie bei strafrechtlichen Sanktionen verfolgt. Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass nur in Ausnahmefällen und nur für einen kürzest möglichen Zeitraum eine Ingewahrsamnahme im Rahmen von Dublin erfolgen darf. Aus dem alleinigen Grund, dass eine Person Subjekt des Dublin-Verfahrens ist, darf noch keine Möglichkeit zur Inhaftnahme abgeleitet werden.

8. Unbegleitete Minderjährige, Art. 8 und 10 Absatz 5 Dublin-VO-E

Der Reformvorschlag sieht weiterhin vor, dass auch bei unbegleiteten Minderjährigen im Falle der Abwesenheit von Familienmitgliedern oder Verwandten in anderen Mitgliedstaaten der EU der Staat zuständig sein soll, in dem der Asylantrag erstmalig gestellt wurde, es sei denn, dies dient nicht dem Kindeswohl.

Bewertung

Nicht aufgegriffen wurde in der Neuregelung die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes¹⁴ zu unbegleiteten Minderjährigen, die in mehr als einem Mitgliedstaat einen Asylantrag stellen. Falls der unbegleitete Minderjährige keinen sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig aufhaltenden Familienangehörigen hat, ist danach derjenige Mitgliedstaat als zuständiger Mitgliedstaat anzusehen, in dem sich dieser Minderjährige aufhält, nachdem er dort einen Asylantrag gestellt hat. Diese Entscheidung sollte verhindern, dass im Falle mehrerer Asylantragstellungen durch einen unbegleiteten Minderjährigen dieser im Rahmen von Dublin innerhalb der EU rücküberstellt werden muss. Zwar soll nach der neuen Konzeption der vorgeschlagenen Dublin-VO ein solcher Fall von zwei Asylanträgen gar nicht mehr eintreten. Doch der Inhalt der vorgeschlagenen Regelung lässt vermuten, dass Fälle, in denen mehrere Asylanträge gestellt werden, nicht vollkommen ausgeschlossen sind.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollte entsprechend der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs eine Ergänzung in das Dublin-System aufgenommen werden, dass in den Fällen, in denen ein Minderjähriger keine Familienmitglieder oder Verwandten in einem Mitgliedstaat der EU hat, derjenige Mitgliedstaat für den Asylantrag zuständig ist, in dem sich der Minderjährige gegenwärtig aufhält und dort einen Asylantrag stellt, unabhängig davon, ob bereits in einem anderen Mitgliedstaat ein Asylantrag gestellt wurde. Maßgeblich sollte der Aufenthaltsort des Minderjährigen sein, solange noch keine Entscheidung in der Sache ergangen ist. Eine solche Regelung würde weitere Überstellungen von Minderjährigen, die nicht dem Zusammenleben mit Familienangehörigen dienen, verhindern und gleichzeitig Kindeswohlgesichtspunkte angemessen berücksichtigen. Das Kindeswohl sollte so das maßgebliche Kriterium der Regelung sein.

9. Recht auf Information, Art. 6 Dublin-VO-E

Weitgehende Rechte des Antragstellers auf Information sind in dem Vorschlag der EU-Kommission ebenfalls vorgesehen. Sie sehen vor, dass der Antragsteller darüber informiert werden muss, dass er seinen Antrag im Ersteinreisestaat stellen muss. Gleichzeitig muss darauf hingewiesen werden, welche Konsequenzen es hat, wenn der Antragsteller dieser Verpflichtung zuwiderhandelt.

¹⁴ MA and others against UK, C-648/11

Bewertung

Grundsätzlich werden diese Rechte auf Information seitens des Deutschen Caritasverbandes sehr begrüßt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich auch die Verletzung dieser Rechte auf Information seitens der Behörden nicht zum Nachteil der betroffenen Antragsteller auswirken darf. Dies sollte in der Verordnung in jedem Falle noch zum Ausdruck kommen. Es sollten Maßnahmen geregelt werden, die gegenüber einem Mitgliedstaat ergriffen werden müssen, dessen staatliche Akteure ihrer Pflicht zur umfassenden Information der Antragsteller nicht nachkommen.

10. Anerkannte international Schutzberechtigte und Freizügigkeit, Art. 20 Nr. 1 lit. e Dublin-VO-E

Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU als international Schutzberechtigte anerkannt sind und sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, müssen von dem Staat der Anerkennung wieder aufgenommen werden, sofern sie sich im anderen Mitgliedsstaat ohne Aufenthaltsrecht aufhalten oder dort einen Asylantrag stellen.

