**Vermerk zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der LINKEN (Ulla Jelpke u.a.) zur ergänzenden Asylstatistik für das zweite Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zu Dublin-Verfahren (BT-Drs. 19/3813)**

Dr. Thomas Hohlfeld, Referent für Migration/Integration/Flüchtlinge, Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, 227-51122, 31.8.2018

**Meldungen:**

* **Überstellungsquote im Dublin-Verfahren steigt weiter auf 25%**
* **Kaum Überstellungen nach Griechenland und Bulgarien - Gerichte verhindern dies häufig, weiterhin keine Überstellung nach Ungarn**
* **Familienzusammenführungen aus Griechenland im Rahmen des Dublin-Systems werden in der Praxis erheblich erschwert**
* **Nationale Verwaltungsvereinbarungen mit Spanien, Griechenland und Italien jenseits des geltenden EU-Rechts!**
* **Bis Juli 2018 gab es schon über 900 Beschwerden griechischer Behörden wegen der Verweigerung einer Familienzusammenführung nach der Dublin-Verordnung durch das BAMF**

Bewertung durch **Ulla Jelpke:**

*„Es ist keine Erfolgsmeldung, wenn die Effizienz des Dublin-Systems aus Sicht deutscher Behörden steigt - im Gegenteil: Für die Betroffenen ist die gewaltsame Zurückschiebung zumeist eine Katastrophe. Und die strukturelle Ungerechtigkeit des Dublin-Systems wird mit Überstellungen in Ersteinreiseländer wie Italien weiter verstärkt. Statt zu versuchen, das ungerechte und gescheiterte Dublin-System mit aller Macht gegen den Willen von Schutzsuchenden und anderen Mitgliedstaaten durchzusetzen, sollte sich die Bundesregierung für ein grundlegend anderes, solidarisches System der Flüchtlingsaufnahme in der EU einsetzen.“*

*„Das Europäische Parlament hat länder- und fraktionsübergreifend mit großer Mehrheit einen Vorschlag zur Änderung des Dublin-Systems vorgelegt. Daran sollten sich die zerstrittenen Regierungschefs der Mitgliedstaaten orientieren. Auch an diesen Vorschlägen gibt es Kritik, aber die Europaparlamentarier haben begriffen, dass man die berechtigten Wünsche und Interesse der Schutzsuchenden zentral berücksichtigen muss, um zu einer fairen, akzeptierten und dauerhaften Verantwortungsteilung in der EU zu kommen. Zwangsumverteilungen hingegen sind inhuman und ineffektiv, und sie werden auch in Zukunft nicht funktionieren.“*

*„Immer wieder heißt es, Dublin sei gescheitert. Noch schlimmer ist es aber, wenn Dublin ‚funktioniert‘. Denn nach der Un-Logik des Systems müssen dann die ohnehin überforderten Ersteinreiseländer der EU weitere Schutzsuchende aus Ländern wie Deutschland zurücknehmen. Schutzsuchende werden mit Gewalt in Europa hin- und hergeschoben und haben keine Chance anzukommen. Das ist inhuman und kann in der Praxis nicht funktionieren.“*

*„Zurückweisungen von Schutzsuchenden in einem 48stündigen Schnellverfahren, wie zwischen Deutschland, Spanien und Griechenland vereinbart, verstoßen eindeutig gegen die Dublin-Verordnung. Das ist vermutlich der Grund, warum Vereinbarungen jenseits des geltenden EU-Rechts getroffen wurden. Der Vorrang des Europarechts ist eine Grundregel in der EU. Dass hiergegen bewusst verstoßen wird, um den politisch Amok laufenden Seehofer zu befrieden, ist eine überaus beunruhigende Nachricht. Umso schlimmer, dass auch die SPD hier mitmacht.“*

*„Pauschale Zurückweisungen sind schon deshalb unzulässig, weil Deutschland oftmals für die Asylprüfung zuständig ist, etwa wenn bereits enge Familienangehörige hier leben. Das muss in einem Dublin-Verfahren mit Rechtsschutzmöglichkeiten geklärt werden. Die Bundesregierung aber handelt in Wildwest-Manier nach dem Motto: Erst schießen, dann fragen.“*

