



■ EU publications

## Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

Latest edition.

Das EASO ist ein wichtiger Akteur im Rahmen der europäischen Solidarität und nimmt wesentliche Aufgaben im Hinblick auf die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wahr. In diesem Zusammenhang fördert es die Intensivierung der Zusammenarbeit mit und zwischen den Mitgliedstaaten und stellt die erforderliche Unterstützung bereit, um die zentralen Werte des GEAS – Gleichbehandlung und Gerechtigkeit – in die Praxis umzusetzen und sicherzustellen, dass alle Asylverfahren in sämtlichen Mitgliedstaaten in kohärenter Weise gehandhabt werden.

Publication details

All editions (2)

Published: 2017-07-20

Corporate author(s): European Asylum Support Office (EU body or agency )

Themes: Relations with non-member countries , Fundamental rights

Subject: EU Member State , EU office or agency , European Asylum Support Office , immigration , political asylum , right of asylum

	ISBN	DOI	Catalogue number
PDF	978-92-9494-210-4	10.2847/3488	BZ-04-16-778-DE-N
Paper	978-92-9494-207-4	10.2847/11933	BZ-04-16-778-DE-C

Available languages and formats [▶](#)

---

<u>BG</u>	<u>ES</u>	<u>CS</u>	<u>DA</u>	<u>DE</u>	<u>ET</u>
					<u>EL</u>
<u>EN</u>	<u>FR</u>	<u>GA</u>	<u>HR</u>	<u>IT</u>	<u>LV</u>
<u>LT</u>	<u>HU</u>	<u>MT</u>	<u>NL</u>	<u>PL</u>	<u>PT</u>
<u>RO</u>	<u>SK</u>	<u>SL</u>	<u>FI</u>	<u>SV</u>	

---

---

---

**Document viewer**

The image shows a PDF viewer interface. At the top, there is a toolbar with various icons for document manipulation: print, list, grid, zoom in, zoom out, and refresh. To the right of these icons, there is a zoom level indicator set to 90%, a page number indicator showing '1 / 20', and a search icon. Below the toolbar is a large, empty white rectangular area, which is the main content space of the PDF document. At the bottom of the viewer, there is a horizontal scrollbar.





# Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

## Unser Auftrag

Das EASO ist ein wichtiger Akteur im Rahmen der europäischen Solidarität und nimmt wesentliche Aufgaben im Hinblick auf die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wahr. In diesem Zusammenhang fördert es die Intensivierung der Zusammenarbeit mit und zwischen den Mitgliedstaaten und stellt die erforderliche Unterstützung bereit, um die zentralen Werte des GEAS – Gleichbehandlung und Gerechtigkeit – in die Praxis umzusetzen und sicherzustellen, dass alle Asylverfahren in sämtlichen Mitgliedstaaten in kohärenter Weise gehandhabt werden.



# Über uns

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ist eine Agentur der Europäischen Union und wurde mit der [Verordnung \(EU\) Nr. 439/2010](#) des Europäischen Parlaments und des Rates errichtet. Die Agentur

- bietet den Mitgliedstaaten mit besonderen Bedürfnissen und den Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, operative Unterstützung;
- leistet einen Beitrag zur Durchführung des EU-Umsiedlungsprogramms;
- fungiert als Kompetenzzentrum für Asylfragen;
- leistet einen Beitrag zum Aufbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), indem es die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den zahlreichen Bereichen des Asylrechts erleichtert, koordiniert und intensiviert;
- unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer europäischen und internationalen Verpflichtungen gegenüber schutzbedürftigen Menschen;
- bietet den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission praktische und technische Unterstützung;
- leistet faktengestützte Beiträge für die Politikgestaltung und Gesetzgebung der EU in allen Bereichen, die sich direkt oder indirekt auf Asylfragen auswirken.

## Um seine Zielsetzungen zu erreichen, nimmt das EASO unter anderem die folgenden Aufgaben wahr:

- Bereitstellung von für die Entscheidungsträger im Asylbereich relevanten Informationen über die wichtigsten Herkunftsländer;
- Bereitstellung von Daten über die aktuellen Asyltrends, ausführlichen Asyldaten sowie Prognosen, in denen Asyltrends und Push-Pull-Faktoren analysiert und Risikoszenarien dargelegt werden;
- Entwicklung und Durchführung von Schulungen zur Förderung der Qualitätsverbesserung und Harmonisierung im Asylbereich;
- Beitrag zum neuen Hotspot-Konzept und Verstärkung der Präsenz der EASO-Mitarbeiter sowie der von den Mitgliedstaaten gestellten Expertenteams vor Ort;
- Koordinierung der auf EU-Ebene vereinbarten Umsiedlungsmaßnahmen;
- Bereitstellung operativer Unterstützung durch die Entsendung von Experten der EU+-Länder im Rahmen von Asyl-Unterstützungsteams (AST) oder gegebenenfalls in Form anderer Unterstützungsmaßnahmen;
- Förderung des Einsatzes operativer Instrumente, wie beispielsweise von Handbüchern, Informationsmaterial, praktischen Instrumenten, Berichtsvorlagen und eines Feedback-Systems.

Unterstützung  
ist unser Auftrag.



# Schwerpunkte der Tätigkeit des EASO

## Langfristige Unterstützung

Unterstützung und Förderung einer einheitlich hohen Qualität des Asylverfahrens durch gemeinschaftliche Schulungen, gemeinsames Schulungsmaterial im Asylbereich, eine kohärente Qualität und übereinstimmende Informationen über Herkunftsländer (COI)

## Besondere Unterstützung und Unterstützung in Notlagen

Organisation von Solidaritätsmaßnahmen für Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, in Form vorübergehender Hilfe und Unterstützung beim Umbau oder Neuaufbau der Asyl- und Aufnahmesysteme; hierzu zählen auch maßgeschneiderte Unterstützungsleistungen, Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, spezifische Unterstützung und spezielle Instrumente der Qualitätskontrolle

## Unterstützung der Hotspots

Koordinierung aller Tätigkeiten im Rahmen des „Hotspot“-Einsatzplans des EASO, Initiierung, Förderung und Unterstützung der synchronisierten Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Registrierung und Weiterbearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz in den Einsatzmitgliedstaaten sowie mit der Umsiedlung

## Unterstützung in Bezug auf Information und Analyse

Austausch und Zusammenführung von Informationen und Daten, Analysen und Beurteilungen auf EU-Ebene, einschließlich Analysen und Beurteilungen EU-weiter Trends

## Unterstützung von Drittstaaten (d. h. Nichtmitgliedstaaten)

Unterstützung der externen Dimension des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Unterstützung von Partnerschaften mit Drittstaaten zur Erzielung gemeinsamer Lösungen, unter anderem durch den Aufbau von Kapazitäten und durch regionale Schutzprogramme, sowie Koordinierung der von den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Neuansiedlung ergriffenen Maßnahmen

## Zusammenarbeit mit anderen EU-Agenturen

Das EASO arbeitet eng mit anderen EU-Agenturen zusammen, insbesondere mit EU-Agenturen im Bereich Justiz und Inneres. Darüber hinaus hat das EASO am 26. September 2012 mit Frontex, am 11. Juni 2013 mit der Agentur für Grundrechte und am 4. November 2014 mit der eu-LISA Arbeitsregelungen getroffen. Seit 2016 ist ein Verbindungsbeamter des EASO bei Frontex tätig.

## Zusammenarbeit mit dem UNHCR

Die Zusammenarbeit zwischen dem EASO und dem UNHCR erstreckt sich auf eine Vielzahl von Bereichen und umfasst die folgenden Themen: Schulungen, Qualitätsverfahren, Trends und Analysen, unbegleitete Minderjährige, Neuansiedlung, operationelle Unterstützung sowie Unterstützung von Drittländern. Am 13. Dezember 2013 hat das EASO eine Arbeitsregelung mit dem UNHCR unterzeichnet.

# Grundlegende Informationen über das EASO

**Hauptsitz:** Valletta, Malta

**Mitarbeiter:** über 150

**Kernaufgaben:** Hilfestellung für Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme einem besonderen Druck ausgesetzt sind, und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des GEAS

**Haushaltsplan 2017:** 69 Mio. EUR

## Unsere Leistungen

Seit 2011 ist das EASO ein wichtiger Akteur im Rahmen der Bemühungen der EU um die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

## Kurzinformationen über unsere Leistungen

EASO-Schulungseinheiten mit mehr als **16 000** Teilnehmern

EASO-Tagungen mit mehr als **8 000** Teilnehmern

Verfügbarkeit von mehr als **9 000** Dokumenten im gemeinsamen Portal für Informationen über Herkunftsländer

Entsendung von mehr als **1 000** Experten

Unterstützung der Umsiedlung tausender Menschen von Italien und Griechenland

Gespräche mit tausenden Asyl suchenden Menschen in den Hotspots sowie deren Registrierung

Ausführlichere Informationen sind unseren Jahresberichten zu entnehmen, die auf unserer Website abgerufen werden können:  
<https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do/work-programmes-and-annual-activity-reports>



Operative Unterstützung durch das EASO in Italien



# Frühwarn- und Vorsorgesystem

Das EASO hat ein Frühwarn- und Vorsorgesystem (EPS) eingerichtet. Dabei handelt es sich um einen Datenerhebungsmechanismus, der darauf abzielt, möglichst zeitnah Informationen über alle zentralen Aspekte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zusammenzutragen. Gegenwärtig erstreckt sich das EPS auf alle Phasen des Asylverfahrens (mit Ausnahme der Berufung) und umfasst die erstinstanzliche Entscheidung, den Zugang zum Verfahren, die Aufnahme, die Rückführung und das Dublin-System.

Ziel dieser Datenerhebung ist die Bereitstellung von Informationen und Analysen für alle relevanten Akteure in Form regelmäßiger und bedarfsgerechter Ad-hoc-Analysen, sodass sich die Mitgliedstaaten ein Bild von der aktuellen Lage des Asylwesens in der EU+ machen und angemessene Vorsorge treffen können.

In den EASO-Analysen fließen statistische Daten aus allen 30 EU+-Ländern mit qualitativen Informationen zusammen. Diese qualitativen Informationen bieten Einblicke in die nationalen Asylsysteme und beinhalten Angaben zu Änderungen in den nationalen Rechtsvorschriften und politischen Strategien, die sich auf Entscheidungen im Zusammenhang mit asylbezogener Migration auswirken können (diese Daten werden den Mitgliedstaaten über das **Informations- und Dokumentationssystem (IDS)** zur Verfügung gestellt), sowie über die Push- und Pull-Faktoren in den Herkunfts- und Transitländern.

Des Weiteren hat das EASO in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und mit Hochschulen ein mehrjähriges **Forschungsprogramm** ins Leben gerufen, um die Push- und Pull-Faktoren der asylbezogenen Migration besser zu verstehen und Zukunftsszenarien für die Asylströme in die EU+-Länder zu erarbeiten.



Neueste Trends im Asylbereich

## Herkunftsländerinformationen

Herkunftsländerinformationen (COI) sind für Entscheidungsträger im Asylbereich relevante Informationen über die Länder, aus denen die Asylbewerber stammen. Die Qualität und Korrektheit der COI kann somit von entscheidender Bedeutung dafür sein, das für das Gemeinsame Europäische Asylsystem gesteckte Ziel zu erreichen, dass ähnliche Fälle in der gesamten EU zu ähnlichen Ergebnissen führen.

Im Zusammenhang mit COI nimmt das EASO folgende Aufgaben wahr:

- transparente und unparteiische Erhebung gezielter, relevanter, zuverlässiger, genauer und aktueller Herkunftsländerinformationen im Einklang mit einer veröffentlichten **Methodik**;
- Errichtung von COI-Expertennetzwerken aus nationalen COI-Sachverständigen für wichtige Herkunftsländer auf EU-Ebene (gegenwärtig gibt es zehn solcher Netzwerke);
- Erarbeitung **gemeinsamer COI-Berichte** im Rahmen eines Netzwerkansatzes und in Zusammenarbeit mit COI-Sachverständigen der Mitgliedstaaten;
- Veranstaltung länderspezifischer Workshops zur praktischen Zusammenarbeit, zu denen Experten aus der Region eingeladen werden;
- Verwaltung und Ausbau des öffentlich zugänglichen **COI-Portals des EASO**, das den Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen neben weiteren Ressourcen einen gemeinsamen Zugang zu den auf EU-Ebene erhobenen COI bietet.

EASO erstellt Berichte, die für Entscheidungsträger im Asylbereich relevant sind.



# Tätigkeiten des EASO im Bereich Schulungen und Qualität

## Schulungen des EASO

Das EASO veranstaltet Schulungen und entwickelt Schulungsmaterialien zur Förderung der Qualität und Harmonisierung im Asylbereich und trägt so auch zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bei. Grundpfeiler der Schulungstätigkeit des EASO ist das EASO-Schulungsprogramm, ein gemeinsames berufliches Fortbildungssystem, das in erster Linie für Sachbearbeiter und andere Asylbeamte in der gesamten EU bestimmt ist. Das Programm erstreckt sich auf den gesamten Themenbereich des internationalen Schutzes und ist in interaktive Module eingeteilt. Um theoretisches mit praktischem Lernen zu verbinden, wird für die Schulungen ein Blended-Learning-Konzept herangezogen, in dem E-Learning mit Präsenzschulungen kombiniert wird. Das EASO-Schulungsprogramm wird nach dem Konzept der „Ausbildung der Ausbilder“ durchgeführt. Dieses hat die Förderung der Entwicklung von Fähigkeiten, Wissen und Kompetenzen der Ausbilder zum Ziel, die nach Absolvieren eines Schulungsmoduls in der Lage sind, ihrerseits Mitarbeiter einzelstaatlicher Verwaltungen zu schulen und so als Multiplikatoren zu wirken.

Zwischen 2012 und 2016 haben mehr als **16 000 Teilnehmer** aus der EU+ und anderen Teilen der Welt EASO-Schulungseinheiten absolviert.

## Zusammenarbeit des EASO mit Gerichten

Das EASO verfolgt einen zweigleisigen Ansatz, um die Mitglieder der Gerichte zu unterstützen: In Zusammenarbeit mit Gerichten, darunter auch mit juristischen Lehranstalten, Richterverbänden und anderen einschlägigen Akteuren, erarbeitet das EASO eine Fortbildungsreihe, die den Mitgliedern der Gerichte einen umfassenden Überblick über das Gemeinsame Europäische Asylsystem verschaffen soll. Darüber hinaus organisiert das EASO Fortbildungsworkshops, die den Mitgliedern der Gerichte Gelegenheit bieten, ihre Kenntnisse über das europäische Asylrecht zu vertiefen und diese Informationen letztlich an ihre Kollegen in den jeweiligen Mitgliedstaaten weiterzugeben. Zudem bietet das EASO maßgeschneiderte Unterstützung für die Gerichte der Mitgliedstaaten an, die unter besonderem Druck stehen, und leistet auf Anfrage der Gerichte kurzfristig Hilfestellung.



EASO-Schulungen

## Unterstützung von Asylverfahren durch das EASO

Im Einklang mit seinem übergeordneten Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Erzielung einheitlicher Standards im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) zu unterstützen, organisiert das EASO Tätigkeiten der praktischen Zusammenarbeit, deren Schwerpunkt auf der Umsetzung der Kernelemente des GEAS liegt. Diese Tätigkeiten werden unter anderem im Rahmen der durch das EASO unterstützten thematischen Netze durchgeführt, wie beispielsweise des Netzes von Dublin-Stellen oder des Netzes der Aufnahmebehörden.

In diesem Zusammenhang spielt die Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Verfahren und Strategien der Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle, da sie die Grundlage für die Organisation der Fachtagungen und die Erarbeitung der Berichte sowie für die Entwicklung der praktischen Instrumente und Leitlinien darstellt. Diese sollen die tägliche Arbeit von Sachbearbeitern, Grenzschutzbeamten, Mitarbeitern der Aufnahmestellen und anderen einschlägigen Zielgruppen unterstützen. Darüber hinaus trägt die Bestandsaufnahme zu der Datenerhebung über die Umsetzung der verschiedenen Instrumente des GEAS im nationalen Kontext bei und bietet damit eine Ausgangsbasis für die Qualitätsmanagementmaßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten.

## Tätigkeiten des EASO für schutzbedürftige Personengruppen

Das EASO unterstützt und fördert die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und einschlägigen Sachverständigen bei Fragestellungen im Zusammenhang mit schutzbedürftigen Antragstellern, wie beispielsweise Kindern, Opfern von Menschenhandel, Folter oder anderen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt, Personen, die aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität oder ihrer sexuellen Ausrichtung gefährdet sind, sowie Personen mit anderen besonderen Bedürfnissen. Das EASO bezieht die Belange schutzbedürftiger Personengruppen in alle seine Aktivitäten ein und fördert die Kohärenz der diesbezüglichen politischen Maßnahmen, entwickelt Instrumente für die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des GEAS im Zusammenhang mit schutzbedürftigen Antragstellern und organisiert Expertensitzungen zu einschlägigen Themen.

**Weiterführende Informationen sind verfügbar unter**  
<http://www.easo.europa.eu/training-quality/training-quality>.



Das EASO unterstützt  
unbegleitete Minderjährige.



# Unterstützung der Hotspots durch das EASO

## Wie unterstützt das EASO die Hotspots?

Das EASO vereinbart mit den Einsatzmitgliedstaaten Hotspot-Einsatzpläne. Diese Pläne dienen der Initiierung, Förderung und Unterstützung der synchronisierten Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Registrierung und Weiterbearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz in den Einsatzmitgliedstaaten, in denen die Asyl-Unterstützungsteams tätig sind.

Die Behörden der Einsatzmitgliedstaaten werden vom EASO unterstützt, bleiben jedoch für alle asylrelevanten operativen Tätigkeiten in den festgelegten Einsatzgebieten zuständig, darunter auch für die Registrierung und Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz sowie für die Entscheidung über diese Anträge.

Das EASO stellt die Koordinierung zwischen den beteiligten Sachverständigen in den Asyl-Unterstützungsteams sicher und sorgt für die technischen Hilfsmittel, die von der Agentur im Rahmen des Hotspot-Einsatzplans bereitgestellt werden.

Die beteiligten Mitgliedstaaten leisten ihren Beitrag zu den Zielen des Hotspot-Einsatzplans sowie den diesbezüglichen Tätigkeiten, indem sie eigene Sachverständige an die festgelegten Standorte entsenden und deren Arbeit koordinieren und unterstützen.

Weitere Informationen über die Hotspot-Einsatzpläne des EASO sind verfügbar unter <https://www.easo.europa.eu/archive-of-operations>.





## Tätigkeiten des EASO im Bereich der Umsiedlung

Das EASO unterstützt die Mitgliedstaaten, die einem besonderen und unverhältnismäßig starken Druck ausgesetzt sind, durch Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsiedlung von Antragstellern auf internationalen Schutz innerhalb der Europäischen Union. Gegenwärtig leistet das EASO Italien und Griechenland Hilfestellung bei der Umsetzung des EU-Umsiedlungsmechanismus gemäß der Europäischen Migrationsagenda. Das EASO hat im Rahmen des Umsiedlungsverfahrens eine Reihe von Tätigkeiten und Zuständigkeiten übernommen und leistet fachliche Unterstützung bei der Umsetzung des Umsiedlungsprogramms:

- Entsendung und Koordinierung der Sonderunterstützungsteams und Asyl-Unterstützungsteams aus Experten der Mitgliedstaaten nach Italien und Griechenland;
- Unterstützung der direkten Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Kontaktstellen der Bestimmungsmitgliedstaaten und Italiens bzw. Griechenlands; Überwachung des gesamten Umsiedlungsverfahrens;
- Entwicklung von Instrumenten zur Unterstützung einzelner Phasen des Umsiedlungsverfahrens, insbesondere im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Informationen und der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit;
- Umsetzung eines Kommunikationspakets zur Umsiedlung, einschließlich Broschüren in Nicht-EU-Sprachen, einer mobilen App und Videos zum Thema Umsiedlung.



#relocation

# Tätigkeiten des EASO in Italien

Das EASO unterstützt Italien seit 2013 im Rahmen technischer und operativer Maßnahmen.

Die operative Unterstützung Italiens im Zusammenhang mit Hotspots und Umsiedlungsverfahren läuft seit Mitte September 2015.

Die EASO-Experten leisten in Italien in den nachstehenden Kernbereichen operative Unterstützung:

- Bereitstellung einschlägiger Informationen für Antragsteller, die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit potenziell für eine Umsiedlung in Frage kommen; diese Maßnahmen werden an allen funktionsfähigen Hotspots in Italien durchgeführt;
- des Weiteren entsendet das EASO mobile Informationsteams nach Rom und Catania; Ziel ist es, zeitnah alle relevanten Standorte und Ausschiffungsorte abzudecken;
- Abwicklung der Registrierung von Antragstellern auf internationalen Schutz mit Blick auf das Umsiedlungsverfahren durch ein mobiles Team an einer Reihe regionaler Knotenpunkte;
- Bearbeitung der im Rahmen des Dublin-Systems gestellten Aufnahmegesuche in Umsiedlungsfällen. Diese Tätigkeiten werden in der Dublin-Stelle in Rom durchgeführt.



Ein Experte  
des EASO  
informiert  
potenzielle  
Antragsteller auf  
Umsiedlung.

# Tätigkeiten des EASO in Griechenland

Das EASO unterstützt Griechenland seit 2011 durch die Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams, die im Rahmen der Asylverfahren Hilfestellung leisten.

Seit 2015 unterstützt das EASO Griechenland zudem im Zusammenhang mit den Hotspots und dem Umsiedlungsmechanismus, indem es eine Reihe von Aufgaben wahrnimmt:

- Identifizierung potenzieller Antragsteller auf internationalen Schutz und aktive Bereitstellung von Informationen über das System des internationalen Flüchtlingsschutzes in Griechenland und das Umsiedlungsverfahren im Allgemeinen; Beratung der für die Registrierung von Umsiedlungskandidaten zuständigen Sachbearbeiter bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit sowie im Hinblick auf mögliche Ausschlussgründe;
- Bearbeitung der im Rahmen des Dublin-Systems gestellten Aufnahmegehesuche, darunter auch in Umsiedlungsfällen;
- Aufdeckung möglicher Fälle von Dokumentenbetrug.