Bewertung

Diese Regelung bezieht sich auf Personen, die bereits einen Schutzstatus zuerkannt bekommen haben. Sie ist insoweit systemfremd, da das Dublin-System dazu dient, den zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen, der für das Asylverfahren zuständig ist.

Anerkannte international Schutzberechtigte können sich mit dem Aufenthaltstitel des Staates, in dem sie anerkannt sind, im Schengenraum frei bewegen und für 90 Tage aufhalten (Art. 21 SDÜ). Sie dürfen sich innerhalb der EU auch für einen längeren Zeitraum frei bewegen und in einem anderen Mitgliedstaat Wohnsitz nehmen, wenn sie die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erworben haben. Anders als die Unionsbürgerschaft gibt der Daueraufenthalt-EU keine volle Freizügigkeit. Die Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat ist nur möglich, wenn der Lebensunterhalt dort aus eigenen Mitteln gesichert ist. Das bedeutet in der Regel, dass in dem „Zielstaat“ eine Arbeit gefunden werden muss. In Deutschland gelten für diese Arbeitssuchenden die gleichen Voraussetzungen wie für Arbeitsmigrant(inn)en von außerhalb der EU, also auch die Vorrangprüfung. Ist der Lebensunterhalt gesichert, kann die Familie mitgenommen werden. Eine weitere Möglichkeit innerhalb der EU den Aufenthaltsstaat zu wechseln ist, sich in einem anderen EU-Staat um ein Arbeitsvisum zu bewerben. Gelingt dies, unterliegt aber die Familienzusammenführung strengeren Regeln. Auch geht - anders als beim Daueraufenthalt EU, der ein „Rückkehrrecht“ umfasst - das Aufenthaltsrecht im Staat der Anerkennung und die der Rechtsstellung als international Schutzberechtigter innewohnenden Rechte verloren.

Um die Bewegungsfreiheit von international Schutzberechtigten innerhalb der EU zu verbessern, wäre es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sinnvoll, die Voraussetzungen für den Erwerb des Daueraufenthalt EU durch anerkannte Schutzberechtigte abzusenken. Der Erwerb der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten setzt 5 Jahre Aufenthalt voraus. In dieser Zeit darf das Hoheitsgebiet des schutzgewährenden Staates nicht länger als sechs Monate verlassen werden. Geplant ist, dass - korrespondierend mit Art. 20 Nr. 1 lit. e

Dublin-VO-E - ein Aufenthalt ohne Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat das Laufen der Frist nicht nur unterbricht, sondern sie nach Rückkehr in den schutzgewährenden Staat neu zu laufen beginnt. Weiter müssen sie u.a. den Lebensunterhalt durch feste und regelmäßige Einkünfte sichern und angemessene Beiträge für die Altersversorgung geleistet haben.

International Schutzberechtigte können diese Voraussetzungen schlechter erfüllen als andere Drittstaatsangehörige, da sie sich in einer grundsätzlich anderen Situation befinden als beispielsweise Arbeitsmigrant(inn)en. Letztere suchen sich den EU-Staat, in dem sie Aufenthalt nehmen, selbst aus. International Schutzberechtigte sind hingegen abhängig von der Zuständigkeitsverteilung des Dublin-Systems. Dadurch können Sprachkenntnisse und Netzwerke, die eine Arbeitsmarktintegration fördern, nicht berücksichtigt werden. Auch eine schwierige Arbeitsmarktsituation, wie sie insbesondere in Griechenland und Italien als den wichtigsten Erst-einreiseländern besteht, führt dazu, dass international Schutzberechtigte oft große Schwierigkeiten haben, Zugang in den ersten Arbeitsmarkt des Aufenthaltsstaates zu finden. Der Weg zum Daueraufenthaltsrecht ist damit deutlich erschwert.