*„Der Verdacht drängt sich auf, dass Deutschland die Familienzusammenführung nach der Dublin-Verordnung behindert, um Griechenland zu Zugeständnissen bei der Rücknahme von Asylsuchenden aus Deutschland zu bewegen. Ein solches politisches Geschacher auf Kosten der Familien darf es nicht geben, die Bundesregierung muss sich an geltendes EU-Recht halten.“*

**Ausgewählte Aspekte der Antwort im Detail** [Angaben beziehen sich auf das zweite Quartal 2018; Vergleichsangaben für 2017 auf BT-Drs. 19/694]:

- Frage 1: der **Anteil von Dublin-Verfahren an allen Asylverfahren** **beträgt 37,2%** (2017: 32,4%, 2016: 7,7%). Etwa **2/3 aller Dublin-Ersuchen beruhen auf EURODAC-Treffern** (ein konstanter Wert), gut 80% davon infolge eines vorherigen Asylgesuchs in einem anderen EU-Mitgliedstaat.   
**Dublin-Verfahren dauerten** im ersten Halbjahr 2018 durchschnittlich **1,5 Monate** (2017: 2,3 Monate; Frage 12).

- Frage 2: **Nigerianische Flüchtlinge bilden mit 14,2% die größte Gruppe der von Ersuchen Betroffenen** [2017 noch an 4. Stelle, 7,1%].

**Italien** wird immer stärker und **an erster Stelle um Übernahmen ersucht: 36,8%** [2017: 35,3%], Griechenland (9,9%), Frankreich und Spanien folgen.

- Frage 4: Die **Zahl der Überstellungen bleibt auf hohem Niveau: 2.422 im 2. Quartal 2018** (2.500 im ersten Quartal, 2017: 7.102).

Von Überstellungen sind vor allem irakische, syrische, afghanische und nigerianische Flüchtlinge betroffen, **Überstellungen gehen vor allem und in steigendem Maße nach Italien: 37,4%, 905 Personen** (1. Quartal: 31,2%, 781 Personen)

- Frage 4: **Nach Jahren der Aussetzung von Überstellungen nach Griechenland (seit 2011) gab es im 1. Quartal vier, im zweiten Quartal eine Überstellung nach Griechenland.**

- Frage 7: **Gerichte verhinderten im ersten Halbjahr 2018 in jedem zweiten Fall eine geplante Überstellung nach Griechenland** (14 von 28 Entscheidungen im Eilverfahren)

- Zu Frage 8a führt die Bundesregierung aus, dass es nur wenige Zustimmungen zur Rückübernahme durch Griechenland gebe (2017: 81, 1. HJ 2018: 102) und die Ablehnungen aus Sicht der Bundesregierung „überwiegend nicht stichhaltig“ seien.

- Frage 6:

Die **Überstellungsquote im zweiten Quartal betrug 24,5% - dies liegt deutlich über vorherigen Werten** (1. Quartal: 22%, 2017: 15,1%, 2016: 13,5%). [Das deckt sich mit Berichten aus der Praxis über verschärfte Dublin-Überstellungen, leider auch von psychisch Kranken, einzelnen Familienmitgliedern usw.]   
Die Bundesregierung erklärt hierzu (Frage 12): Durch Verfahrensbeschleunigungen, die prioritäre und konzentrierte Bearbeitung und zudem fokussierten Personaleinsatz „konnte ein **beachtlicher Anstieg der Überstellungsquote** erreicht werden“.

In Bezug auf **Italien** konnte die Quote von 15,8% (1. Q) auf 19,6% (2. Q) angehoben werden.

In Bezug auf **Griechenland** gab es im zweiten Quartal 1.351 Ersuchen, 55 Zustimmungen und eine Überstellung.

**Die "Bilanz" des Dublin-Systems ist aus deutscher Sicht nunmehr "positiv": Deutschland konnte im zweiten Quartal 450 Asylsuchende mehr an andere EU-Staaten überstellen als es in Gegenrichtung übernehmen musste** (im ersten Quartal sogar fast 1.000; 2017: "Negativ"-Saldo aus Sicht Deutschlands von 1.652 Personen).