Neben dem Umsiedlungsverfahren befassen sich die EASO-Teams in den Hotspots auch mit der operativen Umsetzung der **EU-Türkei-Erklärung**. Seit März 2016 unterstützt das EASO den griechischen Asyldienst im Zusammenhang mit den Verfahren für die Anspruchs- und Zulässigkeitsprüfung. Hierzu hat das EASO Experten entsandt, die Befragungen durchführen, um sicherzustellen, dass die Zulässigkeit jedes Antrags auf internationalen Schutz in Griechenland systematisch und individuell geprüft wird.



Von EASO  
entsendete  
Experten leisten  
Unterstützung in  
Griechenland.





# Das EASO und die externe Dimension des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Das EASO nimmt im Hinblick auf die externe Dimension des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wesentliche Aufgaben wahr. So stärkt es zum besseren Schutz von Asylbewerbern die Asyl- und Aufnahmekapazität in Drittstaaten, arbeitet in den sein Mandat und seine Tätigkeiten betreffenden Fragen mit Drittstaaten zusammen und leistet Hilfestellung bei der Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten in der EU.

Die Arbeit des EASO zur Umsetzung der externen Dimension des GEAS wird im Rahmen der **externen Strategie des EASO** durchgeführt, die vom Verwaltungsrat im November 2013 verabschiedet wurde. All dies geschieht in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission im Rahmen der Außenbeziehungen der EU, wie beispielsweise der Europäischen Migrationsagenda und des beim Migrationsgipfel in Valletta verabschiedeten Aktionsplans. Weitere Partner und Interessenträger unserer Arbeit sind die EU-Delegationen, Partnerländer außerhalb der EU, die EU-Mitgliedstaaten sowie Frontex, das UNHCR und die Internationale Organisation für Migration (IOM).

Die Unterstützung im Rahmen der externen Dimension erfolgt sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Wege von Regionalprogrammen. Der geografische Schwerpunkt liegt derzeit auf den westlichen Balkanstaaten, der Türkei und Nordafrika.

Die diesbezüglichen Tätigkeiten umfassen Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, Schulungen, die Durchführung von Seminaren/Workshops, die Anwendung praktischer Instrumente, Studienbesuche, technische Unterstützung, Weiterbildung am Arbeitsplatz usw.

## Folgemaßnahmen zum Migrationsgipfel in Valletta

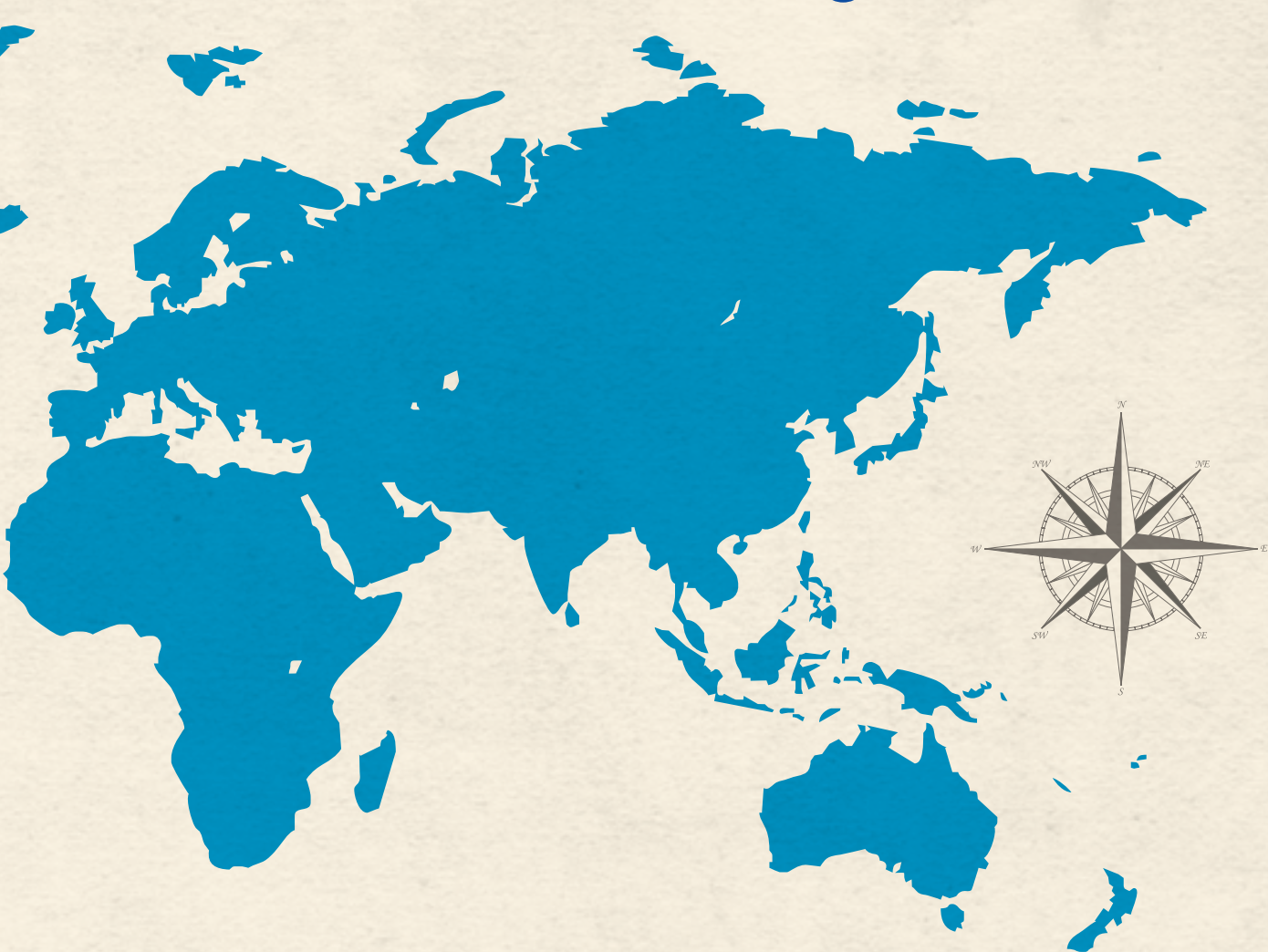
Als Folgemaßnahmen zu dem im November 2015 beim Migrationsgipfel in Valletta verabschiedeten Aktionsplan unterstützt das EASO Drittländer, indem es insbesondere Schulungen durchführt und für die Verbesserung der Qualität des Asylverfahrens in den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern Sorge trägt.

Weiterführende Informationen sind verfügbar unter <https://www.easo.europa.eu/external-dimension>.



## Maßnahmen des EASO im Zusammenhang mit der Neuansiedlung

Ziel des EASO ist eine Stärkung der Rolle der EU im Bereich der Neuansiedlung, um den Schutzbedürfnissen von Flüchtlingen in Drittstaaten Rechnung zu tragen und Solidarität mit ihren Aufnahmeländern zu bekunden. Das EASO unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten in der EU in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Darüber hinaus entwickelt das EASO die vorhandenen Methoden und Instrumente weiter, um die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von Flüchtlingen zu stärken und einen Beitrag zur Bewertung und Weiterentwicklung des gemeinsamen EU-Neuansiedlungsprogramms zu leisten.





# Leitungs- und Verwaltungsstruktur des EASO

## Exekutivdirektor

Der Exekutivdirektor, José Carreira, wurde im Jahr 2016 vom Verwaltungsrat ernannt. Er führt die laufenden Geschäfte des Unterstützungsbüros.

Er übt seine Aufgaben unabhängig aus und ist der gesetzliche Vertreter des EASO. Der Exekutivdirektor ist für die Umsetzung des Arbeitsprogramms und der Entscheidungen des Verwaltungsrates verantwortlich. Er wird von den folgenden drei Abteilungen unterstützt:

- Abteilung Asylunterstützung;
- Abteilung „Operations“;
- Abteilung Verwaltung.

Jede Abteilung umfasst mehrere Referate.

Der **Verwaltungsrat** ist das Planungs- und Überwachungsgremium des EASO. Er setzt sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten, der assoziierten Länder und der Europäischen Kommission sowie einem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zusammen.

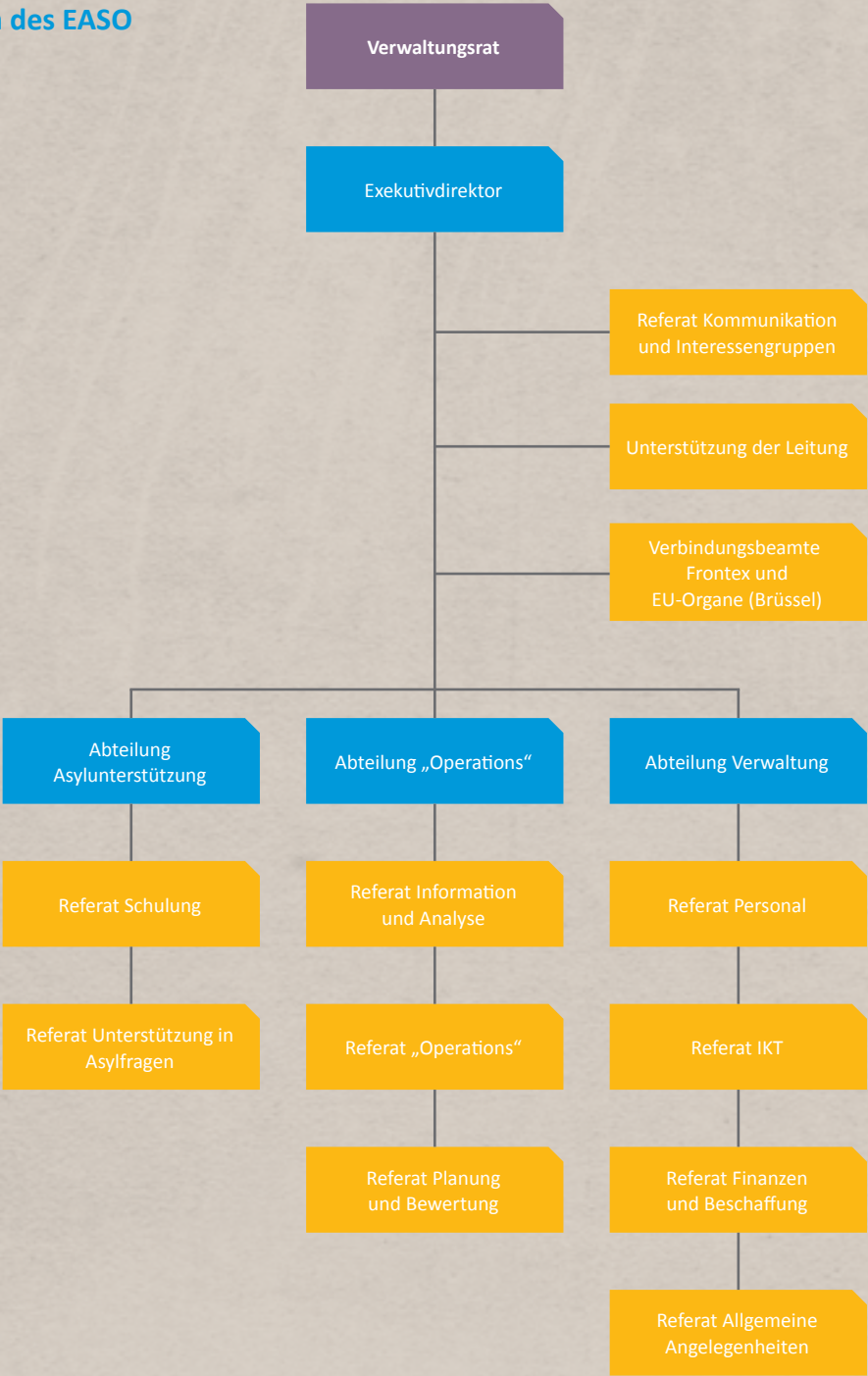
Das **Konsultationsforum** wurde im Jahr 2011 eingerichtet, um den Dialog und die Bündelung von Fachwissen zwischen dem EASO und der Zivilgesellschaft zu fördern. Es steht einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Einrichtungen (wie internationalen Organisationen, Hochschulen und Justizbehörden) offen, die auf kommunaler, regionaler, nationaler, europäischer oder internationaler Ebene im Bereich der Asylpolitik tätig sind.

Im Rahmen der **praktischen Zusammenarbeit des EASO** organisiert das EASO Expertensitzungen, Konferenzen und Netzwerke. Alle diesbezüglichen Tätigkeiten des EASO unterliegen einer einheitlichen Methodik und zielen auf eine bessere und verstärkte Harmonisierung der Vorgehensweisen und Bewertungsverfahren im Zusammenhang mit dem Schutzbedarf von Asylbewerbern sowie anderer praktischer Aspekte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ab.



Der Verwaltungsrat  
des EASO

# Organigramm des EASO





# Blickpunkt Zivilgesellschaft: das Konsultationsforum des EASO

Das Konsultationsforum des EASO wurde eingerichtet, um den Dialog und die Bündelung von Fachwissen zwischen dem EASO und einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft zu fördern, die auf kommunaler, regionaler, nationaler, europäischer oder internationaler Ebene im Bereich der Asylpolitik tätig sind. Die Zivilgesellschaft verfügt über ein breites und vielfältiges Fachwissen zu den Themenbereichen Asyl und Aufnahme, das eine sinnvolle Ergänzung zur Arbeit des EASO darstellen kann.

Das EASO arbeitet in seinem Kerngeschäft kontinuierlich mit Akteuren der Zivilgesellschaft zusammen, indem es Experten und Vertreter einschlägiger Organisationen zu Fachtagungen und Seminaren sowie zur Mitwirkung an der Erarbeitung von Instrumenten und Materialien einlädt und nach Wegen sucht, um eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die operativen Tätigkeiten des EASO zu bewerkstelligen.

Das EASO hat sein Feedback-System verbessert. So hat es unter anderem dafür gesorgt, dass auf die Antworten zivilgesellschaftlicher Organisationen

im Rahmen von Konsultationen zuverlässiger reagiert wird. Zudem stellt es auf bilateraler und multilateraler Ebene auf Antrag Informationen für diese Organisationen bereit, verfolgt sorgfältig die einschlägigen Recherchen und analysiert und berücksichtigt die von der Zivilgesellschaft zur Verfügung gestellten Informationen und Beiträge, um Möglichkeiten des Ausbaus der praktischen Zusammenarbeit zu eruieren.

Neben der Plenartagung des Konsultationsforums des EASO werden Ad-hoc-Sitzungen und Fachtagungen für die Zivilgesellschaft organisiert, um deren Mitwirkung systematisch zu fördern.

Die Struktur und die Arbeitsmethoden des Konsultationsforums werden im Rahmen des neuen Vorschlags für eine Verordnung überarbeitet.

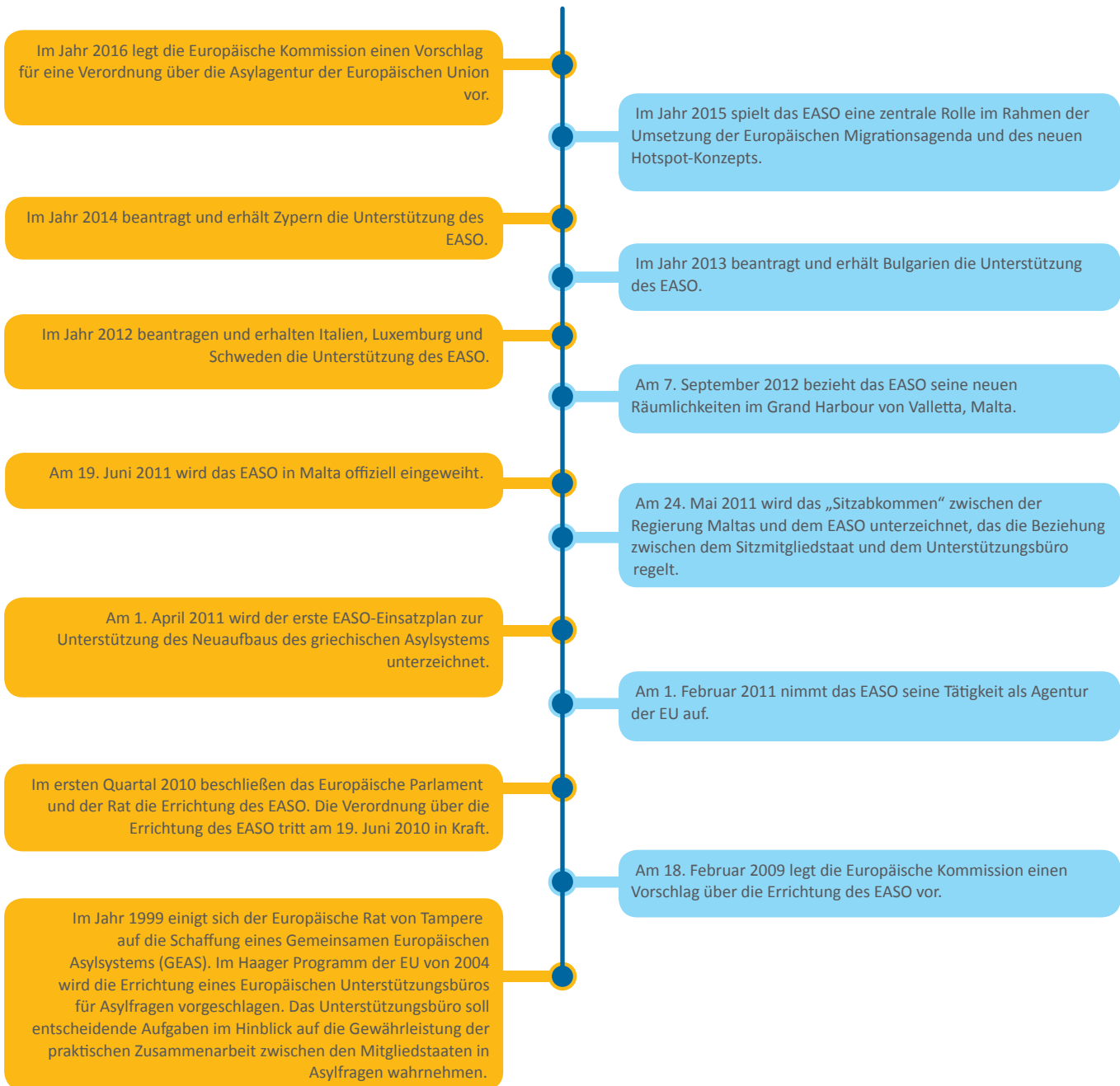
Für weitere Informationen über das Konsultationsforum des EASO wenden Sie sich bitte an [Consultative-Forum@easo.europa.eu](mailto:Consultative-Forum@easo.europa.eu).

Das Konsultationsforum des EASO – das EASO räumt einem authentischen Dialog einen hohen Stellenwert ein.





# Geschichte des EASO



# Im Blickpunkt: Wie geht es für das EASO weiter?

Im Jahr 2016 legte die Europäische Kommission ein Paket von Gesetzgebungsvorschlägen für die Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vor, um auf institutioneller Ebene auf die Einwanderungswelle zu reagieren, mit der Europa gegenwärtig konfrontiert ist. So wurden in der EU+ im Jahr 2015 annähernd 1,4 Mio. Anträge auf internationalen Schutz gestellt. Dies ist der höchste Wert seit Beginn der diesbezüglichen Datenerhebung auf EU-Ebene im Jahr 2008.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems würde für eine absolut effektive, faire und humane Asylpolitik sorgen, deren wirksames Funktionieren sowohl im Normalfall als auch bei hohem Migrationsdruck sichergestellt wäre. Darüber hinaus zielt diese Reform darauf ab, eine gerechte Aufteilung der Asylanträge auf die Mitgliedstaaten zu gewährleisten und einen gemeinsamen Katalog EU-weiter Regelungen bereitzustellen, um das Asylverfahren zu vereinfachen und zu verkürzen, Sekundärbewegungen zu verhindern und die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration zu verbessern.

## **Einer dieser Gesetzgebungsvorschläge betrifft die Errichtung einer Asylagentur der Europäischen Union**

Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, das bestehende Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen in eine eigenständige Asylagentur der Europäischen Union umzuwandeln. Diese soll mit einem verbesserten Mandat und einem deutlich erweiterten Aufgabenbereich ausgestattet werden, sodass sie in der Lage ist, etwaige strukturelle Defizite im Zusammenhang mit der Umsetzung des Asylsystems der EU zu beheben.

# Weitere Informationen über das EASO

Das EASO nutzt eine breite Palette von Kommunikationskanälen, darunter eine mehrsprachige Website, soziale Medien wie Facebook und Twitter sowie Konferenzen und Workshops.

## Website

Die mehrsprachige Website des EASO bietet eine Fülle von Informationen über migrationsrelevante Themen: <https://www.easo.europa.eu/>.

## Monatlicher Newsletter

Der kostenlose monatliche Newsletter des EASO wird per E-Mail versandt und hält Sie über die jüngsten Entwicklungen, Neuigkeiten und anstehende Veranstaltungen auf dem Laufenden: <https://www.easo.europa.eu/newsletter>.

## Soziale Medien

Folgen Sie uns auf

 <https://www.facebook.com/easo.eu>  
[https://www.facebook.com/  
EU-Relocation-Programme-1573986209595538/?fref=ts](https://www.facebook.com/EU-Relocation-Programme-1573986209595538/?fref=ts)

 <https://twitter.com/easo>

 <https://plus.google.com/104801283875740806865>

 [https://www.linkedin.com/company/  
european-asylum-support-office?trk=extra\\_biz\\_viewers\\_viewed](https://www.linkedin.com/company/european-asylum-support-office?trk=extra_biz_viewers_viewed)

 <https://www.youtube.com/user/EASOChannel>

## Veröffentlichungen

Alle Veröffentlichungen des EASO können kostenlos von unserer Website heruntergeladen werden. Sie finden unsere Veröffentlichungen unter <https://www.easo.europa.eu/news-events/featured-publications>.