Die Mobilität auch innerhalb der EU wird immer bedeutsamer für die Lebens- und Arbeitsperspektiven aller in der EU lebenden Menschen. Um die Möglichkeiten, sich zum Zwecke der Arbeitssuche und der Arbeitsaufnahme in andere EU-Mitgliedstaaten begeben zu können, zu verbessern, wäre eine Anpassung der Voraussetzungen für den Daueraufenthalt EU der beste Weg. Es wäre einerseits sichergestellt, dass die Rechte von international Schutzberechtigten durch die Mobilität nicht verloren gehen. Da im Zielstaat für einen längeren Aufenthalt die Lebensunterhaltssicherung aus eigener Kraft Voraussetzung ist, ist auch sichergestellt, dass es nicht zu einer unkontrollierten Zuwanderung in die Wohlfahrtssysteme kommt. Um der besonderen Situation von Schutzberechtigten Rechnung zu tragen, sollte es bei Familien allerdings genügen, wenn der Lebensunterhalt überwiegend aus eigenen Mitteln gesichert ist

11. Korrekturmechanismus (Fairness-Mechanismus), Art. 34, 35, 36 und 37 Dublin-VO-E

Der von der EU-Kommission vorgeschlagene Korrekturmechanismus soll dann in Kraft treten, wenn das Aufkommen von Antragstellern auf internationalen Schutz in einzelnen Mitgliedstaaten unverhältnismäßige Ausmaße annimmt. Dies soll dann der Fall sein, wenn ein gemessen an der Bevölkerungszahl und der Höhe des Bruttosozialproduktes der einzelnen Staaten berechneter Verteilungsschlüssel in einem Staat um 150% überschritten wird. Die Referenzzahl wird ermittelt anhand der insgesamt gestellten Anträge in den vergangenen 12 Monaten. Steigt die Anzahl der Antragsteller (bei der auch neuangesiedelte Schutzbedürftige aus Drittländern, also Resettlement-Flüchtlinge, miteingerechnet werden) auf das Anderthalbfache eines auf dieser Grundlage ermittelten Schwellenwertes, werden alle weiteren neuen Antragsteller (ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit) nach der Prüfung ihres Antrags auf Zulässigkeit auf die übrigen Mitgliedstaaten verteilt, deren Schwellenwert noch nicht erreicht wurde. Diese können jedoch lediglich bis zum Erreichen von 100% der Quote der anderen Mitgliedstaaten umverteilt werden. Sinkt das unverhältnismäßige Aufkommen in einzelnen Mitgliedstaaten wieder unter den Schwellenwert von 150% der Quote, endet auch die Umverteilung. Ein Mitgliedstaat hat

auch die Möglichkeit, vorübergehend nicht an dem Umverteilungsmechanismus teilzunehmen. In diesem Fall zahlt er einen Solidarbeitrag von 250.000 Euro pro Person an den Mitgliedstaat, der an seiner Stelle einen ihm nach dem Fairnessmechanismus zugedachten Antragsteller übernimmt.

Bewertung

Grundsätzlich befürwortet der Deutsche Caritasverband einen Mechanismus für eine gerechtere Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die EU-Kommission hat sich hinsichtlich des Zieles der solidarischen Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten in ihrem Vorschlag nun für einen Korrekturmechanismus entschieden, der auf einer Quote beruht, die mittels eines Schwellenwertes ermittelt wird. Auffallend ist, dass der Verteilungsschlüssel lediglich anhand von zwei Kriterien ermittelt wird. Weitere im politischen Diskurs diskutierte Modelle, die auch Kriterien wie bspw. die Aufnahmekapazität, Landesfläche oder Niveau der Arbeitslosigkeit in einem Staat berücksichtigen, wurden nicht in Betracht gezogen. Die Gründe dafür gehen aus dem Vorschlag der Kommission nicht hervor. Der Schwellenwert, ab dem ein Mitgliedstaat Unterstützung durch Umverteilungsmaßnahmen erhalten soll liegt bei 150% des Anteils, den er rechnerisch übernehmen muss. Dadurch würde der Mitgliedstaat jedoch gezwungen über seinen gerechten Anteil hinauszugehen, bevor Umverteilungsmaßnahmen greifen. Dies könnte vermieden werden, wenn die Regelung Umverteilungsmaßnahmen bereits dann in Betracht zöge, wenn 100% des Anteils des Mitgliedstaates überschritten wird.