Der Aufwand ist jedoch enorm: Im BAMF sind **313 Angestellte** alleine **mit Dublin-Verfahren beschäftigt** (Frage 21).

Frage 7:

Die **Erfolgsquoten** aus Sicht der Geflüchteten **in gerichtlichen Eilverfahren gegen Überstellungen** sind unterschiedlich: Jede 4. Überstellung nach **Italien** wird von den Gerichten im Eilverfahren verhindert (**24,4%)**, bei **Bulgarien** liegt die Erfolgsquote bei **61%** [das ist auch angesichts der aktuellen Diskussion darüber interessant, warum der mutmaßliche irakische Täter aus Chemnitz nicht nach Bulgarien abgeschoben wurde – in Bulgarien herrschen für Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge oft unmenschliche Bedingungen, weshalb sich Überstellungen dorthin verbieten!]

Sehr interessant ist die Antwort zu Frage 9, wo nach dem **Stand der Verhandlungen über** **Verwaltungsvereinbarungen zur Beschleunigung von Dublin-Verfahren** gefragt wurde.  
Denn es fällt auf, dass die bereits beschlossenen bzw. kurz vor Abschluss stehenden **Vereinbarungen mit Spanien, Griechenland und Italien hier mit keinem Wort erwähnt** werden, stattdessen wird auf laufende Verhandlungen mit Frankreich und Portugal verwiesen (sowie auf Kontakte auf Arbeitsebene mit weiteren Ländern). Ziel seien Verwaltungsvereinbarungen nach Art. 36 Dublin-VO zur effizienten Gestaltung von Dublin-Verfahren.

**Das** **könnte bedeuten, dass die Vereinbarungen mit Spanien, Griechenland und Italien – anders als es bislang diskutiert und öffentlich dargestellt wurde - gerade keine Vereinbarungen nach Art. 36 Dublin-VO sind** (die vereinbarte 48-Stunden-Frist zur Zurücküberstellung wäre auch schwerlich mit der Dublin-Vereinbarung vereinbar, da zumindest eine einwöchige Frist zur Einlegung von effektiven Rechtsmitteln gegen eine Dublin-Entscheidung gegeben sein müsste).   
Eine dahingehend sensibilisierte Re-Lektüre einer Pressemitteilung des BMI vom 9.8.2018 zur deutsch-spanischen Vereinbarung (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/08/verwaltungsabsprache-spanien.html>) könnte diesen Verdacht bestätigen: Dort ist zum einen nicht von einer Verwaltungsvereinbarung (nach Art. 36 Dublin-VO), sondern von einer „Verwaltungsabsprache“ die Rede. Zum anderen heißt es: „Es findet keine Einreise nach Deutschland statt“.

Besagte Verwaltungsabsprachen (die noch nicht veröffentlicht und auch den Mitgliedern des Bundestages nicht zur Kenntnis gegeben wurden) könnten also vorsehen, dass die schnelle Rücküberstellung (nach Spanien, Griechenland, Italien) von Schutzsuchenden mit einem EURODAC 1-Treffer an der deutsch-österreichischen Grenze jenseits der Regeln der Dublin-Verordnung erfolgen soll, weil die Betroffenen (angeblich) noch nicht nach Deutschland eingereist seien. Das wäre allerdings unionsrechtlich höchst problematisch, weil es nationale Vereinbarungen in einem Bereich, der EU-rechtlich geregelt ist, nicht geben kann / darf.

**AKTUELLE ERGÄNZUNG:**Infolge einer Journalisten-Nachfrage **bestätigte das BMI, dass die Abkommen mit Spanien und Griechenland keine Vereinbarungen nach Art. 36 Dublin-VO seien**! Es handele sich um Abkommen, um vor (!) dem Grenzübertritt eine Zurückweisung an der Grenze direkt in das Land des ersten Asylantrags vorzunehmen. Art. 36 setze hingegen einen Asylantrag in Deutschland voraus, nach (!) einem Grenzübertritt.

Das ist **überraschend** – und **rechtlich höchst zweifelhaft**!