## Referat Kommunikation und Interessengruppen

Anfragen richten Sie bitte per E-Mail an [info@easo.europa.eu](mailto:info@easo.europa.eu) oder telefonisch an +356 22487500. Die jüngsten Pressemitteilungen finden Sie unter <https://www.easo.europa.eu/news-events/press-releases>.



# Das Dublin-System



In der Dublin-Verordnung sind die Kriterien und Verfahren festgelegt, nach denen bestimmt wird, welcher EU-Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Die Vorschriften sollen gewährleisten, dass ein rascher Zugang zum Asylverfahren möglich ist und ein Antrag in einem einzigen, eindeutig bestimmten Mitgliedstaat inhaltlich geprüft wird – ein Ziel, das nach wie vor gültig ist. Das Dublin-System war jedoch nicht dafür konzipiert, eine tragfähige Aufteilung der Verantwortung für die Asylbewerber innerhalb der EU sicherzustellen. Diese Schwachstelle wurde durch die gegenwärtige Krise offengelegt.

Das Grundprinzip der derzeitigen Dublin-Regelung besteht darin, dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags in erster Linie bei dem Mitgliedstaat liegt, der am stärksten an der Einreise des Antragstellers in die EU beteiligt war. In den meisten Fällen ist dies der Mitgliedstaat der ersten Einreise. Es kann auch der Mitgliedstaat sein, der einem Drittstaatsangehörigen ein Visum oder einen Aufenthaltstitel erteilt hat, sofern der Drittstaatsangehörige bei Ablauf dieser Genehmigung beschließt, in dem betreffenden Staat zu bleiben und Asyl zu beantragen. Die Einheit der Familie und der Schutz unbegleiteter Minderjähriger sind die Hauptgründe, wegen der von diesen Vorschriften abgewichen werden kann.

In der Praxis bedeutet dies, dass nur wenige Mitgliedstaaten für die weitaus meisten Asylanträge zuständig sind – eine Situation, die die Kapazitäten jedes Mitgliedstaats überstrapazieren würde. Sollten die aktuellen Migrationsmuster fortbestehen, ist dies untragbar. Daher schlägt die Kommission eine Reform des Dublin-Systems vor, um ein faires und nachhaltiges System zu schaffen.

Das neue System sieht für den Fall einer überwältigenden Zahl von Asylanträgen in nur einem Mitgliedstaat vor, dass die Asylbewerber, die dieser Staat nicht mehr aufnehmen kann, auf alle Mitgliedstaaten verteilt werden, die nicht unter übermäßigem Druck stehen.

## „Kriterien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig sein sollte“





## DIE GELTENDEN EU-VORSCHRIFTEN

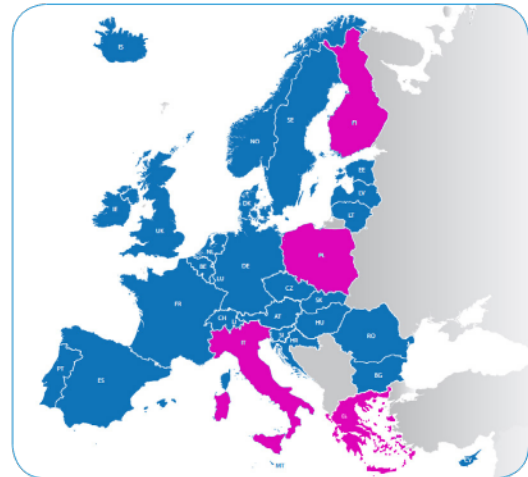
### Bestimmung des EU-Landes, das für den Asylantrag zuständig ist



Bei Anwendung der Dublin-Vorschriften wird in den meisten Fällen das Ankunftsland als das Land bestimmt, das für den Asylantrag zuständig ist.

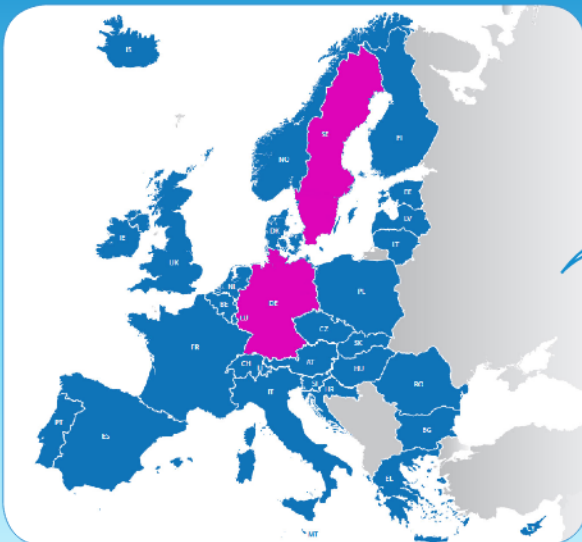
## HERAUSFORDERUNGEN UND SCHWACHSTELLEN

### Druck auf einige wenige Mitgliedstaaten



Die weitaus meisten eintreffenden Migranten werden derzeit in nur wenigen Mitgliedstaaten (z. B. Griechenland und Italien) registriert. Dadurch geraten die Asylsysteme dieser Ersteinreiseländer unter enormen Druck. Dies ist keine gerechte Verteilung der Verantwortung.

### Harmonisierte Aufnahmebedingungen in der gesamten EU



In der EU gibt es gemeinsame Normen, die sicherstellen sollen, dass Asylbewerber in einem offenen und gerechten System gleich behandelt werden – unabhängig davon, wo sie ihren Antrag stellen. Nach dem Dublin-System können sich Asylbewerber nicht aussuchen, in welchem EU-Land ihr Antrag bearbeitet wird. Allerdings haben Ermessensbestimmungen im EU-Recht und eine unzulängliche Umsetzung der Rechtsvorschriften dazu geführt, dass einige EU-Länder attraktivere Aufnahme- und Asylsysteme bieten als andere, was Asylsuchende zum „Asyl-Shopping“ veranlasst.

### Die uneinheitliche Umsetzung von EU-Vorschriften führt zu Ungleichgewichten und Sekundärmigration



Einige Migranten versuchen, die Registrierung und die Abgabe von Fingerabdrücken zu vermeiden, und reisen sodann in das Land weiter, in dem sie sich niederlassen und Asyl erhalten wollen. Diese Sekundärmigration hat zur Folge, dass die Asylbewerber ungleich verteilt sind und die bevorzugten Zielländer einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind.

**Die Dublin-Reform: ein neues System zur besseren Aufteilung der Zuständigkeit**

Um die Schwachstellen des Dublin-Systems auf längere Sicht zu beseitigen, legt die Kommission einen Vorschlag zur Reform des Systems vor, der seine Straffung und seine Ergänzung um einen Korrekturmechanismus für die Zuteilung von Asylbewerbern (Fairness-Mechanismus) vorsieht. Die wichtigsten Teile des neuen Systems sind: ein neues automatisches System zur Überwachung der Zahl der in jedem Mitgliedstaat gestellten Asylanträge sowie der Zahl der tatsächlich dort neu angesiedelten Personen, Schwellenwerte, die dabei helfen sollen zu bestimmen, wann ein Mitgliedstaat unter unverhältnismäßigem Druck steht, sowie ein Fairness-Mechanismus, um diesen Druck abzuschwächen.

### Ein neues automatisches System

Es wird ein neues automatisches System entwickelt, das aus einem Zentralsystem, einer nationalen Schnittstelle in jedem Mitgliedstaat und der Infrastruktur für die Kommunikation zwischen Zentralsystem und nationaler Schnittstelle bestehen wird.

In dem automatischen System wird jeder in der EU gestellte Asylantrag sowie die Zahl der in jeden Mitgliedstaat tatsächlich neu angesiedelten Personen erfasst.

### Feststellung, wann ein Mitgliedstaat unter Druck steht

Schwellenwerte werden Aufschluss darüber geben, welchen Anteil an den insgesamt in der EU gestellten Asylanträgen jeder Mitgliedstaat in etwa erhalten würde, wenn die Anträge nach Größe und relativem Wohlstand des Landes zugewiesen würden.

Durch einen Abgleich des jeweiligen Schwellenwerts mit dem tatsächlichen Antragsaufkommen wird festgestellt, wann ein Mitgliedstaat im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten für unverhältnismäßig viele Anträge zuständig ist.

**Bevölkerungsgröße**  
50 % der Gewichtung)

**Gesamtes Bruttoinlandsprodukt (BIP)**  
50 % der Gewichtung)

Neuansiedlungen werden bei der Zahl der Asylanträge mitgezählt, um die Bedeutung der Bemühungen um die Schaffung legaler und sicherer Wege nach Europa zu berücksichtigen.

### Fairness-Mechanismus

Der Fairness-Mechanismus wird angewendet, wenn Mitgliedstaaten mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Asylanträgen konfrontiert sind. Wenn die Zahl der in einem Mitgliedstaat gestellten Anträge mehr als 150 % über dem Schwellenwert liegt, kommt automatisch der Fairness-Mechanismus zum Einsatz. Dann werden alle neuen Asylbewerber innerhalb der EU umverteilt.

*Beispiel: Wenn die Zahl der in Polen gestellten Asylanträge 150 % des Schwellenwerts für Polen übersteigt, werden alle neuen Asylbewerber von Polen auf andere Mitgliedstaaten umverteilt.*

Wenn ein Mitgliedstaat beschließt, an der Umverteilung von Asylbewerbern aus einem unter Druck stehenden Mitgliedstaat nicht teilzunehmen, sollte er einen Solidarbeitrag von 250 000 EUR je Antragsteller an den Mitgliedstaat zahlen, der an seiner Stelle die Verantwortung übernimmt.

### Ende des Mechanismus

Neuankömmlinge in Mitgliedstaaten, die durch den Fairness-Mechanismus entlastet werden, werden innerhalb der EU umverteilt, bis die Zahl der Anträge wieder unter 150 % des für den betreffenden Staat geltenden Schwellenwerts gesunken ist. Sobald das Antragsaufkommen wieder unter 150 % des Schwellenwerts liegt, wird der Fairness-Mechanismus nicht mehr angewandt.

## Document 52007DC0299

### Title and reference

Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems  
{SEK(2007) 742}

/\* KOM/2007/0299 endg. \*/

### Languages and formats available

BG ES CS DA DE ET EL EN FR GA HR IT LV LT HU MT NL PL PT RO SK SL FI :

HTML



DOC



PDF



### Multilingual display

English (en)



Please choose



Please choose



Display

### Text

## 52007DC0299

Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems  
{SEK(2007) 742} /\* KOM/2007/0299 endg. \*/

[pic] | KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN  
GEMEINSCHAFTEN |

Brüssel, den 6.6.2007

KOM(2007) 299 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

zur Bewertung des Dublin-Systems

{SEK(2007) 742}

BERICHT DER KOMMISSION



zur Bewertung des Dublin-Systems

## 1. EINFÜHRUNG

### 1.1. Das Dublin-System

Mit dem „Dublin-System“ soll bestimmt werden, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats, Islands oder Norwegens gestellten Asylantrags zuständig ist[1].

Das System umfasst folgende Rechtsakte: die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dublin-Verordnung)[2], und die entsprechende Durchführungsverordnung[3] sowie die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (EURODAC-Verordnung)[4] und die entsprechende Durchführungsverordnung[5].

Der räumliche Geltungsbereich des Dublin-Systems ist durch ein internationales Abkommen, das bislang nur vorläufig anwendbar ist, auf die Schweiz ausgeweitet worden.

### 1.2. Umfang und Ziele des Berichts

Gemäß der Dublin- und der EURODAC-Verordnung muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnungen über deren Anwendung Bericht erstatten und gegebenenfalls die erforderlichen Änderungen vorschlagen. Da die EURODAC-Verordnung ein Instrument für die wirksame Anwendung der Dublin-Verordnung darstellt, wurde beschlossen, die beiden Bewertungen in einem einzigen umfassenden Bericht vorzunehmen.

In dem vorliegenden Bericht soll die Anwendung beider Verordnungen ab dem Zeitpunkt ihres jeweiligen Inkrafttretens bis Ende 2005 („Bezugszeitraum“) bewertet werden. Außerdem sollen die Migrationsströme im Zusammenhang mit dem Dublin-System im Vergleich zur gesamten Asylbewerberpopulation in den Mitgliedstaaten gemessen werden. Der Bericht umfasst zwei Dokumente: einen Bericht, in dem die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Analyse der Kommissionsdienststellen erläutert werden, und ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen [6] mit den Einzelheiten dieser Analyse.

Die Ergebnisse des Berichts werden gemäß der Kommissionsmitteilung vom 28. Juni 2006[7] in die Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht einfließen.

## 2. ANWENDUNG DES DUBLIN-SYSTEMS

### 2.1. Einführung

Im Einklang mit der Dublin-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten anhand objektiver und hierarchischer Kriterien ermitteln, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines im Gebiet der Mitgliedstaaten gestellten Asylantrags zuständig ist. Wird unter Zugrundelegung dieser Kriterien ein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt, kann dieser andere Mitgliedstaat ersucht werden, den Asylbewerber aufzunehmen und den Asylantrag zu prüfen. Erkennt der andere Mitgliedstaat seine Zuständigkeit an, so hat der erste Mitgliedstaat für die Überstellung des Asylbewerbers in den anderen Mitgliedstaat zu sorgen.

Hat ein Mitgliedstaat einen Asylantrag bereits geprüft oder bereits mit der Antragsprüfung begonnen, so kann er ersucht werden, den sich unerlaubt in einem anderen Mitgliedstaat aufhaltenden Asylbewerber wieder aufzunehmen, um die Prüfung des Asylantrags abzuschließen oder geeignete

Maßnahmen zur Rückführung des Asylbewerbers in dessen Herkunftsland zu treffen. Erkennt der betreffende Mitgliedstaat seine Zuständigkeit an, so hat der Mitgliedstaat, in dem sich der Asylbewerber unerlaubt aufhält, für dessen Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat zu sorgen.

Mit der EURODAC-Verordnung wurde ein Instrument geschaffen, das die Anwendung der Dublin-Verordnung durch Erfassung und Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern erleichtern soll. Die Mitgliedstaaten müssen jedem Drittstaatsangehörigen ab 14 Jahren, der im Gebiet der Mitgliedstaaten Asyl beantragt oder beim illegalen Überschreiten der Außengrenze aufgegriffen wird, die Fingerabdrücke abnehmen. Sie können auch Ausländern, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, die Fingerabdrücke abnehmen, um zu prüfen, ob diese Ausländer (in dem betreffenden Gebiet oder im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats) Asyl beantragt haben. Die entsprechenden Daten sind unverzüglich der von der Kommission verwalteten EURODAC-Zentraleinheit zu übermitteln, die sie in der zentralen Datenbank erfasst und mit den bereits gespeicherten Daten vergleicht. Dieser Vergleich führt zu einem „Treffer“, wenn die eingegebenen Daten bereits gespeicherten Daten entsprechen. Ergibt ein solcher Treffer, dass ein Asylbewerber bereits Asyl beantragt hat oder illegal in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eingereist ist, können die Mitgliedstaaten gemeinsam gemäß der Dublin-Verordnung Maßnahmen ergreifen.

## 2.2. Zahlenangaben und Gesamtergebnisse

Im Zusammenhang mit der Anwendung der Dublin-Verordnung erwies sich die Analyse der statistischen Angaben der Mitgliedstaaten als äußerst schwierig. Wie im Arbeitsdokument eingehender erläutert wird, besteht eines der Hauptprobleme in der

beträchtlichen Diskrepanz zwischen den Zahlen für die Gesuche und Entscheidungen, die den einzelnen Mitgliedstaaten laut eigenen Angaben von anderen Mitgliedstaaten zugegangen sind (eingehende Daten), und den Zahlen für die Gesuche und Entscheidungen, die die einzelnen Mitgliedstaaten laut eigenen Angaben anderen Mitgliedstaaten übermittelt haben (ausgehende Daten). Diese Datensätze müssten eigentlich übereinstimmen, was aber wegen unterschiedlicher Auslegungen der zu erfassenden Daten und der Unvollständigkeit bestimmter Daten nicht der Fall ist. Der Klarheit halber stützt sich dieser Bericht ausschließlich auf die ausgehenden Daten, während im Arbeitsdokument zwischen den eingehenden und den ausgehenden Daten unterschieden wird.

Dieses Problem verdeutlicht, wie wichtig ein gemeinsam vereinbarter statistischer Rahmen im Bereich Asyl und Einwanderung wäre, zu dessen Verwirklichung die Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz[8] nach ihrer Annahme beitragen wird.

[pic]

Den von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zufolge wurden über 55 300 Überstellungsgesuche (11,5 % der Gesamtzahl der Asylanträge – 589 499 – in allen Mitgliedstaaten im selben Zeitraum) gestellt.

In 72 % der Fälle wurde den Gesuchen stattgegeben, d. h. in 40 180 Fällen war ein anderer Mitgliedstaat bereit, die Verantwortung für einen Asylbewerber zu übernehmen.

Allerdings wurden lediglich 16 842 Asylbewerber von den Mitgliedstaaten überstellt (nähere Angaben zu dieser Zahl und ihrem Anteil an der Gesamtzahl der genehmigten Gesuche sind dem Anhang zu entnehmen). Die Frage der Überstellung von Asylbewerbern könnte somit als eines der

Hauptprobleme für eine wirksame Anwendung des Dublin-Systems angesehen werden.

Beim EURODAC-System sind die Statistiken wesentlich verlässlicher, da die Daten aus den von der Zentraleinheit automatisch erstellten Berichten stammen. Die nachstehende Tabelle gibt Aufschluss über die Entwicklung der drei Arten von Vorgängen, die die Mitgliedstaaten der EURODAC-Zentraleinheit übermitteln.

[pic]

Im Bezugszeitraum wurden Daten zu 657 753 Asylbewerbern („Vorgänge der Kategorie 1“) erfolgreich übermittelt. Die Zahl dieser Vorgänge ist beständig zurückgegangen (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). Dieser Rückgang ist umso bedeutender, als seit 1. Mai 2004 zehn neue Mitgliedstaaten die EURODAC-Verordnung ebenfalls anwenden und diese Zahlen nicht nur „neue“ Asylanträge, sondern auch Mehrfachanträge umfassen. Die Zahlen spiegeln die generell rückläufige Tendenz der Asylanträge wider, die in der EU seit einigen Jahren zu beobachten ist.

2005 ergab ein Vergleich der neuen Asylbewerberdaten mit den gespeicherten, dass es sich bei 16 % der Fälle um „Mehrfachanträge“ handelte, d. h. die betreffenden Asylbewerber hatten in demselben oder in einem anderen Mitgliedstaat bereits einen Asylantrag gestellt.

Im selben Bezugszeitraum wurden in der zentralen Datenbank Daten zu 48 657 Drittstaatsangehörigen erfasst, die in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen wurden („Vorgänge der Kategorie 2“) . Die Zahl dieser Vorgänge ist von Jahr zu Jahr erheblich gestiegen, liegt aber angesichts des hohen Drucks, den die illegale Migration an den EU-Außengrenzen verursacht, immer noch überraschend niedrig.

Im Bezugszeitraum wurden außerdem Daten zu 101 884 Drittstaatsangehörigen erfasst, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhielten („Vorgänge der Kategorie 3“) . Die jährliche Zunahme der betreffenden Zahl verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten zunehmend an dieser Kontrollmöglichkeit interessiert sind.

### 2.3. Praktische Durchführung und Verbesserungsmöglichkeiten

#### 2.3.1. Anwendung der Dublin-Verordnung

Die Bewertung hat gezeigt, dass die Dublin-Verordnung im Allgemeinen zufriedenstellend angewandt wird und das in der Verordnung vorgesehene System zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats funktioniert. Allerdings wurden einige Probleme bei der Anwendung der Verordnung festgestellt, die im Folgenden dargelegt und im Arbeitsdokument eingehender erläutert werden.

#### Effektiver Zugang zu den Verfahren

Aufgrund der Dublin-Verordnung ist der als zuständig bestimmte Mitgliedstaat zur Prüfung des Asylantrags verpflichtet. Die meisten Mitgliedstaaten legen diese Bestimmung korrekt als Verpflichtung zur umfassenden Prüfung des Schutzbedarfs des Asylbewerbers aus; nach Kenntnis der Kommission nimmt einer der Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen bei der Wiederaufnahme von Asylbewerbern aus anderen Mitgliedstaaten jedoch keine solche Prüfung vor.

Es ist daran zu erinnern, dass der Begriff der „Prüfung eines Asylantrags“ gemäß der Dublin-Verordnung ausnahmslos dahingehend auszulegen ist, dass bewertet werden muss, ob der betreffende Asylbewerber gemäß der Anerkennungsrichtlinie[9] als Flüchtling gilt.

#### Kohärenz mit dem EU-Besitzstand im Asylbereich

Die Dublin-Verordnung gilt nicht für Personen, die subsidiären Schutz beantragen (oder genießen). Dies hat sehr negative Folgen für diejenigen Asylbewerber, die nicht mit Familienangehörigen, denen in einem anderen Mitgliedstaat subsidiärer Schutz gewährt wurde, zusammengeführt werden können. Dass der subsidiäre Schutz in der Dublin-Verordnung nicht berücksichtigt wurde, lag vor allem daran, dass dieses Konzept zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnung noch nicht Teil des EU-Besitzstands im Asylbereich war. Mit der Annahme der Richtlinie über den Flüchtlingsstatus („Anerkennungsrichtlinie“) wurde dieses Konzept jedoch zu einem festen Bestandteil des EU-Rechtsrahmens im Asylbereich, was sich in allen Asylinstrumenten widerspiegeln sollte.

Die Kommission beabsichtigt, die Ausweitung des Geltungsbereichs der Dublin-Verordnung zwecks Berücksichtigung des subsidiären Schutzes vorzuschlagen.

#### Einheitliche Anwendung

Eine einheitliche Anwendung der mit der Dublin-Verordnung festgelegten Verfahren und Kriterien ist von wesentlicher Bedeutung für das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Systems. Allerdings besteht unter den Mitgliedstaaten nicht immer Einigkeit über die Umstände, unter denen bestimmte Vorschriften angewandt werden sollten.