Angesichts der bisherigen unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten zu Umverteilungsmechanismen innerhalb der Europäischen Union und der jüngsten Erfahrungen mit der tatsächlichen Umsetzung von Beschlüssen der Mitgliedstaaten ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes allerdings zweifelhaft, ob sich die Mitgliedstaaten im Rat der EU überhaupt auf einen solchen Mechanismus verständigen würden. Einige Staaten lehnen eine Aufnahme von Antragstellern gänzlich ab. Die bislang zugesagten Übernahmen im Rahmen von Umverteilungsmaßnahmen wurden weitestgehend nicht umgesetzt. Vor diesem Hintergrund wird es vermutlich schwierig sein, die Akzeptanz aller Mitgliedstaaten für ein System der Umverteilung zu erreichen. Deshalb könnte mit einer ergänzenden Regelung darauf hingewirkt werden, dass die einzelnen Mitgliedstaaten an die Übernahme eines gerechten Anteils der Verantwortungsübernahme herangeführt werden. Dies könnte mit einer Übergangszeit von einigen Jahren bewerkstelligt werden, in denen kritischen Mitgliedstaaten Zeit gegeben wird, ihre Aufnahmesysteme weiter aufzubauen und nach und nach mittels festgelegter Stufen einen größeren und damit gerechteren Anteil an der gemeinsamen Verantwortung zu übernehmen. Um den Anreiz für die Teilnahme an einer solchen Übergangsregelung zu erhöhen, könnte überdies eine finanzielle Unterstützung für die Flüchtlingsaufnahme in Betracht gezogen werden, die sich gegebenenfalls aus einem speziellen Fonds speist. Parallel würden diejenigen Mitgliedstaaten, die einen höheren Anteil während dieser Übergangszeit tragen mussten, über denselben Zeitraum sukzessive bis zum Erreichen ihres gerechten Anteils entlastet werden können. Diese könnten ebenfalls eine finanzielle Unterstützung aus einem speziellen Fonds erhalten, um einen Ausgleich für die anfangs höhere Belastung zu erhalten.

Deutscher Caritasverband e.V.

Unrealistisch erscheint die Maßnahme, dass ein Mitgliedstaat, der temporär nicht an dem Fairness-Mechanismus teilnimmt, dem übernehmenden Mitgliedstaat 250.000 Euro pro Antragsteller bezahlen soll. Davon abgesehen würde die Möglichkeit der Mitgliedstaaten sich von ihrer Verpflichtung „freizukaufen“ eine neue Unausgewogenheit hinsichtlich der tatsächlichen Verantwortungsteilung generieren, da auch langfristig Mitgliedstaaten dann nicht gehalten wären sich der tatsächlichen Übernahme von Verantwortung durch konkrete Flüchtlingsaufnahme und der daraus resultierenden Folgen für die Gesellschaften der einzelnen Staaten anzunähern.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist jeder Mitgliedstaat gehalten, sich vollumfänglich an europäische Rechtsakte zur Verantwortungsteilung zu halten. Um die ordnungsgemäße Beteiligung der Staaten an den Verfahren, insbesondere der solidarischen Verantwortungsteilung bei der Flüchtlingsaufnahme durchzusetzen, könnte diese auch mit finanziellen Fördermitteln in anderen Bereichen (Bsp.: Struktur- und Investitionsfonds) verknüpft werden. So könnte ein Anreiz geschaffen werden, dass sich alle Mitgliedstaaten an die Regeln halten, sofern sie denn beschlossen werden.

Grundsätzlich positiv ist die Aufwertung des Instrumentes Resettlement. Durch die Einberechnung von neuangesiedelten Schutzbedürftigen aus Drittländern im Rahmen des Korrekturmechanismus könnten einige Mitgliedstaaten dazu übergehen, die planbare Aufnahme im Rahmen von Resettlementkontingenten zu priorisieren. Dies könnte dazu führen, dass in Staaten, in denen bislang keine Aufnahmetradition existiert, Enklaven entstehen, die Gesellschaften langsam an die Flüchtlingsaufnahme heranführen können. Andererseits besteht, insbesondere angesichts der erklärten Haltung der Kommission, Resettlement als das Modell der Zukunft zu sehen, die Gefahr, dass eine Zunahme der Kontingentierung der Flüchtlingsaufnahme den individuellen Flüchtlingsschutz zurückdrängt. Wichtig ist daher aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes, dass der individuelle Flüchtlingsschutz weiterhin gewährleistet bleibt.

Freiburg, 04.05.2017
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt:

Martin Beißwenger, Referent für Flüchtlingsfragen, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-327, Martin.Beißwenger@caritas.de

Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge, DCV Berlin,
Tel. 030/284447-53, Bernward.Ostrop@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin Migration und Integration, DCV (Freiburg)
Telefon 0761/200-371, Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de