

Recht und Realität

FAZ v. 3.6.2016

Verwaltungsrichter und die Schwierigkeiten mit den „Dublin“-Regeln für Schutzsuchende / Von Marlene Grunert

Spätestens seit dem Sommer 2015 ist die Dublin-Verordnung zu einem der beherrschenden Themen in der Europäischen Union geworden. Sie bestimmt, dass grundsätzlich der Mitgliedstaat für den Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist, den der Schutzsuchende zuerst betritt. Schon seit Einführung des Systems im Jahr 1997 ist diese Regelung von vielen kritisiert worden. Im vergangenen Jahr erklärten schließlich auch die meisten seiner jahrelangen Befürworter das Dublin-System für gescheitert.

Eine Reform der Dublin-Verordnung wirft grundlegende Fragen nach der Zukunft des europäischen Asylrechts auf. Zugleich sind Flüchtlingsrechtler im Alltag mit einer Vielzahl höchst komplizierter Einzelfragen konfrontiert. Dies führt zu einer uneinheitlichen Anwendung des geltenden Rechts.

Die EU-Kommission arbeitet derzeit an einer Reform des Dublin-Systems, scheint aber am Eintritt als zentralem Zuständigkeitskriterium festhalten zu wollen. Auch auf dem 18. Deutschen Verwaltungsgerichtstag, der noch bis zu diesem Freitag dauert, widmete man sich dem Thema. In einem der Arbeitskreise ging es am Mittwoch um Menschenrechte im geltenden Dublin-System.

Anna Lübke, Professorin für Öffentliches Recht an der Hochschule Fulda, zog zunächst Bilanz. Das Dublin-System sei in seinem Ursprung „kein humanitäres Projekt“ gewesen, sondern habe „primär Staateninteressen“ gedient. Immer noch herrsche die Vorstellung, Schutzsuchende könnten einem Staat aufgrund einer Vereinbarung zugeteilt werden, die die Inter-

essen der Betroffenen kaum berücksichtigt. Was die Staaten ursprünglich als ein relativ kurzes Vorverfahren vor dem eigentlichen Asylverfahren geplant hätten, sei zum „bürokratischen Wasserkopf des Asylverfahrens“ geworden.

Für das Scheitern des Dublin-Systems nannte Lübke vor allem zwei Gründe: einerseits die Übertragung der Verantwortung an die Eintrittsstaaten. Andererseits hätten sich die Schutzsuchenden dem System der Zwangszuordnung widersetzt. Sie seien vielmehr ihren „Verbindungen und Lebenschancen“ gefolgt. Auch die wachsende Beachtung der Menschenrechte habe das Dublin-System komplizierter gemacht. So urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wiederholt, Überführungen von Schutzsuchenden nach Griechenland seien menschenrechtswidrig. Mindeststandards für die Behandlung der Menschen würden in Griechenland nicht eingehalten, so das Gericht.

Auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs führte Lübke die wachsende Bedeutung der Menschenrechte dagegen weniger zurück. Dieser versuche, das System „effizient zu halten.“ Seine Urteile hätten dabei „teilweise mehr Fragen aufgeworfen als geklärt“, so Lübke. Darüber hinaus hätten die besonderen Verfahrensregeln, die im deutschen Asylrecht gelten, klare Linien verhindert.

Dublin-Recht und Dublin-Realität wiesen zahlreiche Divergenzen auf. Versuche man, „das Recht auf die Realität anzuwenden“, führe dies eben zu zahlreichen Fragen. Lübke, die sich angesichts der düsteren Bilanz und der gegenwärtigen Reform-

absichten der Kommission gedrängt fühlte, „rechtspolitisch statt rechtsdogmatisch“ zu werden, hatte ursprünglich einen anderen Auftrag erhalten. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter hatte sie noch vor Beginn der akuten Flüchtlingskrise gebeten, die geltende Rechtslage zu analysieren. Der Schwerpunkt lag deshalb nicht auf einem Ausblick auf Alternativen, die aber dringender denn je erschienen.

In ihrem Vortrag benannte Lübke Prinzipien, von denen sich das geltende System der „fremdbestimmten Zuordnung von Schutzsuchenden“ leiten lassen sollte. Essentiell sei unter anderem das Verbindungsprinzip: Ein Schutzsuchender solle möglichst dem Staat zugewiesen werden, zu dem er Verbindungen familiärer Art hat. Lübkes Darstellung und Herleitung dieser übergeordneten Leitlinien verdeutlichten zugleich komplexe Einzelfragen, vor allem des Verfahrensrechts.

Und so entstand in der gut besuchten Halle eine eigenartige Atmosphäre: Über Hunderten Richtern schwebten die großen Fragen nach der Zukunft des Asylrechts, während der tatsächliche Fokus auf einer detaillierten Analyse von Einzelproblemen lag. Als die Diskussion eröffnet wurde, blieb es zunächst still. Dann nutzten die Versammelten vor allem die Gelegenheit, konkrete Anwendungsfragen loszuwerden. So sehr die Realität das Dublin-System auch überholt hat – Richter enthebt diese Erkenntnis schließlich nicht der Pflicht und Last, das geltende Recht anzuwenden.

Der Arbeitskreis, in dem dieses komplexe Thema behandelt wurde, galt unter

den Organisatoren als besonders zukunftsorientiert. Doch ausgerechnet für diese Blickrichtung scheint es derzeit nicht genügend Raum zu geben. Zu groß erscheinen die alltäglichen Fragen. Hinzu kommt eine fortschreitende Resignation über die Entwicklungen in der EU. Viele der Teilnehmer setzen sich seit langem für andere Regelungen als die von „Dublin“ ein. Als ein Verwaltungsrichter Lübke nach konkreten Vorschlägen fragte, seufzte sie: „Ach, so viele haben doch schon Vorschläge gemacht.“ Auch sie hat schon welche präsentiert. Beispielsweise tritt sie für die Abkehr von der fremdbestimmten Zuordnung ein.

Die politischen Akteure haben die Bedenken der Kritiker lange missachtet. Doch so nachvollziehbar eine daraus resultierende Resignation ist, so fatal wäre sie jetzt. Und so spitzte Lübke ihren Ausblick auf Alternativen weiter zu: Legale Zugangsmöglichkeiten für Schutzsuchende müssten erweitert und die Lasten gerecht unter den Staaten aufgeteilt werden. Dabei müsse eine Verteilung nicht notwendig „quantitativ“ erfolgen, ebenso gut sei eine „qualitative Kooperation“ zwischen den Staaten möglich. Bei allen menschenrechtlichen Zweifeln an dem Abkommen zwischen der EU und der Türkei bewertete Lübke es zumindest als positiv, dass überhaupt eine Kooperation zwischen den Staaten entstanden sei.

Die Atmosphäre sei in kaum einem Arbeitskreis so konzentriert gewesen, wie in diesem, hieß es hinterher. Die Stille nach dem Vortrag könnte also Ausdruck von Resignation oder aber das Resultat der ernststen Lage gewesen sein.