Solche unterschiedlichen Auslegungen waren insbesondere bei der Anwendung folgender Bestimmungen festzustellen: Souveränitätsklausel (Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-Verordnung), wonach ein Mitgliedstaat die Verantwortung für die Prüfung eines Asylantrags auch dann übernehmen kann, wenn nach den Dublin-Kriterien ein anderer Mitgliedstaat zuständig wäre; humanitäre Klausel (Artikel 15 der Dublin-Verordnung), wonach die Mitgliedstaaten Familienangehörige zusammenführen

können, obwohl sie bei strenger Anwendung der Kriterien getrennt würden.

Die Mitgliedstaaten wenden die Souveränitätsklausel aus verschiedenen Gründen – von humanitären bis hin zu rein praktischen Gründen – an.

Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, aus humanitären Gründen die Souveränitätsklausel anzuwenden, da dies dem impliziten Ziel der Bestimmung entsprechen dürfte.

Nach dem derzeitigen Wortlaut der Dublin-Verordnung bedarf es für die Anwendung der Souveränitätsklausel nicht der Zustimmung des Asylbewerbers. Dies hatte in einigen Fällen negative Auswirkungen, vor allem wenn Asylbewerber daran gehindert wurden, Familienangehörigen in anderen Mitgliedstaaten nachzuziehen.

Was die humanitäre Klausel anbelangt, so sind die genauen Bedingungen für ihre Anwendung in bestimmten Fällen nicht festgelegt; so ist nicht geregelt, ob sie auf Ersuchen eines Asylbewerbers angewandt werden kann und ob die Fristen für Ersuchen gelten sollten, die ein Mitgliedstaat einem anderen übermittelt.

Die Kommission wird vorschlagen, die Bedingungen und Verfahren für die Anwendung der Souveränitätsklausel und der humanitären Klausel zu präzisieren und insbesondere Fristen für Ersuchen festzulegen und das Erfordernis der Zustimmung des von der Anwendung der Souveränitätsklausel betroffenen Asylbewerbers einzuführen.

Einige Mitgliedstaaten sind auf Schwierigkeiten bei der Anwendung der Bestimmungen für das Ende der Zuständigkeit (Artikel 10 Absatz 1, Artikel 16 Absätze 3 und 4, sowie Artikel 20 Absatz 2 der Dublin-Verordnung) gestoßen. Eine Präzisierung der entsprechenden Bestimmungen könnte dazu beitragen, diese Schwierigkeiten zu überwinden.



Die Kommission wird vorschlagen, die Umstände, unter denen die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats endet, zu präzisieren.

Außerdem gibt es unterschiedliche Auslegungen hinsichtlich der Gesuche um Wiederaufnahme unbegleiteter Minderjähriger, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt haben (Artikel 6 der Dublin-Verordnung). Einige Mitgliedstaaten sehen davon ab, um die Wiederaufnahme unbegleiteter Minderjähriger zu ersuchen.

Wiederaufnahmegesuche an andere Mitgliedstaaten im Falle unbegleiteter Minderjähriger sollten zwar nicht ausgeschlossen werden, es sollte jedoch stets das Wohl des Kindes Vorrang haben.

Die Kommission wird weiter präzisieren, wie die Dublin-Vorschriften auf unbegleitete Minderjährige anzuwenden sind.

#### Nachweise

Die Nachweise, die erforderlich sind, damit ein Mitgliedstaat die Aufnahme eines Asylbewerbers akzeptiert, sind oftmals schwer zu erbringen. Dieser Umstand hat sich besonders negativ auf die Anwendung der Kriterien betreffend die Einheit der Familie ausgewirkt und somit die praktische Durchführung einer der wichtigsten Bestimmungen der Dublin-Verordnung behindert.

Ähnliche Schwierigkeiten waren bei der Anwendung des Kriteriums der illegalen Einreise in das EU-Gebiet (Artikel 10 Absatz 1 der Dublin-Verordnung) festzustellen, bei der in der Regel nur EURODAC-Nachweise akzeptiert werden.

Die Mitgliedstaaten haben sich jedoch auf ein Beweisverzeichnis und ein Indizienverzeichnis verständigt, die der Durchführungsverordnung beigelegt sind.

Die Kommission weiß zwar um die Bedeutung

eindeutiger Nachweise, damit ein Missbrauch des Systems insbesondere im Zusammenhang mit Familienzusammenführungen vermieden werden kann, vertritt aber die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die Dublin-Verordnung und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen vollständig anwenden und alle vorgesehenen Nachweise berücksichtigen sollten, einschließlich glaubwürdiger und nachprüfbarer Erklärungen des Asylbewerbers.

#### Fristen

Mehrere Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass das Fehlen von Fristen für Gesuche um Wiederaufnahme von Asylbewerbern der Effizienz des Systems schadet.

Außerdem sind die Mitgliedstaaten unzufrieden mit der sechswöchigen Frist für die Beantwortung von Ersuchen um Informationen , die ihnen für derart wichtige Nachweise zu lang erscheint.

Die Kommission wird Fristen für Wiederaufnahmegesuche und eine Verkürzung der Frist für die Beantwortung von Informationersuchen auf vier Wochen vorschlagen.

#### Überstellungen

Die geringe Quote der überstellten Asylbewerber im Vergleich zu den akzeptierten Überstellungen beeinträchtigt die Effizienz des Systems ganz erheblich. Die Mitgliedstaaten begründen diesen Umstand unter anderem damit, dass Asylbewerber nach Erhalt eines Überstellungsbeschlusses häufig nicht mehr auffindbar sind.

Statistischen Angaben ist zu entnehmen, dass einige Mitgliedstaaten untereinander ähnlich viele Asylbewerber überstellen. Wenn die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, Verfahren zur Begrenzung der Zahl der Überstellungen einzuführen, könnte dies den Arbeitsanfall und die Betriebskosten der für

Überstellungen zuständigen Stellen verringern. Außerdem könnten weitere Sekundärbewegungen nach den Überstellungen vermieden werden.

Die Kommission wird prüfen, ob den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden kann, bilaterale Vereinbarungen zur „Annullierung“ des Austauschs einer gleichen Zahl von Asylbewerbern unter genau festgelegten Bedingungen zu schließen.

Zunahme an freiheitsentziehenden Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten führen zunehmend freiheitsentziehende Maßnahmen für Personen ein, gegen die ein Überstellungsbeschluss ergangen ist, um zu verhindern, dass die betreffenden Personen vor Durchführung der Überstellung untertauchen.

Die Kommission erinnert daran, dass bei der effektiven Durchführung der Überstellungen zwar Verbesserungsbedarf besteht, aber freiheitsentziehende Maßnahmen nur als letztes Mittel angewandt werden sollten, wenn von allen anderen Maßnahmen keine zufriedenstellenden Ergebnisse zu erwarten sind und objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Asylbewerber mit großer Wahrscheinlichkeit untertauchen wird. In jedem Fall sollte der Situation von Familien, Personen mit medizinischen Bedürfnissen, Frauen und unbegleiteten Minderjährigen stets angemessen Rechnung getragen werden.

Mangelhafte Anwendung

Eine mangelhafte Anwendung der Verordnung war vor allem im Zusammenhang mit verfahrenstechnischen Aspekten festzustellen. So wurden insbesondere die Fristen für die Übermittlung oder Beantwortung von Gesuchen nicht eingehalten.

Die Mitgliedstaaten sollten sich genau an die in der Dublin-Verordnung festgelegten Fristen halten und bedenken, dass ein nicht innerhalb der

vorgeschriebenen Frist beantwortetes Gesuch stillschweigend als akzeptiert gilt und dass Asylbewerber wegen Nichteinhaltung einer Frist gegen Behörden der Mitgliedstaaten rechtlich vorgehen können.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass einige Mitgliedstaaten das gesicherte bilaterale Kommunikationsinstrument DubliNet nicht systematisch verwenden. Aufgrund der Art der übermittelten Informationen könnte dies zu Datenschutzproblemen führen.

Die Kommission erinnert daran, dass die Verwendung von DubliNet außer in den in Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung genannten Ausnahmefällen stets verbindlich ist.

### 2.3.2. Anwendung der EURODAC-Verordnung

Die EURODAC-Verordnung wird zwar von allen Mitgliedstaaten generell zufriedenstellend angewandt, doch lässt die praktische Anwendung einiger Bestimmungen noch zu wünschen übrig.

#### Fristen

Die EURODAC-Verordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die betreffenden Daten unverzüglich der EURODAC-Zentraleinheit übermitteln (Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 8 Absatz 1). Mitunter scheinen jedoch über 30 Tage bis zur Übermittlung der Daten zu vergehen. Da eine solche Übermittlungsverzögerung zu einer falschen Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats führen kann, müssen die Mitgliedstaaten die Datenübermittlung unbedingt beschleunigen.

Die Kommission wird eine eindeutige Frist für die Übermittlung der Daten an die EURODAC-Zentraleinheit vorschlagen.

#### Datenerfassung

Wie bereits erwähnt, erscheint der Kommission die

Zahl der erfassten illegalen Einreisen (48 657) überraschend niedrig. Daher ist es fraglich, ob die Mitgliedstaaten tatsächlich der Verpflichtung nachkommen, an den Grenzen der Union allen illegal Eingereisten die Fingerabdrücke abzunehmen. Da die Erfassung dieser Daten für die effektive Anwendung eines der Dublin-Kriterien äußerst wichtig ist, sollten sich die Mitgliedstaaten genauestens an diese Verpflichtung halten.

Die systematische Nichteinhaltung der Verpflichtung, illegal Eingereisten die Fingerabdrücke abzunehmen, könnte die Kommission bei der 2010 vorzunehmenden Überprüfung der Umsetzung des Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und insbesondere der für die verschiedenen Fonds geltenden Verteilungskriterien berücksichtigen. |

#### Qualität

Statistischen Angaben zufolge werden 6 % der Daten wegen ihrer schlechten Qualität abgelehnt. Die Qualität der der EURODAC-Zentraleinheit übermittelten Daten könnte durch spezielle Schulungen, örtliche Qualitätskontrollen und die Verwendung von modernsten Geräten wie Live-Scannern verbessert werden. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die verfügbaren Gemeinschaftsmittel für diese Zwecke zu verwenden.

Die Kommission wird im Hinblick auf die Verbesserung der Datenqualität Schulungsseminare für Mitarbeiter von Verwaltungen der Mitgliedstaaten veranstalten.

#### Löschung von Daten

Auch der Verpflichtung zur Löschung bestimmter Daten (Artikel 7 und Artikel 10 Absatz 2 der EURODAC-Verordnung), zum Beispiel in Fällen, in denen Asylbewerber die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erworben haben, kommen die

Mitgliedstaaten nicht immer nach. Leider erfolgt diese Löschung nicht routinemäßig, da dem Mitgliedstaat, der die Daten eingegeben hat, nicht bekannt ist, dass sich die Umstände geändert haben.

Die Kommission wird vorschlagen, dass für jede Art der Löschung bestimmte Codes eingeführt werden, damit die Einhaltung dieser Verpflichtung besser überwacht werden kann. Außerdem wird sie Maßnahmen vorschlagen, die einen systematischen Informationsaustausch im Falle einer Änderung des Status eines Asylbewerbers gewährleisten sollen.

### Datenschutz

Weitere Bedenken betreffen die Anwendung der Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, vor allem derjenigen Bestimmungen, die den von der Datenverarbeitung betroffenen Personen ermöglichen, in dem jeweiligen Mitgliedstaat eine Überprüfung der Informationen über die sie betreffenden Daten in der EURODAC-Datenbank (anhand spezieller Abfragen, Artikel 18 der EURODAC-Verordnung) zu beantragen. Im Bezugszeitraum wurden über 3 700, d. h. erstaunlich viele dieser Abfragen durchgeführt.

Die Kommission erinnert daran, dass solche Abfragen einzig auf die Anwendung der Datenschutzvorschriften beschränkt sind.

### 2.3.3. Unterstützung der Dublin-Verordnung durch EURODAC

Die EURODAC-Verordnung soll die Anwendung der Dublin-Verordnung erleichtern. Daher ist es zweckmäßig zu prüfen, ob EURODAC tatsächlich zur Verwirklichung der Ziele der Dublin-Verordnung beigetragen hat.

Wie bereits erwähnt, handelte es sich 2005 bei 16 % der Asylanträge um Mehrfachanträge. Dies könnte darauf schließen lassen, dass das Dublin-System nicht genügend abschreckend war, um „Asyl-



Shopping“ zu verhindern. Viele Asylbewerber versuchen weiterhin, eine günstige Entscheidung zu erlangen, indem sie mehr als einen Asylantrag stellen. Die korrekte Information der Asylbewerber über die Konsequenzen von Folgeanträgen könnte eine der Maßnahmen sein, um dies zu unterbinden.

Hinsichtlich der Nachweise für die illegale Einreise ist erneut hervorzuheben, dass die EURODAC-Verordnung die Anwendung der Dublin-Verordnung nur dann tatsächlich erleichtert, wenn alle Mitgliedstaaten der Verpflichtung nachkommen, die Daten jedes illegal in die EU einreisenden Ausländers zu erheben.

Wie zudem festgestellt wurde, enthalten die den Mitgliedstaaten von der EURODAC-Zentraleinheit zugehenden Ergebnisse recht häufig Mehrfachtreffer, d. h. die Daten eines Asylbewerbers sind von mehreren Mitgliedstaaten erfasst worden. Auf der Grundlage solcher Informationen lässt sich nicht immer problemlos – vor allem nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen – ermitteln, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist.

Um Mehrfachtreffer leichter analysieren zu können, wird die Kommission – insbesondere im Hinblick auf die Eingabe von mehr Informationen über den Status von Asylbewerbern – Verfahren für die laufende gegenseitige Information der Mitgliedstaaten über den Status der von der EURODAC-Datenverarbeitung betroffenen Personen sowie technische Änderungen bezüglich des Verfahrens für die Übermittlung der Daten an die EURODAC-Zentraleinheit vorschlagen.

#### 2.3.4. Etwaige künftige Entwicklungen der EURODAC-Verordnung

Die EURODAC-Verordnung soll vor allem dazu beitragen, dass der für einen Asylantrag zuständige Mitgliedstaat rasch ermittelt werden kann. Die in der EURODAC-Datenbank erfassten Informationen

könnten jedoch auch zu anderen Zwecken, zum Beispiel zur Verhinderung eines Missbrauchs des Asylsystems, herangezogen werden.

Während die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Fingerabdrücke von Ausländern, die beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden, zu speichern, brauchen sie diese Daten bei Ausländern, die sich illegal in dem betreffenden Hoheitsgebiet aufhalten, nicht zu speichern.

Die Mitgliedstaaten sind jedoch offensichtlich jetzt schon zunehmend daran interessiert, Angaben zu Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in dem jeweiligen Hoheitsgebiet aufhielten, zu verwenden, wie die Zahlen für den Zeitraum 2003-2005 belegen. Darüber hinaus besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Zahl der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats illegal aufhältigen Personen (101 884) und der Zahl der beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffenen Personen (48 657). Daher wird vorgeschlagen, dass die Daten der illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältigen Personen, die aufgegriffen werden, gespeichert werden sollten. Diese Daten werden bei der Prüfung von Asylanträgen von Nutzen sein und können beispielsweise zur Überprüfung der Aussagen von Asylbewerbern dienen und damit zur Verhinderung eines Missbrauchs des Asylsystems beitragen. Die betreffenden Daten könnten je nachdem, wie mit den Personen, die eine Grenze illegal überschritten haben, verfahren wird, zunächst zwei Jahre lang gespeichert werden. Sollte eine Person erneut aufgegriffen werden, könnte die Speicherdauer verlängert werden.

Die Kommission beabsichtigt, die Speicherung der Daten der illegal im EU-Gebiet aufhältigen Personen, die aufgegriffen werden, vorzuschlagen.

Außerdem wird die Kommission auf der Grundlage einer eingehenderen Analyse und umfassenden

Folgenabschätzung prüfen, ob der Anwendungsbereich von EURODAC dahingehend ausgeweitet werden kann, dass die betreffenden Daten für Strafverfolgungszwecke und im Hinblick auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung verwendet werden können.

### 3. ANALYSE DER MIGRATIONSSTRÖME IM RAHMEN DES DUBLIN-SYSTEMS

[pic]

Im Gegensatz zu der weitverbreiteten Annahme, dass die meisten Überstellungen nach Mitgliedstaaten mit einer EU-Außengrenze erfolgen, verteilen sich die Überstellungen insgesamt offenbar recht ausgewogen auf Mitgliedstaaten mit und Mitgliedstaaten ohne Außengrenze. 2005 belief sich die Gesamtzahl der Überstellungen nach Mitgliedstaaten mit einer EU-Außengrenze auf 3 055, während 5 161 Überstellungen nach Mitgliedstaaten ohne Außengrenze erfolgten.

Das Arbeitsdokument enthält eine eingehende Analyse, in der ermittelt werden soll, inwieweit sich diese Dublin-Migrationsströme auf die gesamte Asylbewerberpopulation in den Mitgliedstaaten ausgewirkt haben. Kurz gesagt hatten die Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems in den meisten Mitgliedstaaten offensichtlich einen Anstieg bzw. einen Rückgang der Gesamtzahl der Asylbewerber um höchstens 5 % zur Folge. Im Falle Polens lag der Anstieg jedoch bei ca. 20 % und im Falle der Slowakei, Litauens, Lettlands, Ungarns und Portugals bei ca. 10 %. Dagegen ging die Zahl der Asylbewerber in Luxemburg und Island um ca. 20 % zurück.

Diese Tendenz gilt auch für den hypothetischen Fall, dass alle akzeptierten Überstellungen durchgeführt werden, wobei die diesbezüglichen Auswirkungen im Falle Ungarns, Polens und der Slowakei erheblich größer wären (Anstieg der Asylbewerberzahl um ca.

40 %). Aber auch in diesem Fall würden mehr Überstellungen nach Mitgliedstaaten ohne EU-Außengrenze (13 968) als nach Mitgliedstaaten mit Außengrenze (7 829) erfolgen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es bei den Überstellungen größtenteils um Wiederaufnahmen geht[10]; die meisten Fälle betreffen keine neuen Asylanträge für die Bestimmungsmitgliedstaaten, denn die Anträge waren bereits in den Asylstatistiken erfasst worden und die Antragsprüfung hatte bereits begonnen.

Ferner ist zu erwähnen, dass Abfragen von „Vorgängen der Kategorie 1“ im Vergleich zu Abfragen von „Vorgängen der Kategorie 2“ ergeben haben, dass diejenigen Asylbewerber, die vor Einreichung ihres Antrags illegal in das Gebiet der EU eingereist waren, vor allem durch Spanien, Italien und Griechenland durchgereist waren. Die meisten Personen, die an der Grenze dieser Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden, beantragten jedoch anschließend in demselben Staat Asyl, in den sie illegal eingereist waren. Diejenigen, die keinen Asylantrag stellten und weiterreisten, hatten zumeist das Vereinigte Königreich und Frankreich als Ziel.

#### 4. FAZIT

Insgesamt sind die Ziele des Dublin-Systems, insbesondere die Festlegung klarer und funktionierender Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, größtenteils erreicht worden.

Da genaue Daten fehlten, konnte ein wichtiges Element des Dublin-Systems, nämlich seine Kosten, nicht bewertet werden. Ungeachtet der finanziellen Auswirkungen halten die Mitgliedstaaten aber die Verwirklichung der politischen Ziele des Systems für sehr wichtig.

Dennoch bestehen weiterhin gewisse Bedenken

bezüglich der praktischen Anwendung und der Effizienz des Systems. Die Kommission wird daher die erforderlichen Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme und zur weiteren Verbesserung der Effizienz des Systems vorschlagen.

Die vorliegende Bewertung stellt den ersten Schritt zu einer Debatte über die Zukunft der gemeinsamen europäischen Asylpolitik dar; eingeleitet werden soll diese Debatte im Juni 2007 mit der Veröffentlichung eines umfassenden Grünbuchs durch die Kommission.

[1] Bis 21. Februar 2006 hat sich Dänemark nicht an der Dublin-Verordnung beteiligt. Daher sind in diesem Bericht unter „Mitgliedstaaten“ alle EU-Mitgliedstaaten außer Dänemark sowie Island und Norwegen zu verstehen.

[2] ABl. L 50 vom 25.2.2003.

[3] Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates (ABl. L 222 vom 5.9.2003).

[4] ABl. L 316 vom 15.12.2000.

[5] Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates (ABl. L 62 vom 5.3.2002).

[6] SEK(2007) 742.

[7] KOM(2006) 332.

[8] KOM(2005) 375 vom 14.9.2005.

[9] Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12).

[10] Siehe Tabelle 2 des Arbeitsdokuments.

[Top](#)



## 52007DC0301

### Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem /\* KOM/2007/0301 endg. \*/

DE

Brüssel, den 6.6.2007

KOM(2007) 301 endgültig

GRÜNBUCH

über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem

(von der Kommission vorgelegt)

GRÜNBUCH

über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem

#### 1. Einleitung

Die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist wesentlicher Bestandteil eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und erwächst aus der Idee, die Europäische Union zu einem einheitlichen Schutzraum für Flüchtlinge zu machen, gestützt auf die vollständige und uneingeschränkte Anwendung der Genfer Konvention und die humanitären Werte, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Nach dem Aktionsplan zum Haager Programm sollen die Vorschläge für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem bis Ende 2010 verabschiedet werden.

Die Kommission hat sich verpflichtet, dieses ehrgeizige Ziel weiter zu verfolgen. In diesem Sinne wird ein umfassender Konsultationsprozess dazu eingeleitet, welche Form das Gemeinsame Europäische Asylsystem annehmen soll. Mit dem vorliegenden Grünbuch soll ermittelt werden, welche Optionen nach dem geltenden EU-Rechtsrahmen für die Ausgestaltung der zweiten Phase der Errichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems möglich sind.

Das Grundkonzept des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, wie im Tampere-Programm definiert und durch das Haager Programm bestätigt, besteht darin, dass ein einheitliches Asylverfahren und ein einheitlicher, unionsweit gültiger Rechtsstatus etabliert werden. Letztendliches Ziel auf EU-Ebene ist es, gleiche Bedingungen für alle zu schaffen und ein System zu errichten, das wirklich schutzbedürftigen Personen in allen Mitgliedstaaten ein gleichwertiges, hohes Schutzniveau garantiert und gleichzeitig denjenigen, die als nicht schutzbedürftig angesehen werden, eine faire und effiziente Behandlung zuteil werden lässt.