Prof. Dr. Jürgen Bast:  
„Durch bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedstaaten können ebenso wenig wie durch einzelstaatliches Handeln Rechte abgeschafft/verweigert werden, die die Dublin-Verordnung gewährleistet. Dazu gehören auch das Recht auf Zugang zum Asylverfahren sowie der Rechtsschutz (auch gegen Dublin-Entscheidungen). Der Vorrang des Unionsrechts gilt für jegliches Handeln der Mitgliedstaaten, auch wenn diese sich dabei völkerrechtlicher Formen bedienen, also miteinander »Verwaltungsvereinbarungen« o.Ä. schließen. Die Rechtsschutzgarantie der Dublin-Verordnung (hinter der Art. 47 Abs. 1 Grundrechte-Charta steht) muss jedoch gewährleistet sein.

Der Vorrang des Europarechts vor nationalem Recht gehört zu den verfassungsrechtlichen Grundpfeilern für jedes Mitglied der EU. Es geht auf ein Grundsatzurteil des Europäischen Gerichthofs aus dem Jahr 1963 zurück (Urteil Costa/ENEL) und ist seitdem ständige Rechtsprechung. Diese Grundregel wird auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt.“

In einer Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Zurueckweisungen_von_Fluechtlingen_an_der_Grenze_Zweite_Auflage.pdf>) heißt es (S. 9): „Vereinbarungen, die von der Verordnung abweichen, sind demnach grundsätzlich nicht zulässig. Dies lässt sich damit erklären, dass die Dublin III-Verordnung der Vereinheitlichung des Europäischen Asylsystems dient. Eine Vereinbarung, der zufolge Deutschland Menschen, die Asyl suchen, einfach an der Grenze zurückweisen könnte, wäre daher nicht zulässig. (…) Die klaren Zuständigkeitsregelungen in der Dublin III-Verordnung und damit auch die im Dublin-Verfahren menschenrechtlich gebotene Prüfung der Zuständigkeit etwa unter Aspekten des Rechts auf Familienleben und des Kindeswohls kämen damit ins Wanken. Die Abänderung der Rechtsvorschriften der Dublin III-Verordnung wäre rechtlich nicht zulässig und wegen des Vorrangs europäischen Rechts auch nicht möglich.“

Das viel zitierte französisch-italienische Rückübernahmeabkommen aus dem Jahr 1997 sehe eine ausdrückliche Ausnahmeregelung für Fälle vor, auf die die Dublin-Regelungen anwendbar seien. Die französische Justiz habe 2017 und 2018 direkte Zurückweisungen von in Italien registrierten Schutzsuchenden an der französisch-italienischen Grenze mit der Begründung, es stünde fest, dass Italien der zuständige Dublin-Staat sei, mehrfach für europa- und menschenrechtswidrig erklärt (a.a.O., S. 10).

Direkte Zurückweisungen, wie jetzt bilateral vereinbart, ohne Prüfung der Zuständigkeit und ohne effektiven Rechtsschutz, sind mit der Dublin-Verordnung nicht vereinbar und damit unionsrechtswidrig. Vereinbarungen nach Art. 36 Dublin-VO bedürften einer vorherigen Zustimmung durch die EU-Kommission und würden die Grundregelungen der Dublin-Verordnung ebenfalls nicht außer Kraft setzen.

Die Verwaltungsabsprache zwischen Deutschland und Spanien vom 6. August soll unter anderem diese Regelung enthalten:  
*Deutschland übernimmt die Reisekosten einer Rücküberstellung im Falle der Familienzusammenführung, sollte die überstellende Person in der Vergangenheit von Deutschland nach Maßgabe der Absprache zurückgewiesen worden sein.*

In anderen Worten: In Fällen, in denen Deutschland aufgrund bestehender Familienbindungen der nach der Dublin-Verordnung zuständige Mitgliedstaat ist, es aber zunächst trotzdem zu einer Zurückweisung infolge der Verwaltungsvereinbarung kam, übernimmt Deutschland die Kosten der späteren erneuten Rücküberstellung nach Deutschland. Das ist ein indirektes Eingeständnis des Umstands, dass die pauschalen Zurückweisungen nach der Verwaltungsabsprache in bestimmten Fallkonstellationen gegen die Regeln der Dublin-Verordnung verstoßen.