Das angestrebte Ziel der ersten Phase bestand darin, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten anhand gemeinsamer Mindeststandards zu harmonisieren, die Fairness, Effizienz und Transparenz gewährleisten. In den Jahren 1999-2006 wurden beträchtliche Fortschritte erreicht, insbesondere durch die Annahme der vier wichtigsten Rechtsinstrumente, die den derzeitigen Acquis bilden und die Grundlagen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem schaffen [1]. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die bereits verabschiedeten Rechtsinstrumente von den Mitgliedstaaten planmäßig und wirkungsvoll angewandt werden.

Die Bewertung der Instrumente und Initiativen der ersten Phase ist noch im Gange; da aber die Vorschläge für die zweite Phase im Hinblick auf die Verabschiedung im Jahr 2010 rechtzeitig vorgelegt werden müssen, erscheint es unabdingbar, dass bereits jetzt eingehende Überlegungen und Diskussionen über die künftige Ausgestaltung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beginnen. Da sämtliche bereits verfügbaren Daten zur Durchführung der Instrumente der ersten Phase und der in diesem Zusammenhang ermittelten Defizite bei der Vorbereitung des Grünbuchs gebührend berücksichtigt wurden, ist der Boden für sachlich fundierte Überlegungen und Diskussionen bereitet. Die Ergebnisse dieses breiten Reflektionsprozesses und die Bewertungsergebnisse werden rechtzeitig gebündelt werden, um die Grundlage der in unmittelbarer Zukunft durchzuführenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2010 zu bilden.

Die zweite Phase sollte darauf ausgerichtet sein, unionsweit höhere einheitliche Schutzstandards und ein gleiches Schutzniveau zu erreichen sowie ein hohes Maß an Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Entscheidend in der zweiten Phase ist, dass wir zu einem integrierten, umfassenden Asylkonzept gelangen, das alle Phasen des Asylprozesses einbezieht, angefangen von dem Zeitpunkt, zu dem jemand in der EU um Schutz nachsucht bis zu dem Zeitpunkt, wo eine dauerhafte Lösung für diejenigen gefunden wird, die internationalen Schutz benötigen.

Bei einem solchen Ansatz ist es wichtig, (1) die Bedingungen zu verbessern, unter denen Schutz Suchende in der EU ihre Ansprüche effektiv vortragen und geltend machen können und eine angemessene Antwort auf ihre individuellen Bedürfnisse erhalten und (2) die Kapazitäten aller am Asylverfahren beteiligten Akteure zu erhöhen, damit sie ihre Aufgabe erfolgreich erledigen und somit die Gesamtqualität dieses Prozesses verbessert werden kann. Ebenso müssen den nationalen Asylbehörden geeignete Instrumente bereitgestellt werden, damit sie Asylströme effizient bewältigen und Betrug und Missbrauch effektiv verhindern können, um so die Integrität und Glaubwürdigkeit des Asylsystems zu wahren.

Werden diese Ziele erreicht, können die bestehenden Lücken in den geltenden Asyl-Rechtsvorschriften geschlossen und eine rechtliche Harmonisierung auf hohem Niveau vorgenommen werden. Auch die Asylpraxis muss im Wege verschiedener Maßnahmen zur Begleitung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten harmonisiert werden.

Darüber hinaus besteht ein dringender Bedarf an mehr Solidarität im Asylbereich um sicherzustellen, dass die Verantwortung für die Bearbeitung von Asylanträgen und die Schutzgewährung in der EU gerecht verteilt werden. Außerdem ist zu sondieren, wie die EU zu einem internationalen Schutzsystem beitragen kann, das leichter zugänglich, ausgewogen und wirkungsvoll ist.

## 2. Rechtsinstrumente

### 2.1. Bearbeitung von Asylanträgen

Die Richtlinie 2005/85/EG des Rates („Asylverfahrensrichtlinie“) sieht eher eine Reihe verfahrensrechtlicher Standards als ein „Standardverfahren“ vor. In vielerlei Hinsicht gestatten die Bestimmungen der Richtlinie ein hohes Maß an Flexibilität; dies gilt insbesondere für beschleunigte Verfahren, Grenzverfahren und unzulässige Anträge. Eine weitere Rechtsangleichung ist erforderlich, wenn das Ziel des Haager Programms eines unionsweiten einheitlichen Verfahrens erreicht werden soll.

In diesem Zusammenhang sollte besonderes Gewicht darauf gelegt werden, dass die effektive Möglichkeit, Asyl zu beantragen und somit der Zugang zu internationalem Schutz in der EU verbessert wird. Dies könnte eine Stärkung der rechtlichen Garantien erfordern, die für die entscheidende erste Phase der Grenzverfahren und insbesondere den Registrierungsprozess und die Sicherheitsüberprüfung gelten.

Nationale Vorschriften müssen auch in Bezug auf die Aspekte des Asylverfahrens weiter angeglichen werden, die durch die Bestimmungen der ersten Phase nicht – oder nur unzureichend – abgedeckt sind wie Qualität der Entscheidungsprozesse, Würdigung der von den Antragstellern eingereichten Belege und Rechtsbehelfe.

Erforderlich sein könnte auch eine Neubewertung des Inhalts und Mehrwerts bestimmter Verfahrensansätze, die in der ersten Harmonisierungsphase eingeführt wurden wie das Konzept „sicherer Staaten“ (sichere Herkunftsländer, sichere Drittstaaten und sichere europäische Drittstaaten).

Greifbare Fortschritte auf dem Wege zu einem gemeinsamen Asylverfahren könnten auch dadurch erreicht werden, dass in das Gemeinsame Europäische Asylsystem ein einheitliches Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auf subsidiären Schutz als obligatorisches Element aufgenommen wird. Zu beachten wären dabei Aspekte wie Geltungsbereich, Reihenfolge der Prüfung der verschiedenen Schutzgründe, Rechtsbehelfe sowie die notwendige Festlegung von Fristen oder Vorgaben für die Dauer des Asylverfahrens.

Im Haager Programm eine Studie zu den Auswirkungen, der Angemessenheit und der Durchführbarkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen gefordert und die gemeinsame Bearbeitung als zusätzliche Möglichkeit zur weiteren Harmonisierung genannt. Bei dem geltenden Rechtsrahmen liegt die Zuständigkeit für die Feststellung von Asylansprüchen bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Der Mehrwert, die genauen Modalitäten sowie die praktischen und finanziellen Auswirkungen eines solchen gemeinsamen Bearbeitungsverfahrens, das auf den spezifischen Erfahrungen und Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Behandlung bestimmter Fälle aufbauen könnte, werden unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der vorgenannten Studie sorgfältig zu prüfen sein.

(1) Wie könnte ein einheitliches Asylverfahren erreicht werden? Welche Aspekte kommen für eine weitere Rechtsangleichung in Betracht?

(2) Wie könnte der Zugang zum Asylverfahren wirkungsvoll verbessert werden? Allgemeiner gesagt, welche Aspekte des Asylverfahrens, so wie es derzeit geregelt ist, könnten in Bezug auf Effizienz und Schutzgarantien verbessert werden?

(3) Welche verwendeten Begriffe und Verfahrensansätze sollten gegebenenfalls überprüft werden?

(4) Wie wäre ein verbindliches einheitliches Verfahren zu gestalten?

(5) Welche Modelle könnten für die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen in Betracht gezogen werden? Unter welchen Umständen könnten die Mitgliedstaaten ein Verfahren für die gemeinsame Bearbeitung anwenden?

## 2.2. Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

Will man Sekundärbewegungen vermeiden, ist bei den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende ein hohes Maß an Harmonisierung geboten. Nach den bereits vorliegenden Informationen zur Umsetzung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates („Richtlinie über Aufnahmebedingungen“) wird der erwünschte Harmonisierungseffekt aber dadurch zunichte gemacht, dass mehrere Schlüsselbestimmungen dieser Richtlinie den Mitgliedstaaten einen breiten Ermessensspielraum überlassen.

So gibt es beispielsweise erhebliche Unterschiede beim Zugang von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt: Während in einigen Mitgliedstaaten zahlreiche Voraussetzungen erfüllt sein müssen (z. B. Erlangung einer Arbeitserlaubnis), gestatten einige Mitgliedstaaten den unmittelbaren Zugang, während andere den Zugang auf ein Jahr beschränken. Diese Situation wirft die Frage auf, ob die Voraussetzungen und der Zeitrahmen für den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht genauer geregelt werden sollten.

Eng verknüpft mit den vorgenannten Arbeitsmöglichkeiten für Asylbewerber ist die Frage, wie generell angemessene materielle Aufnahmebedingungen sichergestellt werden können. Darüberhinaus wurden grosse Abweichungen hinsichtlich der Standards der Aufnahmebedingungen und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung beobachtet.

Gravierende Probleme wurden auch in Bezug auf die Anwendbarkeit dieser Richtlinie auf Gewahrsamszentren sowie in Bezug auf die generelle Anwendung von Gewahrsamsmaßnahmen auf Asylsuchende festgestellt, insofern solche Maßnahmen die tatsächliche Wahrnehmung der durch die Richtlinie garantierten Rechte verhindern.

(6) In welchen Bereichen sollte der breite Ermessensspielraum, den die geltende Richtlinie bietet, eingeschränkt werden, um wirklich gleiche Bedingungen für die Behandlung von Asylsuchenden zu erreichen, die einem angemessenen Standard entsprechen?

(7) Sollten insbesondere Form und Niveau der materiellen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende weiter harmonisiert werden?

(8) Sollten nationale Vorschriften für den Zugang zum Arbeitsmarkt weiter angeglichen werden? Wenn ja, in welcher Hinsicht?

(9) Sollten die Gründe für die Gewahrsamsnahme in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte klargestellt und die diesbezüglichen Bedingungen sowie die Dauer präziser geregelt werden?

## 2.3. Gewährung von Schutz

Als Antwort auf den im Haager Programm geforderten einheitlichen Schutz könnten mehrere Optionen in Bezug auf die Kriterien für die Schutzwürdigkeit und den Inhalt des zu gewährenden Schutzstatus ins Auge gefasst werden.

Eine solche Option könnte in der weiteren Harmonisierung der Anerkennungskriterien und einer Klarstellung der Konzepte bestehen, die zur Definition der Schutzgründe herangezogen werden und so die Marge für abweichende Interpretationen und Anwendungen in verschiedenen Mitgliedstaaten, die derzeit nach der Richtlinie 2004/83/EG („Qualifizierungsrichtlinie“) zulässig sind, auf ein Mindestmaß beschränken.

Eine weitere Angleichung der Rechte und Leistungen, die mit der Schutzgewährung verbunden sind (u. a. Aufenthaltserlaubnis, Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung, Bildung und Beschäftigung) könnte ebenfalls in Erwägung gezogen werden. Nach den geltenden Rechtsvorschriften erhalten Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus unterschiedliche Rechte und Leistungen; dies stützt sich auf die aus dem geltenden Völkerrecht stammende Unterscheidung zwischen den beiden Gruppen und spiegelt die erheblich voneinander abweichenden Schutzgründe wider. Wird Einheitlichkeit im Sinne eines höheren Maßes an Harmonisierung verstanden, würde diese Option auf einen einheitlichen Status für Flüchtlinge und Begünstigte eines subsidiären Schutzstatus

hinauslaufen. Dies würde bedeuten, dass die nach dem geltenden Rechtsrahmen zulässige Flexibilität in Bezug auf Inhalt und Dauer der zu gewährenden Rechte sowie die Möglichkeit, den Zugang zu bestimmten Rechten einzuschränken oder zu verweigern, verringert würde.

Als weitere Option wäre zu überlegen, ob allen Personen, die nach dem geltenden Rechtsrahmen für die Gewährung des Flüchtlingsstatus oder von subsidiärem Schutz in Betracht kommen, ein einziger einheitlicher Status zuerkannt werden könnte, d. h. ein Schutzstatus, der für beide Gruppen eine Reihe einheitlicher Rechte umfasst. Sofern dieselben Rechte unabhängig von den Schutzgründen gewährt werden, würde ein solcher Status die Anreize für Antragsteller mindern, gegen Entscheidungen zur Gewährung subsidiären Schutzes vorzugehen, um den Flüchtlingsstatus zu erlangen.

Ebenso könnten Überlegungen darüber sinnvoll sein, wie der Status von Personengruppen harmonisiert werden kann, die nach der Definition in den Rechtsinstrumenten der ersten Phase nicht für internationalen Schutz in Betracht kommen, aber dennoch aufgrund von Verpflichtungen, die allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe internationaler Flüchtlings- oder Menschenrechtsinstrumenten bzw. der sich aus diesen Instrumenten ergebenden Grundsätze obliegen, vor Abschiebung geschützt sind. Als Beispiel seien Personen genannt, die aus gesundheitlichen Gründen nicht abgeschoben werden können und unbegleitete Minderjährige. Vorschriften für einen harmonisierten Status solcher Personengruppen müssen sich an der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte orientieren [2].

Das Konzept eines unionsweit gültigen Status fordert auch zu Überlegungen darüber auf, ob auf Gemeinschaftsebene ein Mechanismus für die gegenseitige Anerkennung nationaler Asylentscheidungen geschaffen werden und eine Übertragung der Schutzverantwortung möglich sein soll, wenn sich ein Schutzbegünstigter in einem anderen Mitgliedstaat niederlässt. Die rechtlichen Modalitäten und genauen Voraussetzungen bedürfen einer gründlich Erörterung. Ein solcher Mechanismus könnte sich insbesondere auf die einschlägigen Bestimmungen der Genfer Konvention und das Europäische Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge stützen, das im Rahmen des Europarates geschlossen wurde.

(10) In welchen Bereichen sollte die Rechtsangleichung weiter fortgesetzt oder die Standards angehoben werden:

- den Kriterien für die Schutzgewährung
- den mit dem Schutzstatus verbundenen Rechten und Leistungen?

(11) Welche Modelle könnten für die Schaffung eines „einheitlichen Status“ ins Auge gefasst werden? Sollte ein einheitlicher Status für Flüchtlinge und ein anderer für Begünstigte des subsidiären Schutzes in Betracht gezogen werden? Wie könnten sie gestaltet sein?

(12) Wäre ein einziger einheitlicher Status für alle Personen denkbar, die für internationalen Schutz in Betracht kommen? Wie könnte er gestaltet sein?

(13) Sollten weitere Gruppen nicht abschiebbarer Personen in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts aufgenommen werden? Unter welchen Voraussetzungen?

(14) Sollte ein EU-Mechanismus zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Asylentscheidungen geschaffen und die Möglichkeit einer Übertragung der Schutzverantwortung vorgesehen werden? Unter welchen Voraussetzungen könnte dies eine sinnvolle Option sein? Wie könnte dies funktionieren?

## 2.4. Querschnittsthemen

### 2.4.1. Angemessene Reaktion auf Situationen besonderer Schutzwürdigkeit

In allen Instrumenten der ersten Phase wird betont, dass die speziellen Erfordernisse besonders schutzbedürftiger Personen berücksichtigt werden müssen. Es hat jedoch den Anschein, dass die von den Mitgliedstaaten angewandten Definitionen und Verfahren zur Ermittlung besonders schutzbedürftiger Asylsuchender gravierende Mängel aufweisen und es den Mitgliedstaaten an den nötigen Ressourcen, Kapazitäten und Fachkenntnissen fehlt, um solchen Erfordernissen angemessen zu begegnen.

Daher erscheint es notwendig, eingehender und ausführlicher vorzuschreiben, wie die speziellen Bedürfnisse der besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden in allen Phasen des Asylprozesses ermittelt und behandelt werden sollen. Ein solch umfassender Ansatz würde sich insbesondere darauf konzentrieren, präziser zu regeln, was unter angemessener medizinischer und psychologischer Betreuung und Beratung von traumatisierten Personen, Opfern von Folter und Menschenhandel, geeignete Identifizierung und Behandlung Minderjähriger, insbesondere unbegleiteter Minderjähriger zu verstehen ist; das Gleiche gilt für die Entwicklung geeigneter Befragungstechniken für diese Gruppen, gestützt u.a. auf kulturelle, alters- und

geschlechtsspezifische Faktoren interkulturelle Fähigkeiten sowie den Einsatz spezialisierter Befrager und Dolmetscher und die Festlegung detaillierterer Regeln dafür, was bei der Würdigung von Anträgen aufgrund geschlechts- oder kindspezifischer Formen der Verfolgung zu beachten ist.

Darüber hinaus müssen Mittel und Wege gefunden werden, um die nationalen Kapazitäten durch Einbindung aller Akteure zu stärken, die an der Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen beteiligt sind, um den speziellen Erfordernissen besonders schutzbedürftiger Gruppen von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu begegnen – wie Fachkräfte des Gesundheits- und Bildungswesens, Psychologen, Dolmetscher, Sprachsachverständige, Kulturanthropologen, Rechtsanwälte, Sozialarbeiter und regierungsunabhängige Organisationen. Dazu könnten spezifische EU-weite Schulungsprogramme für solche Fachkräfte, die Errichtung von Mechanismen auf EU-Ebene (einschließlich Datenbanken und sonstige Instrumente für den Informationsaustausch) zur Verbreitung bewährter praktischer Verfahren oder sogar die Festlegung gemeinsamer Standards hinsichtlich der verlangten Qualifikationen und Fähigkeiten und gegebenenfalls ein Monitoringmechanismus gehören, um sicherzustellen, dass besonders schutzbedürftigen Personen qualitativ hochwertige Dienstleistungen angeboten werden.

(15) Wie könnten die den Mitgliedstaaten auferlegten Identifizierungspflichten so verbessert werden, dass sie den Erfordernissen besonders schutzbedürftiger Asylsuchender Rechnung tragen und auf ihre tatsächlichen Bedürfnisse zugeschnitten sind? In welchen Bereichen sollten Standards weiterentwickelt werden?

(16) Welche Maßnahmen sollten im Hinblick auf die Stärkung nationaler Kapazitäten für eine effiziente Bewältigung von Situationen besonderer Schutzbedürftigkeit durchgeführt werden?

#### 2.4.2. Integration

Da sich die EU-Politik zunehmend auf die Integration von Drittstaatsangehörigen konzentriert, ist es an der Zeit, generell darüber nachzudenken, wie die Integration von Personen gefördert werden kann, denen internationaler Schutz gewährt wird. Die Ausdehnung der Rechte langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger auf diese Gruppe, wie im Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG ("Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige") vom 6. Juni 2007 angeregt, wird hierzu einen signifikanten Beitrag leisten.

In diesem Zusammenhang wäre besonders darauf zu achten, dass die in der Qualifizierungsrichtlinie vorgeschriebenen Standards für die Integration von Begünstigten des subsidiären Schutzes und zur Entwicklung von Integrationsprogrammen, um die besonderen Bedürfnisse (beispielsweise in Bezug auf Wohnraumversorgung und Zugang zu Gesundheitsversorgung und Sozialdiensten) und das Potenzial von Begünstigten des internationalen Schutzes zu berücksichtigen, ergänzt werden.

Das Recht zu arbeiten (und diesbezügliche Beschränkungen) sind in diesem Zusammenhang wichtig, da Beschäftigung anerkanntermaßen als integrationsfördernd gilt. Deshalb müssen Mittel und Wege gefunden werden, um das Bewusstsein der Arbeitsmarktakteure für den Wert und potenziellen Beitrag, den Begünstigte des internationalen Schutzes in ihre Organisationen und Unternehmen einbringen können, zu schärfen. Insbesondere sollten auch ihre Arbeitserfahrung, ihre Fähigkeiten und ihr Potenzial ermittelt und ihre Qualifikationen anerkannt werden, denn Begünstigte des internationalen Schutzes sind häufig nicht in der Lage, Nachweise wie Diplome oder sonstige Zeugnisse aus ihren Herkunftsländern beizubringen, die in den Mitgliedstaaten normalerweise als Voraussetzung für eine legale Beschäftigung in bestimmten Bereichen verlangt werden. Der Erwerb interkultureller Fähigkeiten und Kompetenzen sollte nicht nur mit Blick auf die Begünstigten des internationalen Schutzes sondern auch für die mit ihnen arbeitenden Personen unterstützt werden. Darüber hinaus sollten Diversity-Management-Schulungen gefördert werden. Im Hinblick auf einen globalen Ansatz könnte es auch erforderlich sein zu überlegen, ob Asylsuchenden Zugang zu spezifischen ausgewählten Integrationsmaßnahmen und –einrichtungen gewährt werden soll, um u.a. eine schnelle Integration jener zu erleichtern, denen letztlich internationaler Schutz gewährt wird.

(17) Welche weiteren rechtlichen Maßnahmen könnten getroffen werden, um die Integration von Asylsuchenden und Begünstigten des internationalen Schutzes u. a. in den Arbeitsmarkt zu erleichtern?

#### 2.4.3. Die Instrumente der zweiten Phase müssen umfassend sein

Es wäre auch an der Zeit, über andere Bereiche nachzudenken, die derzeit nicht durch das Gemeinschaftsrecht abgedeckt sind, in denen aber eine Angleichung nationaler Vorschriften einen Mehrwert bringen könnte.

(18) In welchen anderen Bereichen wäre eine Harmonisierung im Hinblick auf einen wirklich umfassenden Ansatz in der Asylproblematik sinnvoll oder notwendig?

### 3. Durchführung - Begleitmaßnahmen



Im Haager Programm wurde eine Stärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten gefordert, um eine stärkere Angleichung der nationalen Vorgehensweisen, eine verbesserte Qualität der Beschlussfassung und mehr Effizienz in der Asylpolitik zu erreichen. Die vielfältigen in der Kommissionsmitteilung „Intensivierung der konkreten Zusammenarbeit“ skizzierten Maßnahmen werden derzeit im Rahmen von „Eurasil“, einer von der Kommission geleiteten Sachverständigengruppe, durchgeführt.