Fragen 10/11:

Auch diese „Nicht-Antworten“ sind interessant: Der Verweis auf die Antwort auf eine schriftliche Frage von Ulla Jelpke ergibt, dass „die Abteilungen B, M, V und E im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigen beteiligt“ gewesen seien bei der Erwägung von Zurückweisungen Asylsuchender im BMI.  
Die jetzige Frage 10 war jedoch eine Nachfrage hierzu, inwieweit die beteiligten Abteilungen im BMI unterschiedliche Rechtsauffassung dazu vertreten haben, ob eine direkte Zurückweisung Schutzsuchender an den Binnengrenzen bei Vorliegen eines EURODAC-Treffers ohne jeden Zweifel rechtlich zulässig sei – denn diese Frage ist mindestens rechtlich höchst umstritten, während Innenminister Seehofer nach seinen Auskünften von Beamten gesagt worden sei, man befinde sich hier auf rechtlich sicherem Terrain.

Die Frage nach unterschiedlichen Rechtsauffassungen innerhalb des BMI wurde auch vor dem Hintergrund eines Zeitungsartikels (Süddeutsche Zeitung) gestellt, in dem in Bezug auf die **Entscheidung vom September 2015, keine Schutzsuchenden an den deutschen Binnen-Grenzen zurückzuweisen**, behauptet wurde, die Abteilungen M und E hätten die Rechtsauffassung vertreten, dass solche Zurückweisungen aus europarechtlichen Gründen „absolut ausgeschlossen“ seien – das ist das genaue Gegenteil von dem, was BMI-Beamte Seehofer später angeblich vermittelt haben sollen!

Die Antwort auf die hierzu gestellte Frage 11 lautet: **„Welche konkreten Rechtsauffassungen einzelne Mitarbeiter der verschiedenen Abteilungen des Bundesministeriums des Innern in der internen Arbeitsbesprechung am 13. September 2015 vertreten haben, lässt sich nicht nachvollziehen“!** Das heißt: Angeblich will die Bundesregierung nicht sagen können, wie eine der vermutlich wichtigsten politischen Fragen im Bundesinnenministerium seinerzeit diskutiert wurde! Das ist schlicht nicht glaubhaft.

Fragen 13ff:

Hier geht es um die verzögerten **Familienzusammenführungen im Rahmen des Dublin-Systems von Griechenland nach Deutschland** (Zahlen für die Monate Januar bis April 2018 gibt es hier: BT-Drs. 19/3051, Fragen 10ff).

Während die Zahl der Ersuchen aus Griechenland weiter zurückgeht (auf 112 im Juli), **nimmt die Zahl der Ablehnungen durch Deutschland weiter zu** (auf 348 im Juli). Nach der Dublin-VO gibt es ein subjektives Recht auf eine zügige Familienzusammenführung von Asylsuchenden/Flüchtlingen; die Bundesregierung gibt vor, sich für „fortlaufend für die konsequente Einhaltung der Dublin-III-Verordnung“ einzusetzen (Frage 14) – sie lässt aber beispielsweise die Frage unbeantwortet, warum sie sich nicht dafür einsetzt, dass Familienangehörige mit vom BAMF anerkanntem Anspruch auf Zusammenführung eigeninitiativ nach Deutschland einreisen können (ebd.). Die Zahl der Überstellungen nach Deutschland hat mit 285 im Mai, 617 um Juni und 409 im Juli gegenüber dem ersten Quartal (in dem es insgesamt 561 Überstellungen gab) allerdings tatsächlich zugenommen.

Die Bundesregierung verweist darauf, dass „**derzeit noch rund 1.800 Personen, für die Deutschland seine Zuständigkeit zur Durchführung des Asylverfahrenserklärt hat, auf ihre Überstellung nach Deutschland“ warten** – im Februar seien dies noch 3.100 Personen gewesen (Frage 14).