Da die auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Grünbuchs festgelegten Ziele mittel- und langfristig sein werden, ist es wichtig, über die bereits vorgeschlagenen Maßnahmen hinauszugehen und weitere Bereiche zu prüfen, in denen die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten nutzbringend ausgeweitet werden könnte. Dabei sind auch Wege zur Maximierung der Wirkung dieser Zusammenarbeit in Bezug auf die weitere Angleichung der nationalen Praxis und der Rechtsprechung einzubeziehen, z.B. die Entwicklung gemeinsamer Leitlinien für die Auslegung und Anwendung verschiedener verfahrensrechtlicher und inhaltlicher Aspekte der EU-Asylvorschriften. Um einige Beispiele zu nennen: Ausgehend von der gemeinsamen Einschätzung von Situationen in Herkunftsländern, von bestimmten Arten von Fällen oder bestimmten Aspekten der Asylanträge, die juristisches Fachwissen oder besondere Sachkenntnis erfordern, könnten die Mitgliedstaaten gemeinsame Konzepte für Ausschluss- oder Beendigungsklauseln für bestimmte Fälle, gemeinsame Konzepte für geschlechts- oder kinderspezifische Verfolgung, die Aufdeckung und Verhütung von Betrug oder Missbrauch, die Übersetzung von Dokumenten sowie für Befragungsmethoden und -verfahren annehmen.

Des Weiteren sollte überlegt werden, wie die EU-weite Datenbank für Herkunftsländerinformationen (COI-Portal) weiterentwickelt werden kann, z.B. indem sie mit anderen Zuwanderungs- und Integrations-Datenbanken vernetzt und so ausgestattet wird, dass Informationen zu einer breiten Palette migrationsrelevanter Themen bereitgestellt werden können.

Es könnte auch ein größerer Akzent auf die Erweiterung des Kreises der Personen gelegt werden, die am Austausch bewährter Vorgehensweisen, dem Ausbau der Kapazitäten, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und der Entwicklung einschlägiger Leitlinien beteiligt sind; darüber hinaus könnte die Einbindung sämtlicher Akteure angestrebt werden, einschließlich Berufungsinstanzen auf Verwaltungs- oder gerichtlicher Ebene, Rechts- und Sprachsachverständige, Beschäftigte im Gesundheits- und Bildungswesen, professionelle Berufsberater, Kulturanthropologen, Bedienstete des Grenzschutzes und der Strafverfolgungsbehörden.

Um mit der raschen Zunahme der praktischen Zusammenarbeit, die unterschiedliche Aspekte des Asylverfahrens umfasst, Schritt zu halten, wird es zunehmend vordringlich, eine angemessene strukturelle Unterstützung für sämtliche relevanten Tätigkeiten sowie ein wirksames und systematisches Follow-up zu gewährleisten, das die Auswertung der Ergebnisse dieser Tätigkeiten ermöglicht.

Die Kommission plant, in diesem Jahr eine Durchführbarkeitsstudie in Auftrag zu geben, in der die verschiedenen Optionen detailliert und umfassend untersucht werden.

Eine der Optionen ist die im Haager Programm vorgesehene Umwandlung der an der praktischen Zusammenarbeit beteiligten Stellen in eine europäische Unterstützungsagentur. Fiele die Wahl auf diese Option, könnte eine solche Agentur sämtliche laufenden Tätigkeiten im Rahmen der praktischen Zusammenarbeit übernehmen und systematisch koordinieren. Zu ihrem Aufgabenbereich könnte es gehören, Schulungen für die am Asylverfahren Beteiligten und strukturelle Unterstützung für Bearbeitungstätigkeiten, die die Mitgliedstaaten künftig vielleicht gemeinsam durchführen werden, bereitzustellen. Sie könnte auch die gemeinsamen Anstrengungen der Mitgliedstaaten unterstützen, deren Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten beispielsweise aufgrund ihrer geografischen Lage unter besonderen Druck geraten sind. Sie könnte Teams von Asylfachleuten bilden und leiten, die in denjenigen Mitgliedstaaten eingesetzt werden könnten, in denen die Belastung besonders groß ist. Sie könnte an der Durchführung der regionalen Schutzprogramme und der Koordinierung künftiger politischer Initiativen, z.B. der Wiederansiedlung auf EU-Ebene, beteiligt werden. Sie könnte mit der Kontrolle der Einhaltung der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber beauftragt werden.

(19) In welchen anderen Bereichen könnte die praktische Zusammenarbeit nutzbringend ausgeweitet werden, und wie könnten die Wirkungen maximiert werden? Wie könnten mehr Interessengruppen sinnvoll beteiligt werden? Wie könnten innovative und bewährte Vorgehensweisen im Bereich der praktischen Zusammenarbeit verbreitet und auch in anderen Bereichen angewandt werden?

(20) Wie könnte die praktische Zusammenarbeit insbesondere dazu beitragen, gemeinsame Vorgehensweisen bei den Konzepten für die geschlechts- oder kinderspezifische Verfolgung, die Anwendung von Ausschlussklauseln oder die Betrugsverhütung zu entwickeln?

(21) Welche Optionen könnten ins Auge gefasst werden, um eine breite Palette an Tätigkeiten im Rahmen der praktischen Zusammenarbeit strukturell zu unterstützen und ihre Nachhaltigkeit zu

gewährleisten? Wäre die Einrichtung einer europäischen Unterstützungsagentur eine wirkungsvolle Option? Wenn ja, welche Aufgaben könnte sie übernehmen?

(22) Wie wäre eine derartige Agentur im Idealfall operational und institutionell ausgestaltet, damit sie die ihr übertragenen Aufgaben mit Erfolg wahrnehmen kann?

#### 4. Solidarität und Lastenteilung

##### 4.1. Geteilte Verantwortung

Das Dublin-System (Dublin- und EUODAC-Verordnungen) war nicht als Lastenteilungsinstrument konzipiert. Sein vorrangiges Ziel bestand darin, auf der Grundlage gerechter und objektiver Kriterien rasch festzulegen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines im Gebiet der EU eingereichten Asylantrags zuständig ist, und Sekundärbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten vorzubeugen. Wie der am 6. Juni veröffentlichte Bewertungsbericht gezeigt hat, wurden diese Ziele des Dublin-Systems weitgehend erreicht, obwohl Fragen in Bezug auf die Wirksamkeit des Systems bei der Verringerung von Sekundärbewegungen weiterhin offen bleiben.

Aus dem Bewertungsbericht ging auch hervor, dass die Zahl der Überstellungen an Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen und an Mitgliedstaaten ohne EU-Außengrenzen ausgewogen war. Dessen ungeachtet kann das Dublin-System für die Mitgliedstaaten, deren Aufnahme- und Absorptionskapazitäten begrenzt sind und die aufgrund ihrer geografischen Lage unter besonderen Migrationsdruck geraten sind, de facto eine zusätzliche Belastung zur Folge haben.

Eine weitere Angleichung der nationalen Asylverfahren, der Rechtsstandards und der Aufnahmebedingungen – wie sie im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem vorgesehen ist – muss zwangsläufig zu einer Verringerung derjenigen Sekundärbewegungen der Asylbewerber führen, die sich hauptsächlich aus der Vielfalt der anwendbaren Regeln ergeben; sie könnte somit zu einer gerechteren Verteilung der Asylanträge zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt führen.

Allerdings wird auch die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Rechtsstatus die Gründe, aus denen Asylbewerber einen Mitgliedstaat attraktiver finden als einen anderen, nicht gänzlich ausrotten können. Auch weiterhin wird ein System, das die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags innerhalb der EU eindeutig zuweist, erforderlich sein, um Phänomene zu vermeiden wie den 'Asyltourismus' und die 'refugees in orbit', d.h. die Asylbewerber, die zwischen den Mitgliedstaaten hin- und hergeschickt werden.

Des Weiteren sollten Überlegungen zu den Grundsätzen und Zielen des Dublin-Systems angestellt werden, und es sollte geprüft werden, ob das System durch zusätzliche Verfahren ergänzt werden sollte. Darüber hinaus könnten weitere Faktoren berücksichtigt werden, z.B. die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bearbeitung von Asylanträgen und zur Bereitstellung langfristiger Lösungen für anerkannte Flüchtlinge. Diese Überlegungen sind erforderlich, wenn die Anwendung des Systems zu einer ausgewogeneren Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten führen soll.

In der Vergangenheit sind Alternativsysteme in Bezug auf die Zuweisung der Zuständigkeit in Erwägung gezogen worden. Dazu gehörte beispielsweise ein System zur Übertragung der Zuständigkeit auf das Land, in dem der Asylantrag eingereicht wurde, das Herkunftsland des Asylbewerbers oder das letzte bekannte Transitland.

Allerdings sollte im Mittelpunkt der Überlegungen die Frage nach der Schaffung "korrekativer" Lastenteilungsmechanismen, die das Dublin-System ergänzen, stehen; dies könnte beispielsweise ein System sein, das die Verteilung der internationalen Schutz genießenden Personen auf die Mitgliedstaaten gewährleistet, nachdem diesen Personen der Schutzstatus zuerkannt wurde. Auch die Wiederansiedlung innerhalb der EU ist eine Option, die weiterverfolgt werden sollte. Eine Ausweitung der Bestimmungen der Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf die Personen, die internationalen Schutz genießen, dürfte die Belastung einiger Mitgliedstaaten ebenfalls verringern, da diesen Personen unter bestimmten Bedingungen die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat erlaubt wird.

(23) Sollte das Dublin-System durch Maßnahmen ergänzt werden, die eine faire Lastenteilung ermöglichen?

(24) Welche anderen Verfahren könnten entwickelt werden, um eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber und/oder der Personen, die internationalen Schutz genießen, auf die Mitgliedstaaten zu gewährleisten?

##### 4.2. Finanzielle Solidarität

Es ist zu prüfen, wie die Effizienz des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) als Instrument zur Unterstützung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Asylpolitik der EU weiter maximiert werden kann. Dabei muss im Einzelnen sondiert werden, wie eine stärker zielgerichtete Verwendung der EFF-Mittel gewährleistet werden kann, um die angestrebten Ziele zu ergänzen und

voranzutreiben und gleichzeitig als Katalysator zu fungieren, um Unterschiede abzubauen und Standards zu erhöhen.

Um die Wirkung des Fonds zu maximieren, könnten beispielsweise Verfahren zur Konsultation oder zum Informationsaustausch auf nationaler Ebene eingerichtet werden; so könnte eine präzise Analyse der mit Unterstützung des Fonds zu behebenden Mängel erstellt werden. Um Verzettlung und Doppelarbeit zu vermeiden und um Synergien und bewährte Vorgehensweisen zu fördern, könnte auch auf EU-Ebene ein Verfahren zum Informationsaustausch eingerichtet werden, das der Verbreitung von Informationen zu modellhaften Projekten und Programmen dienen könnte.

Allerdings wirft die Einführung eines umfassenden Finanzierungskonzepts neben der Optimierung der bereits existierenden Finanzierungsmöglichkeiten auch die Frage auf, ob es einen Finanzbedarf gibt, der durch die bestehenden Mittel nicht angemessen gedeckt wird. Ein derartiger Bedarf kann beispielsweise entstehen, wenn es integrierte Maßnahmen zur Bewältigung von Situationen besonderer Schutzwürdigkeit im Lauf des Asylverfahrens oder Maßnahmen zur Begleitung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu finanzieren gilt (von der Finanzierung der Abstellung von Personal nationaler Behörden und gerichtlicher Instanzen oder ihrer Mitarbeit an gemeinsamen Tätigkeiten bis zur Finanzierung der künftigen europäischen Unterstützungsagentur).

(25) Wie ließen sich die Effizienz, die Komplementarität mit nationalen Ressourcen und der Multiplikatoreffekt des Europäischen Flüchtlingsfonds erhöhen? Wäre die Einrichtung der genannten Verfahren zum Informationsaustausch ein geeignetes Mittel? Welche anderen Maßnahmen kämen in Betracht?

(26) Ist Ihnen bekannt, dass es einen Finanzierungsbedarf gibt, der durch die bestehenden Fonds nicht angemessen gedeckt wird?

## 5. Externe Dimension der Asylproblematik

### 5.1. Unterstützung der Drittländer bei der Erhöhung des Schutzes

Angesichts der Tatsache, dass von den 8,7 Millionen Flüchtlingen weltweit 6,5 Millionen in Entwicklungsländern leben [3], muss geprüft werden, wie Drittländer im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingsproblematik unterstützt werden können. In dem Bemühen, den Schutz und das Angebot an nachhaltigen Lösungen für Flüchtlinge in ihren Herkunfts- und Transitregionen zu erhöhen, hat die Kommission das Konzept der regionalen Schutzprogramme der EU als Ergänzung zu den verschiedenen Formen von EU-Hilfsprogrammen für Drittländer im Asylbereich entwickelt. In diesem Zusammenhang sollte angemerkt werden, dass die beiden Pilotprogramme, die in den westlichen Neuen Unabhängigen Staaten und in Tansania gestartet wurden, sich noch in einem sehr frühen Stadium ihrer Durchführung befinden und dass jede künftige Umgestaltung des Konzepts sich auf die Bewertungsergebnisse dieser Programme stützen muss. Wenn ihr Nutzen festgestellt wurde, könnte die Diskussion sich stärker darauf konzentrieren, ihren Mehrwert zu entwickeln und die Nachhaltigkeit ihrer Ergebnisse zu gewährleisten.

Seitdem die Kommission die Bedeutung der Erreichung dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge und Asylbewerber für ihre Entwicklungshilfe erkannt hat, hat sie in den letzten Jahren begonnen die Asylproblematik systematisch in ihre Strategien zur Entwicklungszusammenarbeit einzubetten und weist diesem Bereich beträchtliche Finanzmittel aus den einschlägigen externen Hilfsprogrammen zu.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, darüber nachzudenken, mit welcher Art von Maßnahmen die Drittländer am effizientesten bei der Lösung von Flüchtlingsproblemen unterstützt werden können, z.B. wie dem Bedarf von Flüchtlingen und Rückkehrern begegnet und ihr Potenzial, zur Entwicklung der betreffenden Aufnahmeländer beizutragen, genutzt werden kann und wie sich die Kohärenz und Wirksamkeit der Maßnahmen der EU gegenüber den betreffenden Regionen und Drittländern verbessern lassen.

(27) Wie ließen sich die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der regionalen Schutzprogramme erhöhen, falls sich dies als notwendig erweisen sollte? Sollte das Konzept der regionalen Schutzprogramme weiterentwickelt werden? Wenn ja, wie?

(28) Wie könnte die EU die Drittländer am besten dabei unterstützen, Lösungen für die Asyl und Flüchtlingsproblematik zu finden ?

(29) Wie könnten die Gesamtstrategien der Gemeinschaft gegenüber Drittländern in der Flüchtlingshilfe vereinheitlicht und verstärkt werden?

### 5.2. Wiederansiedlung

Die Wiederansiedlung als Instrument, das Schutz gewährleistet, dauerhafte Lösungen bietet und ein effizientes Verfahren zur Lastenteilung einführt, bildet einen wichtigen Teil der externen Dimension der EU-Asylpolitik. Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen im EU-Gebiet spiegelt auch die Verpflichtung der EU wider, internationale Solidarität zu zeigen und die Last der Länder in den

Herkunftsregionen zu teilen, in denen die große Mehrheit der Flüchtlinge angesiedelt ist. Um die ehrgeizigen Ziele in Bezug auf die Entwicklung eines EU-Wiederansiedlungsprogramms zu erreichen, ist ein proaktives Vorgehen erforderlich. Die Kommission ist derzeit bemüht, umfassende Finanzhilfe für Wiederansiedlungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bereitzustellen und ein weitreichendes Engagement der EU für die Wiederansiedlung im Rahmen der regionalen Schutzprogramme zu erleichtern.

Sollte dieser Bereich weiterentwickelt werden, könnten unterschiedliche Modelle zur Ermunterung der Mitgliedstaaten in dieser Richtung geprüft werden. Dazu könnte gehören, die Mitgliedstaaten beim Ausbau und der Verstärkung ihrer nationalen Wiederansiedlungsprogramme zu unterstützen und sie zu ermuntern, maßgeblich an der Wiederansiedlungskomponente der regionalen Schutzprogramme mitzuwirken. Es könnte auch nützlich sein, Überlegungen zur Entwicklung eines gemeinsamen Vorgehens in Bezug auf die Möglichkeiten zur Durchführung der Wiederansiedlungsaktivitäten im Zusammenhang mit den regionalen Schutzprogrammen anzustellen, um größere Effizienz, ein höheres Maß an Koordinierung und mehr Größenvorteile zu erreichen. Jeder weitere Schritt in diese Richtung wird selbstverständlich auf den Schlussfolgerungen der Bewertung der regionalen Pilot-Schutzprogramme aufbauen müssen.

Es könnte sich auch lohnen, andere Bereiche – jenseits der regionalen Schutzprogramme – auszuloten, in denen eine kollektive Wiederansiedlungsanstrengung auf EU-Ebene dazu beitragen könnte, im Falle einer länger anhaltenden Flüchtlingspräsenz Lösungen zu finden oder eine wirksame Antwort auf Notsituationen zu liefern.

(30) Wie ließe sich ein umfangreiches und dauerhaftes Engagement der EU für Wiederansiedlungen erreichen?

(31) Welche Wege könnten erforscht werden, um zu einem koordinierten Vorgehen in Bezug auf Wiederansiedlungen auf EU-Ebene zu gelangen? Was wäre auf finanzieller, operativer und institutioneller Ebene erforderlich?

(32) In welchen anderen Situationen könnte ein gemeinsames Engagement der EU für die Wiederansiedlung von Flüchtlingen ins Auge gefasst werden? Unter welchen Bedingungen?

### 5.3. Steuerung gemischter Migrationsströme an den Außengrenzen

Ein weiteres Kernelement der externen Dimension der Asylproblematik ist die Notwendigkeit der Steuerung gemischter Migrationsströme, d.h. Migrationsströme, die an den Außengrenzen eines Mitgliedstaats ankommen und sowohl illegale Zuwanderer als auch schutzsuchende Personen umfassen. Die Antwort auf diese Herausforderung impliziert einen garantierten und verstärkten Zugang zum Schutz an den Außengrenzen.

Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und Schleusung von Migranten sollten so durchgeführt werden, dass die praktische Bedeutung des Asylrechts unberührt bleibt. Die Anstrengungen der Kommission zielen schwerpunktmäßig auf die Bereitstellung operativer und finanzieller Unterstützung für die Mitgliedstaaten, damit diese insbesondere bei Notsituationen aufgrund von Massenzuströmen von Asylsuchenden an ihren Grenzen wirksame schutzbedarfsgerechte Systeme zur Einreisesteuerung einrichten können.

Die Vorschläge sollten in erster Linie auf die Bildung von Teams von Asylfachleuten, die Mitgliedstaaten mit besonders hohem Migrationsdruck vorübergehend bei der ersten Einteilung der Migranten direkt am Ankunftsort helfen könnten und auf die Bereitstellung einer Notfinanzhilfe für diese Mitgliedstaaten abzielen, damit diese in der Lage sind, angemessene Aufnahmebedingungen zu bieten und faire und effiziente Asylverfahren durchzuführen. Sollte die Wahl auf die Option „Errichtung der europäischen Unterstützungsagentur“ fallen, könnte diese mit der Koordinierung des Einsatzes der Asylfachleute-Teams betraut werden. Bestehende oder neue Freiwilligenprogramme auf nationaler und europäischer Ebene (insbesondere der Europäische Freiwilligendienst) könnten zur Mobilisierung von Energien, der Erhöhung der Aufnahmekapazitäten und der Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten beitragen.

(33) Welche weiteren Maßnahmen könnten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Schutzverpflichtungen, die sich aus dem EU-Besitzstand und internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsgesetzen ergeben, einen festen Bestandteil des Grenzschutzes an den Außengrenzen bilden?

Welche weiteren Maßnahmen könnten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die praktische Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung nicht den Zugang der Asylbewerber zu Schutzmechanismen beeinträchtigt?

(34) Wie könnten die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Einrichtung wirksamer, schutzbedarfsgerechter Einreise-Steuerungssysteme insbesondere bei Massenzuströmen an den Grenzen erhöht werden?

#### 5.4. Die Rolle der EU als "Global Player" in Flüchtlingsfragen

Die Asylsysteme der Mitgliedstaaten werden zunehmend als eine einzige regionale Schutzzone wahrgenommen. Dieser Eindruck wird durch die Schaffung eines einheitlichen Verfahrens und eines einheitlichen Rechtsstatus noch verstärkt werden. Gleichzeitig wachsen mit der zunehmenden Bedeutung der externen Dimension der EU-Asylpolitik auch die Erwartungen in Bezug auf die Rolle der EU als Gebilde von 27 Staaten innerhalb des weltumspannenden Flüchtlingsschutz-Systems. Die EU ist daher zunehmend gefordert, ein gemeinsames Konzept für flüchtlingspolitische Fragen auf internationaler Ebene zu vertreten und gemeinsame Positionen gegenüber internationalen Organisationen zu entwickeln.

(35) Wie könnte die europäische Asylpolitik zu einer von den EU-Mitgliedstaaten mitgetragenen Politik weiterentwickelt werden, die Flüchtlingsfragen auf internationaler Ebene behandelt? Welche Modelle könnte die EU verwenden, um zu einem „Global Player“ in Flüchtlingsfragen zu werden?

#### 6. Schlussfolgerung

Die Kommission hat in diesem Grünbuch versucht, einen Überblick über die Problemstellung zu geben. Sie erwartet nun konstruktive Vorschläge zur Weiterentwicklung dieser Themen.

Im Rahmen des beschriebenen integrierten Ansatzes für die Asylproblematik plant die Kommission, eine breit angelegte Diskussion mit allen Interessenvertretern zu führen. Die EU-Organe, nationale, regionale und kommunale Behörden, Kandidatenländer, Drittstaatspartner, zwischenstaatliche und regierungsunabhängige Organisationen, alle am Asylverfahren beteiligten staatlichen Akteure und privaten Diensteanbieter, Vertreter der Wissenschaft, Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen sind aufgefordert, einen Beitrag zu leisten.

Die Ergebnisse dieser umfangreichen Konsultation werden in die Vorbereitung eines für das erste Quartal 2008 geplanten Strategieplans einfließen, in dem die Kommission aufführen wird, welche Maßnahmen sie zur Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems annehmen wird; der Plan wird auch einen Zeitrahmen für die Annahme dieser Maßnahmen enthalten.

Um eine für den 18. Oktober 2007 anberaumte öffentliche Anhörung vorzubereiten, bittet die Kommission alle interessierten Kreise, ihre Antworten auf diese Konsultation schriftlich bis zum 31. August 2007 an folgende Anschrift zu senden:

Referat „Zuwanderung und Asyl“ – „Grünbuch Asylpolitik“

Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“

Europäische Kommission

B-1049 Brüssel

E-Mail: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Alle relevanten Beiträge werden auf der Website „Ihre Stimme in Europa“ unter folgender Adresse veröffentlicht:

[http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm)

#### ANNEX I

#### BIBLIOGRAPHY

#### I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1)

The Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, available at the European Council website:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm)

#### II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

#### A. Instruments establishing minimum standards

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (O J L 326, 13.12.2005, p. 13)

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304, 30.9.2004, p. 12)



Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (OJ L 31, 6.2.2003, p. 18)

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, 7.8.2001, p.12)

#### B. Dublin System

Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 222, 5.9.2003, p. 3)

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 50, 6.2.2003, p.1)

Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of "EURODAC" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 62, 5.3.2002, p. 1)

Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 316, 15.12.2000, p. 1)

#### C. Financial Programmes

Framework Programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 [to be adopted]

Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation (OJ L 378, 27.12.2006, p. 41)

Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS) (OJ L 80, 18.3.2004, p. 1)

Council Decision 2002/463/EC of 13 June 2002 adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO programme) (OJ L 161, 19.6.2002, p. 11)

Council Decision 2004/904/EC of 2 December 2004 establishing the European Refugee Fund for the period 2005 to 2010 (OJ L 381, 28.12.2004, p. 52)

Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ L 252, 6.10.2000, p. 12)

#### D. Legislative Proposals

Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (COM(2007) 298, 6.6.2007)

#### E. Other

Council Decision 2006/688/CE of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ L 283, 14.10.2006, p. 40)

### III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS

Commission Communication on 'Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders' - COM(2006) 733, 30.11.2006

Commission Communication on 'Strengthened practical cooperation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the Common European Asylum System' - COM(2006) 67, 17.2.2006

Commission Communication on 'A Strategy on the external dimension of Freedom, Security and Justice' - COM(2005) 491, 12.10.2005

Commission Communication on 'Regional Protection Programmes' - COM(2005) 388, 1.9.2005

Commission Communication on 'A More Efficient Common European Asylum System: The Single

Procedure as the Next Step' - COM(2004) 503, 15.7.2004

Commission Communication on 'Improving access to durable solutions' - COM(2004) 410, 4.6.2004

Commission Communication 'Towards more accessible, equitable and managed asylum systems' - COM(2003) 315, 3.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy and the Agenda for protection' (Second Commission report on the implementation of Communication COM(2000) 755) - COM(2003) 152, 26.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy, introducing an open coordination method' - First report by the Commission on the application of Communication COM(2000) 755) - COM(2001) 710, 28.11.2001

Commission Communication 'Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum' - COM(2000) 755, 22.11.2000

Commission Staff Working Paper, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' - SEC(2000) 522

#### IV. STUDIES

Study on 'The Transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum', Nina M. Lassen, Leise Egesberg, Joanne van Selm, Eleni Tsolakis, Jeroen Doomernik, European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-8276-1, available at the following website:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/transfer\\_protection\\_status\\_rev\\_160904.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_rev_160904.pdf)

Study on 'The feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a common asylum procedure', Erin Patrick, Joanne van Selm, Tamara Woroby, Monica Matts,

European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-6524-7, available at the following website:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full_2003_en.pdf)

Study on "the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure", Noll Gregor, Jessica Fagerlund and Fabrice Liebaut, European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5163-7, available at the following website:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/asylumstudy\\_dchr\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)

Study on "the single asylum procedure "one-stop shop" against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure", Hailbronner K., European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5256-0, available at the following website:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/study\\_one\\_stop\\_shop\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf)

#### ANNEX II

##### ASYLUM STATISTICS

(...PICT...)

1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

New asylum applications | | | | |

TOTAL | | | | |

| 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |

EU27 | 405455 | 337235 | 268565 | 227425 | 181770 |

| | | | |

| | | | |

Belgium | 18800 | 13585 | 12400 | 12575 | 8870 |  
Bulgaria | 2890 | 1320 | 985 | 700 | 500 |  
Czech Republic | 8485 | 11400 | 5300 | 3590 | 2730 |  
Denmark | 5945 | 4390 | 3235 | 2280 | 1795 |  
Germany | 71125 | 50565 | 35605 | 28915 | 21030 |  
Estonia | 10 | 15 | 10 | 10 | 5 |  
Ireland | 11635 | 7485 | 4265 | 4305 | 4240 |  
Greece | 5665 | 8180 | 4470 | 9050 | 12265 |  
Spain | 6310 | 5765 | 5365 | 5050 | 5295 |  
France | 51085 | 52205 | 50545 | 42580 | 26270 |  
Italy | n.a. | 13705 | 9630 | 9345 | n.a. |  
Cyprus | 950 | 4405 | 9675 | 7715 | 4540 |  
Latvia | 25 | 5 | 5 | 20 | 10 |  
Lithuania | 365 | 395 | 165 | 100 | 150 |  
Luxembourg | 1040 | 1550 | 1575 | 800 | 525 |  
Hungary | 6410 | 2400 | 1600 | 1610 | 2115 |  
Malta\* | 350 | 455 | 845 | 1035 | 1065 |  
Netherlands | 18665 | 13400 | 9780 | 12345 | 14465 |  
Austria | 39355 | 32360 | 24635 | 22460 | 13350 |  
Poland | 5170 | 6810 | 7925 | 5240 | 4225 |  
Portugal | 245 | 115 | 115 | 115 | 130 |  
Romania | 1000 | 885 | 545 | 485 | 380 |  
Slovenia | 650 | 1050 | 1090 | 1550 | 500 |  
Slovak Republic | 9745 | 10300 | 11395 | 3550 | 2870 |  
Finland | 3445 | 3090 | 3575 | 3595 | 2275 |  
Sweden | 33015 | 31355 | 23200 | 17570 | 24320 |  
United Kingdom | 103080 | 60045 | 40625 | 30840 | 27850 |  
Remarks: | | | | |  
2006 - MT - Jan-Oct only | | | | |  
Only first applications are recorded | | | | |  
(...PICT...)  
(...PICT...)  
(...PICT...)  
Refugee population of UNHCR regions  
UNHCR regions | Population end-2005 |  
East and Horn of Africa | 772,000 |  
Central Africa and the Great Lakes | 1,193,700 |  
West Africa | 377,200 |  
Southern Africa | 228,600 |

Total Africa | 2,571,500 |

CASWANAME | 2,725,200 |

The Americas | 564,300 |

Asia and Pacific | 825,600 |

Europe | 1,975,500 |

TOTAL | 8,662,100 |

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook

[1] Alle einschlägigen Rechtsinstrumente und Strategiepapiere sind in Anhang 1 aufgelistet. Ein ebenfalls beigefügter Anhang 2 enthält einschlägige statistische Daten.

[2] Siehe insbesondere die Urteile dieses Gerichtshofs in den Rechtssachen D. gegen UK vom 2. Mai 1997 und Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga gegen Belgien vom 12. Oktober 2006.

[3] Quelle: UNHCR Statistical Yearbook 2005.

-----



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015  
COM(2015) 240 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**DIE EUROPÄISCHE MIGRATIONSAGENDA**



## **I. Einleitung**

Zu allen Zeiten hat es Menschen gegeben, die ihre Heimat verlassen und sich auf den Weg zu neuen Orten gemacht haben. Heute versuchen Menschen, aus unterschiedlichen Gründen und auf unterschiedlichen Wegen die europäische Küste zu erreichen. Sie suchen nach legalen Wegen, nehmen aber auch in Kauf, dass sie auf der Flucht vor politischer Unterdrückung, Krieg und Armut, in ihrem Streben nach wirtschaftlichem Aufstieg, Wissen und Bildung und in ihrem Wunsch, die Familie wieder zusammenzuführen, ihr Leben verlieren. Jede Person, jede Migration hat ihre ganz eigene Geschichte. Falsche und stereotype Darstellungen konzentrieren sich häufig nur auf bestimmte Arten von Migrationsströmen und tragen der inhärenten Vielschichtigkeit des Phänomens, das sich in vielerlei Hinsicht auf die Gesellschaft auswirkt und zu dessen Bewältigung Maßnahmen unterschiedlichster Art erforderlich sind, nicht Rechnung. In dieser Migrationsagenda haben wir die Maßnahmen zusammengestellt, die die Europäische Union jetzt und in den kommenden Jahren ergreifen sollte, um ein kohärentes, umfassendes Konzept zu entwickeln, das es ihr erlaubt, die Vorteile der Migration zu nutzen und sich den Herausforderungen, die die Migration mit sich bringt, zu stellen.

Die Aufnahme schutzbedürftiger Menschen ist unsere oberste Pflicht. Das Leid Tausender von Migranten, die bei der Überfahrt über das Mittelmeer ihr Leben aufs Spiel setzen, hat uns alle erschüttert. Die Kommission hat daraufhin als erste Reaktion einen Zehn-Punkte-Plan mit Sofortmaßnahmen vorgelegt, der die Unterstützung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates erhielt. Auch die Mitgliedstaaten sagten konkrete Maßnahmen zu, insbesondere um weitere Verluste von Menschenleben zu verhindern.

Die Reaktion kam sofort, aber sie war nicht ausreichend. Wir dürfen es nicht bei einmaligen Maßnahmen belassen. Sofortiges Handeln ist notwendig geworden, weil die gemeinsame europäische Politik in diesem Bereich den Erfordernissen nicht gerecht wird. Zwar haben die meisten Europäer angesichts des Leids der Migranten reagiert, wir können aber nicht die Augen davor verschließen, dass in Europa ernsthafte Zweifel darüber bestehen, ob unsere Migrationspolitik zu leisten vermag, was von ihr gefordert wird: den Druck von Tausenden von Migranten aufzufangen, sie in unsere Gesellschaften zu integrieren und eine Antwort auf die wirtschaftlichen Anforderungen des Bevölkerungsrückgangs in Europa zu geben.

Wenn wir versuchen wollen, dem menschlichen Elend, das von jenen verursacht wird, die Migranten ausbeuten, ein Ende zu setzen, müssen wir die Rolle der EU in der Welt und das ganze Spektrum der uns zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen und bei den Ursachen ansetzen. Einige dieser Ursachen sind tief verwurzelt, müssen aber dennoch angegangen werden. Die Globalisierung und die Revolution in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben neue Möglichkeiten geschaffen und Erwartungen geweckt. Andere Ursachen sind in Kriegen und Krisen von der Ukraine bis zum Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika begründet. Die Auswirkungen der weltweiten Armut und der Konflikte machen nicht an nationalen Grenzen halt.

Europa sollte auch weiterhin ein sicherer Hafen für Menschen sein, die vor Verfolgung fliehen, und ein attraktives Ziel für die fachliche Kompetenz und unternehmerische Initiative von Studenten, Forschern und Arbeitskräften. Die Achtung unserer internationalen Verpflichtungen und Werte bei gleichzeitiger Sicherung unserer Grenzen und der Schaffung der Voraussetzungen für das wirtschaftliche Wohlergehen Europas und den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist ein schwieriger Balanceakt, der ein abgestimmtes Vorgehen auf europäischer Ebene erfordert.

Voraussetzung dafür sind eine Reihe von grundlegenden Maßnahmen und eine einheitliche und klare gemeinsame Politik. Wir müssen das Vertrauen in unsere Fähigkeit wiederherstellen, die europäischen und die nationalen Anstrengungen zur Bewältigung der Migration zu bündeln, unseren internationalen und moralischen Verpflichtungen nachzukommen und im Einklang mit den Grundsätzen der Solidarität und der geteilten Verantwortung effektiv zusammenzuarbeiten. Kein Mitgliedstaat kann die Migrationsproblematik im Alleingang bewältigen. Es liegt auf der Hand, dass wir ein neues, stärker europäisch ausgerichtetes Konzept brauchen. Dies erfordert den Einsatz aller uns zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen und Instrumente und die Verknüpfung der internen und externen Politiken in einer Weise, dass sie ihre Wirkung voll entfalten. Alle Akteure – die Mitgliedstaaten, EU-Organe, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft, Behörden und Drittstaaten – müssen zusammenarbeiten, damit die gemeinsame europäische Migrationspolitik Wirklichkeit wird.

## **II. Sofortmaßnahmen**

Der erste Teil der Europäischen Migrationsagenda umfasst die Maßnahmen, die es ermöglichen, rasch und entschlossen auf die menschliche Tragödie im gesamten Mittelmeerraum zu reagieren. Die Erklärung des Europäischen Rates vom 23. April 2015<sup>1</sup> und die Entschließung des Europäischen Parlaments einige Tage später<sup>2</sup> bringen den Konsens über die Notwendigkeit raschen Handelns zur Rettung von Menschenleben und zur Stärkung der EU-Maßnahmen zum Ausdruck<sup>3</sup>.

Diese Sofortmaßnahmen müssen auch als Blaupause für die Reaktion der EU auf künftige Krisen dienen, je nachdem, welcher Teil der gemeinsamen Außengrenze – von Ost nach West und von Nord nach Süd – unter Druck gerät.

### *Rettung von Menschenleben auf See*

Europa kann dem Sterben im Mittelmeer nicht tatenlos zusehen. Such- und Rettungsanstrengungen müssen verstärkt werden, um den gleichen Umfang an Einsätzen wie im Rahmen der früheren italienischen Operation „Mare Nostrum“ zu gewährleisten. Um die Mittelausstattung der **gemeinsamen Frontex-Operationen „Triton“ und „Poseidon“** zu verdreifachen, hat die Kommission bereits einen Berichtigungshaushalt für 2015 vorgelegt. Ihren Vorschlag für 2016 wird sie bis Ende Mai vorlegen. Damit werden sowohl die Kapazitäten für diese Operationen aufgestockt als auch die von ihnen abgedeckten geografischen Gebiete ausgedehnt, so dass Frontex seiner Doppelfunktion gerecht werden und zum einen die operative Unterstützung an den Grenzen der einem besonderen Druck ausgesetzten Mitgliedstaaten koordinieren und zum anderen einen Beitrag zur Rettung von Migranten auf See leisten kann.<sup>4</sup> Parallel zu der Aufstockung der EU-Mittel werden von mehreren Mitgliedstaaten Schiffe und Flugzeuge eingesetzt. Diese begrüßenswerte Solidarität muss beibehalten werden, solange der Migrationsdruck anhält. Der neue Triton-Einsatzplan wird Ende Mai vorgestellt.<sup>5</sup>

### *Bekämpfung krimineller Schleusernetze*

Die EU-Maßnahmen müssen auf die Bekämpfung der kriminellen Netze zielen, die die Lage schutzbedürftiger Migranten ausnutzen. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin hat bereits

---

<sup>1</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 23. April 2015 – Erklärung: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement>. In diesem Teil der Europäischen Migrationsagenda werden die Initiativen des Fahrplans, den die Kommission als Folgemaßnahme zur Erklärung des Europäischen Rates vom 23. April vorgelegt hat, konkretisiert.

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//DE>.

<sup>3</sup> Die gemeinsame Politik der Union in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Visa und Kontrollen an den Außengrenzen gründet sich auf Titel V (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Gemäß den Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 zu den Verträgen beteiligen sich das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach Titel V AEUV vorgeschlagen werden. Das Vereinigte Königreich und Irland können dem Rat binnen drei Monaten nach Vorlage eines Vorschlags oder einer Initiative oder zu einem beliebigen Zeitpunkt nach seiner Annahme mitteilen, dass sie sich an der Annahme und Anwendung der vorgeschlagenen Maßnahme beteiligen möchten. Dänemark kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften den anderen Mitgliedstaaten jederzeit mitteilen, dass es alle auf der Grundlage von Titel V AEUV angenommenen einschlägigen Maßnahmen in vollem Umfang anwenden möchte.

<sup>4</sup> Diese Unterstützung wird zusätzlich zu der erheblichen Unterstützung geleistet, die diese Mitgliedstaaten bereits aus den Fonds für den Bereich Inneres erhalten und von denen Italien der größte Empfänger in absoluten Zahlen ist und Malta der größte Empfänger pro Kopf.

<sup>5</sup> Da „Triton“ und „Poseidon“ von Frontex koordinierte Operationen sind, die auf den Schutz der Außengrenzen abzielen, stellen sie eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar, an dem Irland und das Vereinigte Königreich nicht teilnehmen (siehe Fußnote 25). Dies schließt jedoch nicht aus, dass Schiffe des Vereinigten Königreichs an Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer, in Abstimmung mit „Triton“ und „Poseidon“, teilnehmen.

Optionen für mögliche **Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** aufgezeigt, um Schleuserschiffe systematisch aufzuspüren, aufzubringen und zu vernichten. Solche Maßnahmen auf völkerrechtlicher Grundlage werden die Entschlossenheit der EU zu handeln eindrucksvoll unter Beweis stellen.

Weitere Maßnahmen werden folgen, um **Informationen, mit deren Hilfe Schleuser identifiziert und ins Visier genommen werden können, zu bündeln und besser zu nutzen**. Europol wird ihre unlängst eingerichtete gemeinsame Einsatzgruppe für die Seeaufklärung (JOT MARE) und ihre Anlaufstelle für die Bekämpfung von Schleusernetzen unverzüglich aufstocken und zu einer zentralen Anlaufstelle für die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuseraktivitäten ausbauen<sup>6</sup>. Frontex und Europol werden Profile der von Schleusern einsetzbaren Schiffe erstellen, um auf der Grundlage bestimmter Muster potenzielle Schleuserschiffe identifizieren und ihre Bewegungen überwachen zu können. Europol wird darüber hinaus nach illegalen Internet-Inhalten suchen, die Schleuser zur Anwerbung von Migranten und Flüchtlingen einsetzen, und die Beseitigung dieser Inhalte fordern.

### *Umsiedlung als Reaktion auf die große Zahl der in der EU ankommenden Flüchtlinge*

Die Asylsysteme der Mitgliedstaaten sind heute einem nie dagewesenen Druck ausgesetzt, und es ist absehbar, dass sich der Zustrom von Flüchtlingen in die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen in den kommenden Sommermonaten fortsetzen wird. Die EU sollte nicht abwarten, bis der Druck unerträglich wird. Angesichts des Massenzustroms sind die Aufnahme- und Betreuungskapazitäten der örtlichen Einrichtungen bereits jetzt angespannt. Um die Lage im Mittelmeerraum in den Griff zu bekommen, wird die Kommission Ende Mai die Aktivierung der Notfallklausel gemäß Artikel 78 Absatz 3 AEUV vorschlagen.<sup>7</sup> Der Vorschlag wird einen zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus für Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, vorsehen. Mit diesem Mechanismus soll eine faire und ausgewogene Beteiligung aller Mitgliedstaaten an dieser gemeinsamen Anstrengung gewährleistet werden. Der Aufnahmemitgliedstaat wird für die Prüfung des Antrags im Einklang mit den geltenden Regeln und Garantien zuständig sein. Der Verteilungsschlüssel, der auf Kriterien wie dem BIP, der Bevölkerungszahl, der Arbeitslosenquote und der bisherigen Zahl von Asylbewerbern und neu angesiedelten Flüchtlingen basiert, ist im Anhang beigefügt.

Dieser Schritt wird die Vorstufe zu einer dauerhaften Lösung sein. Die EU braucht ein auf Dauer angelegtes System, das es ermöglicht, die Verantwortung für die zahlreichen Flüchtlinge und Asylbewerber unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen. Die Kommission wird bis Ende 2015 einen Legislativvorschlag für die Einführung eines verbindlichen, automatisch aktivierten Umsiedlungsmechanismus vorlegen, der es ermöglicht, bei einem Massenzustrom die Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf die EU-Mitgliedstaaten zu verteilen.<sup>8</sup> Der Mechanismus wird den Anstrengungen, die die Mitgliedstaaten bereits auf freiwilliger Basis unternommen haben, Rechnung tragen.

Bis beide Maßnahmen greifen, müssen die Mitgliedstaaten sich solidarisch zeigen und ihre Anstrengungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen deutlich verstärken.

---

<sup>6</sup> Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, die Europäische Fischereiaufsichtsagentur und Eurojust könnten ebenfalls dazu beitragen.

<sup>7</sup> Dieser Vorschlag würde nicht für Dänemark gelten; er würde nur dann für das Vereinigte Königreich und Irland gelten, wenn diese ihr „Opt-in“-Recht (siehe Fußnote 3) in Anspruch nehmen.

<sup>8</sup> Zum Geltungsbereich des Vorschlags siehe Fußnote 3.

### *Neuansiedlung als gemeinsame Strategie für den Schutz von Vertriebenen, die diesen Schutz benötigen*

Zusätzlich zur Umsiedlung derer, die sich bereits im Gebiet der EU befinden, muss die EU ihren Anteil zur Unterstützung vertriebener Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, leisten. Diese Verantwortung teilt sich die internationale Gemeinschaft mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), dem die Entscheidung zufällt, wann Menschen in ihren eigenen Ländern nicht mehr sicher leben können. Derart schutzbedürftige Menschen dürfen nicht kriminellen Netzen von Schleppern und Menschenhändlern überlassen werden. Es müssen sichere und legale Wege geschaffen werden, auf denen sie in die EU gelangen können. Der UNHCR hat als Ziel die Schaffung von jährlich 20 000 Neuansiedlungsplätzen in der EU bis zum Jahr 2020 vorgegeben.<sup>9</sup> Einige Mitgliedstaaten haben bereits einen großen Beitrag zu den weltweiten Neuansiedlungsanstrengungen geleistet. Andere jedoch bieten nichts an – und leisten in vielen Fällen auch keinen alternativen Beitrag, beispielsweise durch die Entgegennahme und Annahme von Asylanträgen oder durch finanzielle Unterstützung der Anstrengungen anderer Mitgliedstaaten.