Das ist allerdings nur auf den ersten Blick eine positive Entwicklung, denn **von Januar bis Juli 2018 gab es etwa 1.260 Ablehnungen[[1]](#footnote-1) von Familienzusammenführungen durch das BAMF** - wobei die Bundesregierung keine nachvollziehbare Erklärung dafür geben kann, warum ausgerechnet seit Anfang 2018 schlagartig vermehrt Dokumente oder Übersetzungen fehlen sollen (siehe Antwort zu Frage 18) – dies sei aber der Grund für vermehrte Ablehnungen, die Bundesregierung verneint eine schärfere Prüfpraxis des BAMF, wie sie jedoch auch von Verbänden beobachtet wird, siehe hier: <https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/02_2018_Familienzusammenfu__hrungen.pdf>, Seite 10).   
**Griechische Behörden haben wegen dieser Ablehnungen einer Familienzusammenführung durch das BAMF von Januar bis Juli 2018 bereits 907 „Remonstrationen“ eingelegt** – nach ganzen **28 Remonstrationen im Jahr 2017**! Die Bundesregierung erklärt dies – was Wunder! – mit einer „höheren Anzahl an Ablehnungen griechischer Ersuchen“…

Bemerkenswert ist die (Nicht-) Antwort auf Frage 15:  
Die **Bundeskanzlerin** hatte im Parlament erklärt, der Nachzug von **Familienangehörigen aus Griechenland solle über das neu geschaffene humanitäre 1.000er Kontingent für den Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten** erfolgen – das provozierte eine Nachfrage hierzu, denn auf die Familienzusammenführung nach der Dublin-Verordnung besteht ein Rechtsanspruch, während die Regelung für den Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten eine humanitäre, kontingentierte Ermessensregelung ist, die auf die Dublin-Flüchtlinge gar nicht anwendbar ist.

Die Bundesregierung antwortet daraufhin zutreffend, dass dieses 1.000er Kontingent nur für den Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gelte; diese Regelung und die Familienzusammenführung nach der Dublin-III-Verordnung basierten auf „unterschiedlichen rechtlichen und tatsächlichen Verfahren“ (wird ausgeführt).

Diese Antwort, mit der die Frage mehr oder weniger bestätigt wird, lässt nur den Schluss zu, dass **Merkel offenkundig die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und Sachverhalte nicht im Blick und beide Themen in unzulässiger Weise miteinander vermengt hatte**.

Frage 4: Nach **Ungarn** gibt es unverändert **keine Überstellungen** (seit Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission im Mai 2017, vgl. Frage 20).

Frage 20: Ungarn hat unverändert keine individuelle Zusicherung erteilt, wonach rücküberstellte Schutzsuchende EU-rechtskonform behandelt würden – entsprechend hat es **seit Mai 2017 bis heute keine Überstellung mehr nach Ungarn** gegeben, weil erhebliche Zweifel an der Rechtskonformität des dortigen Asylrechts und -systems bestehen.  
Übernahmeersuchen werden nur noch für untergetauchte Personen gestellt, um für den Fall der Weiterwanderung in einen dritten Mitgliedstaat eine Zuständigkeit Deutschlands zu vermeiden.

Frage 22: Auch eineinhalb Jahre, nachdem eine **Bund-Länder-AG zu Dublin-Verfahren** eingerichtet wurde, vermag die Bundesregierung immer noch nichts über etwaige Kernaussagen und **Handlungsempfehlungen** dieser Arbeitsgruppe zu sagen! Diese befänden sich „**noch in der „Abstimmung** innerhalb der Bundesregierung und zwischen den Bundesländern“. Die Abstimmung habe „sich aufgrund der im Koalitionsvertrag vereinbarten Schaffung sog. AnkER-Einrichtungen und den Ergebnissen des Koalitionsausschusses vom 5. Juli 2018 verlängert“…

1. Es gibt widersprüchliche Angaben der Bundesregierung zum Monat Mai 2018, zu Frage 16 werden 117 Ablehnungen genannt, auf BT-Drs. 19/3051 zu Frage 13 wurden für Mai 2018 hingegen 230 Ablehnungen genannt; für Januar bis April 2018 wurden hier 608 Ablehnungen genannt (+ 652 für Mai-Juli=1.260 Ablehnungen). [↑](#footnote-ref-1)