Die Kommission wird bis Ende Mai eine Empfehlung für ein **EU-weites Neuansiedlungssystem vorlegen, das 20 000 Plätze anbieten** soll. Dieses System, in das alle Mitgliedstaaten einbezogen werden, wird sich auf die im Anhang aufgeführten Verteilungskriterien wie das BIP, die Bevölkerungszahl, die Arbeitslosenquote und die bisherige Zahl der Asylbewerber und neu angesiedelten Flüchtlinge stützen und den Anstrengungen Rechnung tragen, die die Mitgliedstaaten bereits auf freiwilliger Basis unternommen haben. Aus dem EU-Haushalt werden in den Jahren 2015 und 2016 eigens für dieses System **zusätzliche Mittel in Höhe von 50 Mio. EUR** bereitgestellt. Falls erforderlich wird der Empfehlung ein Vorschlag für verbindliche legislative Schritte über 2016 hinaus folgen.<sup>10</sup> Zusätzlich zu dieser gemeinsamen Anstrengung fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds zu nutzen und die Bereitstellung weiterer Neuansiedlungsplätze im Rahmen ihrer nationalen Programme zuzusagen und die dafür erforderliche Mittelausstattung rasch anzupassen.

Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten alle anderen rechtlichen Möglichkeiten, die für schutzbedürftige Personen vorgesehen sind, in vollem Umfang nutzen. Dazu gehören neben der Unterstützung durch private oder regierungsunabhängige Organisationen die Erteilung von Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen und der Rückgriff auf Klauseln für die Familienzusammenführung.

#### *Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um die Migration bereits an der Quelle anzugehen*

Die EU kann auch Sofortmaßnahmen ergreifen, die es ihr ermöglichen, in den Herkunfts- und Transitländern tätig zu werden. Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) werden in Zusammenarbeit mit den Partnerländern konkrete Maßnahmen ergreifen, um lebensgefährliche Reisen zu verhindern.

Erstens sollte die EU ihre Unterstützung für die Länder verstärken, die die Hauptlast der Aufnahme von Vertriebenen und Flüchtlingen tragen. In Nordafrika und am Horn von Afrika werden **regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme** eingerichtet oder ausgebaut; im

---

<sup>9</sup> Erklärung des stellvertretenden Direktors des UNHCR, Fortschrittsbericht über die Neuansiedlung, Sitzung des Ständigen Ausschusses des Exekutivausschusses für das Programm des Hohen Kommissars, Genf, 26.-28. Juni 2012.

<sup>10</sup> Siehe Fußnote 3 bezüglich des Geltungsbereichs eines derartigen Vorschlags.



Nahen und Mittleren Osten wird auf dem bestehenden Programm aufgebaut. Für 2015/2016 werden 30 Mio. EUR bereitgestellt; dieser Betrag dürfte noch durch zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten ergänzt werden.

Zweitens wird noch vor Ende des Jahres ein **multifunktionales Zentrum als Pilotprojekt in Niger** eingerichtet. Das Zentrum wird in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem UNHCR und den Behörden der Republik Niger Informationen bereitstellen, Schutz vor Ort bieten und für Menschen in Not Neuansiedlungsmöglichkeiten schaffen. Derartige Zentren in den Herkunfts- oder Transitländern werden dazu beitragen, ein realistischeres Bild der Erfolgchancen der Migranten zu zeichnen, die sich auf den Weg nach Europa machen, und irreguläre Migranten bei der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen.

Drittens wird die Migration zu einem festen Bestandteil der Missionen im Rahmen der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)**, die in Ländern wie Niger und Mali bereits im Gange sind und die im Bereich Grenzmanagement ausgebaut werden. Im Herbst wird in Malta ein Gipfeltreffen mit den wichtigsten Partnern, einschließlich der Afrikanischen Union, stattfinden, um mit der Region eine gemeinsame Strategie zu entwickeln, die bei den Ursachen der irregulären Migration ansetzt und auf den Schutz von Menschen in Not sowie die Bekämpfung von Schlepperaktivitäten und Menschenhandel abzielt.

Diese Arbeiten werden mit breiter angelegten politischen Initiativen zur Förderung der Stabilität in der Region eng verknüpft sein. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Maßnahmen unter der Federführung der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission, die darauf abzielen, die Lage in **Libyen** in den Griff zu bekommen. Gleichzeitig werden dabei die unter Führung der Vereinten Nationen laufenden Bemühungen zur Förderung der Bildung einer Regierung der nationalen Einheit in vollem Umfang unterstützt. Für die anhaltenden Bemühungen zur Bewältigung der Krise in **Syrien** wurden Mittel in Höhe von 3,6 Mrd. EUR bereitgestellt, die für humanitäre Zwecke sowie für Maßnahmen zur Stabilisierung und Entwicklung innerhalb Syriens genutzt werden und die der Unterstützung syrischer Flüchtlinge in Ländern wie dem Libanon, Jordanien, der Türkei und dem Irak dienen. Dies sind nur einige der besonders augenfälligen politischen Krisen, die in den kommenden Monaten die Migration in die EU stark beeinflussen werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der Förderung der bestehenden Kooperationsrahmen mit unseren östlichen Partnern, dem westlichen Balkan und Asien.

#### *Die EU-Instrumente nutzen, um die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu unterstützen*

Es muss mehr getan werden, um die von den ankommenden Migranten direkt betroffenen Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen zu unterstützen.

Erstens wird die Kommission ein neues „Brennpunkt“-Konzept entwickeln, bei dem das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Frontex und Europol vor Ort mit Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zusammenarbeiten werden, um ankommende Migranten rasch erkenntnisdienlich zu behandeln, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke abzunehmen. Die Agenturen werden sich in ihrer Tätigkeit ergänzen. Personen, die Asyl beantragen, werden unverzüglich in ein Asylverfahren übergeführt. EASO-Unterstützungsteams werden dabei behilflich sein, dass Asylanträge so schnell wie möglich bearbeitet werden. Bei nicht schutzbedürftigen Personen wird Frontex die Mitgliedstaaten durch Koordinierung der Rückführung irregulärer Migranten unterstützen. Bei der

Zerschlagung von Schlepper- und Menschenhandelsnetzen erhalten die Aufnahmemitgliedstaaten Hilfe durch die Ermittlungen von Europol und Eurojust.

Zweitens wird die Kommission zusätzliche 60 Mio. EUR **Soforthilfe** bereitstellen, u.a. um die einem besonderen Druck ausgesetzten Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Aufnahmekapazitäten und ihrer Möglichkeiten, die Migranten medizinisch zu versorgen, zu unterstützen.<sup>11</sup> Eine Bedarfsermittlung ist im Gange.

<i>Leitaktionen</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Finanzierungspaket zur Verdreifachung der Mittelausstattung der Operationen „Triton“ und „Poseidon“ im Zeitraum 2015/2016 und zur Finanzierung eines EU-weiten Neuansiedlungsprogramms</li><li>• Sofortige Unterstützung für eine etwaige GSVP-Mission gegen die Schleusung von Migranten</li><li>• Legislativvorschlag für die Aktivierung der Notfallklausel nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV bis Ende Mai auf der Grundlage des im Anhang beigefügten Verteilungsschlüssels</li><li>• Vorschlag für ein dauerhaftes gemeinsames EU-Umsiedlungssystem für Krisenfälle bis Ende 2015</li><li>• Empfehlung für ein EU-Neuansiedlungssystem bis Ende Mai und gegebenenfalls Vorschlag für eine dauerhaftere Regelung über das Jahr 2016 hinaus</li><li>• 30 Mio. EUR für regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme</li><li>• Einrichtung eines multifunktionalen Zentrums als Pilotprojekt in Niger bis Ende 2015</li></ul>
---------------------	---

### **III. Vier Schwerpunkte für eine bessere Steuerung der Migration**

Die Migrationskrise im Mittelmeerraum hat den Bedarf an Soforthilfe unmissverständlich deutlich gemacht, sie hat aber auch die strukturellen Grenzen der europäischen Migrationspolitik und des ihr zur Verfügung stehenden Instrumentariums aufgezeigt. Für die EU ist dies die Gelegenheit, sich der Notwendigkeit einer ausgewogeneren Migrationspolitik zu stellen und den Bürgerinnen und Bürgern deutlich zu signalisieren, dass sich Migration besser von allen EU-Akteuren gemeinsam steuern lässt.

Wie Präsident Juncker in seinen politischen Leitlinien betonte, müssen eine konsequente Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleuser und Menschenhändler sowie die Sicherung der Außengrenzen Europas mit einer starken gemeinsamen Asylpolitik und einer neuen europäischen Politik für legale Migration einhergehen. Es ist offensichtlich, dass dies eine bessere Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche erfordert, insbesondere zwischen den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Beschäftigung, Außen- und Innenpolitik.

Klare, gut umgesetzte Regeln für die legale Einreise in die EU (d. h. sowohl effiziente Asyl- als auch Visasysteme) werden die Push-Faktoren für irreguläre Einreise und Aufenthalt abschwächen und damit zu sichereren europäischen Grenzen und zu einer sichereren Migration beitragen.

Die EU muss schutzbedürftigen Personen weiterhin Hilfe bieten. Sie muss aber auch erkennen, dass die für eine dynamische Wirtschaft erforderlichen Kompetenzen im Arbeitsmarkt der EU nicht immer unmittelbar zur Verfügung stehen und dass deren

---

<sup>11</sup> Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten Mittel aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds nutzen. Länder, die von einem Zustrom von Migranten und Asylsuchenden besonders betroffen sind, können gegebenenfalls auch um Unterstützung im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der EU ersuchen.

Entwicklung einige Zeit in Anspruch nehmen kann. Migranten, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der EU aufhalten, sollte nicht mit Ressentiments oder gar mit Ablehnung begegnet werden – sie sollten im Gegenteil bei der Integration in die Gesellschaft bestmögliche Unterstützung erfahren. Dies sollte als Kern der Werte begriffen werden, auf die Europa mit Stolz auch gegenüber seinen Partnern in der Welt verweisen sollte.

Gerade deshalb muss die EU aber auch konsequent vorgehen, wenn Migranten die Aufenthaltskriterien nicht erfüllen. Abgelehnte Asylbewerber, die versuchen, eine Rückführung zu vermeiden, Personen, die die Gültigkeit ihres Visums überziehen, und Migranten, die sich dauerhaft illegal in der EU aufhalten, stellen ein ernstes Problem dar, das das Vertrauen in das System unterminiert und das allen, die die Migration zu kritisieren oder zu denunzieren suchen, ein schlagkräftiges Argument liefert. Es erschwert die Integration aller, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten.

Die EU muss auch weiterhin über ihre Grenzen hinaus aktiv sein und die Zusammenarbeit mit ihren Partnern weltweit intensivieren, sie muss die Ursachen der Migration angehen, und sie muss die Modalitäten der legalen Migration ausbauen, die zirkulär – in den Herkunfts- und in den Aufnahmeländern – Wachstum und Entwicklung fördern. Diese Überlegungen sollen in der strategischen Überprüfung vertieft werden, die die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission zur Bewertung der Auswirkungen der Veränderungen im globalen Umfeld eingeleitet hat, sowie bei der anstehenden Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, bei der es darum geht, in enger Partnerschaft mit unseren Nachbarn Vorschläge für eine gezieltere Zusammenarbeit in Fragen von gemeinsamem Interesse, wie der Migration, zu erarbeiten.

Diese Agenda gibt vier Handlungsschwerpunkte für eine faire, solide und realistische EU-Migrationspolitik vor. Werden die Vorgaben befolgt, erhält die EU eine Migrationspolitik, die das Recht auf Asyl achtet, der humanitären Herausforderung gerecht wird, einen klaren europäischen Rahmen für eine gemeinsame Migrationspolitik vorgibt und Bestand hat.<sup>12</sup>

### **III.1 Die Anreize für irreguläre Migration reduzieren**

Irreguläre Migration kann viele verschiedene Gründe haben, meist endet sie jedoch mit einer bitteren Enttäuschung. Die Reise ist oft viel gefährlicher als erwartet, und die Migranten sind der Willkür krimineller Netze ausgeliefert, für die Profit mehr zählt als Menschenleben. Wer die Asylkriterien nicht erfüllt, muss mit einer Rückführung rechnen. Migranten, die in Europa ohne Papiere leben, müssen immer fürchten, entdeckt zu werden, und können deshalb leicht ausgebeutet werden. Es ist im Interesse aller, die Ursachen anzugehen, die Menschen veranlassen, ein Leben anderswo zu suchen, gegen Schleuser und Menschenhändler vorzugehen und eine klare, berechenbare Rückkehrpolitik zu verfolgen.

#### *Die Ursachen für irreguläre Migration und Vertreibung in Drittländern angehen*

Viele der tieferen Ursachen der Migration sind in globalen Problemen zu suchen, die die EU seit vielen Jahren anzugehen versucht. Migration muss als einer der Bereiche gesehen werden, in denen eine aktive und engagierte europäische Außenpolitik für die EU-Bürgerinnen und -Bürger von unmittelbarem Interesse ist. Bürgerkriege, Verfolgungen, Armut und

---

<sup>12</sup> Zu den einzelnen Maßnahmen, die zur Umsetzung der Agenda im Anwendungsbereich von Titel V AEUV bereits bestehen bzw. vorgeschlagen werden, siehe Fußnote 3 zu den „Opt-in“-Möglichkeiten für das Vereinigte Königreich und Irland und zum „Opt-out“-Status Dänemarks.

Klimawandel münden systematisch in Migration, weshalb die Verhütung und Eindämmung dieser Bedrohungen bei der Migrationsdebatte eine zentrale Rolle spielen.

Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern sind entscheidend, und es gibt bereits eine Reihe bilateraler und regionaler Kooperationsrahmen für Migration.<sup>13</sup> Unterstützend werden die **EU-Delegationen** in wichtigen Ländern eine stärkere Rolle im Bereich der Migration übernehmen. Sie werden insbesondere über wichtige migrationsbezogene Entwicklungen in den Gastländern berichten, in der Entwicklungszusammenarbeit Migrationsaspekten Rechnung tragen und auf die Gastländer zugehen, um ein abgestimmtes Vorgehen zu gewährleisten. Ferner werden künftig **europäische Migrationsbeauftragte** in die EU-Delegationen der wichtigsten Drittstaaten entsandt und dort eng mit dem Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen<sup>14</sup>, den lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um Informationen zu sammeln, auszutauschen und zu analysieren.

Ein gutes Beispiel für ein Land, bei dem es sich als sehr hilfreich erwiesen hat, die Zusammenarbeit zu intensivieren, ist die **Türkei**. Seit Anfang 2014 hat die Türkei als Beitrag zur Bewältigung des Drucks auf ihr Flüchtlingsmanagementsystem und zur Verhütung gefährlicher Reisen im östlichen Mittelmeer Unterstützung in Höhe von 79 Mio. EUR erhalten. Mit der Entsendung eines Migrationsbeauftragten von Frontex in die Türkei soll die Zusammenarbeit noch ein Stück weiter ausgebaut werden.

Mit einer Mittelausstattung von 96,8 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020 spielt die **EU-Unterstützung für auswärtige Zusammenarbeit** und insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle bei der Lösung globaler Probleme wie Armut, Unsicherheit, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit, die zu den Hauptursachen der irregulären und erzwungenen Migration zählen. In diesem Rahmen werden auch Gebiete in Afrika, Asien und Osteuropa unterstützt, aus denen die meisten Migranten stammen, die nach Europa wollen.

Neben der langfristigen Bekämpfung der tieferen Ursachen leistet die EU auch Hilfe zur Linderung von Krisenfolgen vor Ort. Dies verlangt kontinuierliche Anstrengungen: Mehr als 70 % der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen weltweit befinden sich fünf Jahre oder länger auf der Flucht. Mit seit Anfang 2014 laufenden Entwicklungshilfeprojekten in Höhe von 200 Mio. EUR und mehr als 1 Mrd. EUR an humanitärer Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene gehört die EU im Flüchtlingsbereich international zu den bedeutendsten Gebern. Zur Maximierung der Wirkung dieser Unterstützung sind derzeit strategische Überlegungen im Gange, mit deren Ergebnissen für 2016 zu rechnen ist.

### *Schleuser und Menschenhändler bekämpfen*

Das primäre Ziel von Maßnahmen zur Bekämpfung krimineller Schleuser- und Menschenhändlernetze ist, die Ausbeutung von Migranten durch kriminelle Netze zu verhindern.<sup>15</sup> Ihr Nebeneffekt kann es sein, potenzielle irreguläre Migranten abzuschrecken.

---

<sup>13</sup> Rabat-Prozess, Khartum-Prozess, Budapester Prozess, Prager Prozess, Dialog über Migration und Mobilität EU-Afrika.

<sup>14</sup> Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 (ABl. L 64 vom 2.3.2004, S. 1). Die Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen sind Vertreter der Mitgliedstaaten, die in Drittstaaten entsandt werden, um die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu unterstützen. Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich an dieser Verordnung (siehe Fußnote 3).

<sup>15</sup> Diese Ziele werden auch im Rahmen der Europäischen Sicherheitsagenda und der EU-Strategie für maritime Sicherheit verfolgt. Die Schleusung von Migranten und der Menschenhandel sind zwei verschiedene aber zusammenhängende Tätigkeitsstränge von kriminellen Netzen. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass die Menschen im ersten Fall freiwillig und gegen Bezahlung die Dienstleistungen eines Schleusers in Anspruch nehmen, um eine internationale Grenze zu überschreiten, während sie im zweiten Fall die Opfer Krimineller sind, in extreme Ausbeutung gezwungen,

Um dies zu erreichen, muss es gelingen, die lukrative Schleuserkriminalität in ein wenig profitables Geschäft mit hohem Risiko zu verwandeln. Ende Mai wird die Kommission einen entsprechenden Aktionsplan vorlegen.

Die **Zusammenarbeit mit Drittstaaten** ist von entscheidender Bedeutung. Die meisten Schleuser operieren nicht von Europa aus, und die auf den Booten im Mittelmeer festgenommenen Personen sind in der Regel die letzten Glieder in der Kette. Ein Schwerpunkt der obengenannten intensiveren Zusammenarbeit wird daher die Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuserrouen betreibende lokale und internationale kriminelle Vereinigungen sein.

Bei der Intensivierung ihrer Maßnahmen gegen **kriminelle Schleusernetze** können die Behörden der Mitgliedstaaten auch die Unterstützung von EU-Agenturen in Anspruch nehmen. Die Agenturen helfen, Schleuser ausfindig zu machen, gegen sie zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und ihre Vermögenswerte sicherzustellen und einzuziehen. Die zentrale Aufgabe der Agenturen wird darin bestehen, potenzielle Schleuserschiffe zu ermitteln, aufzubringen und zu vernichten, bevor sie von kriminellen Netzen eingesetzt werden (siehe oben). Durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit den zentralen Meldestellen für Verdachtsmeldungen über Finanzströme und die beginnende Zusammenarbeit mit Finanzinstituten, wie Banken, internationalen Geldtransferdienstleistern und Kreditkartenunternehmen, werden proaktive Finanzermittlungen zur Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten aus Straftaten sowie Maßnahmen gegen Geldwäsche im Zusammenhang mit der Migrantenschleusung unterstützt. Auch der in der Europäischen Sicherheitsagenda angeregte verbesserte Informationsaustausch soll hierzu genutzt werden.

Um das Instrumentarium zu stärken, mit dem Staatsanwälte gegen Schleusernetze vorgehen können, wird die Kommission den EU-Rechtsrahmen im Hinblick auf die Bekämpfung der **Migrantenschleusung** und derjenigen, die davon profitieren, verbessern.<sup>16</sup> Im Hinblick auf gezielte Maßnahmen gegen Menschenhändlernetze und auf die Unterstützung von Opfern des Menschenhandels wird die Kommission ferner die derzeit in der EU-Strategie gegen **Menschenhandel** vorgesehenen Initiativen ergänzen und im Jahr 2016 prüfen, wie die Arbeit weiter verbessert werden kann.<sup>17</sup> Eine weitere mögliche Form der Ausbeutung ist die Ausbeutung durch Arbeitgeber in der EU. Die Kommission will sich einerseits für eine bessere Eingliederung der legalen Migranten in den Arbeitsmarkt einsetzen und andererseits rigorosere gegen die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen vorgehen, unter anderem, indem sie für eine bessere Durchsetzung und Anwendung der **Richtlinie über**

---

aber nicht unbedingt über eine Grenze geschafft werden. In Wirklichkeit sind die beiden Stränge aber nicht einfach zu trennen, da Personen, die ihre Reise freiwillig antreten, ebenfalls in hohem Maße gefährdet sind, Netzen zum Opfer zu fallen, die Menschen durch Zwangsarbeit oder sexuell ausbeuten.

<sup>16</sup> Einige der Maßnahmen, die die Union vor dem 1. Dezember 2009 auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen angenommen hat, gelten aufgrund der Anwendung der in den Artikeln 9 und 10 des Protokolls Nr. 36 zu den Verträgen vorgesehenen spezifischen „Block-opt-out“- und „Opt-back-in“-Möglichkeiten seit dem 1. Dezember 2014 nicht mehr für das Vereinigte Königreich (siehe Beschlüsse der Kommission und des Rates zu den vom Vereinigten Königreich mitgeteilten Maßnahmen (ABl. L 345 vom 1.12.2014, S. 1, und ABl. C 430 vom 1.12.2014, S. 1). 2002 verabschiedete die EU Vorschriften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität: Richtlinie 2002/90/EG zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17) und Rahmenbeschluss 2002/946/JI betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 238 vom 5.12.2002, S. 1). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich sowohl an der Richtlinie als auch am Rahmenbeschluss. Allerdings gilt der Rahmenbeschluss infolge der im obengenannten Protokoll Nr. 36 vorgesehenen „Block-opt-out“-Regelung nicht mehr für das Vereinigte Königreich. Es kann sich jedoch jederzeit wieder für ein „Opt-in“ zu diesem Rahmenbeschluss entscheiden.

<sup>17</sup> Zum Anwendungsbereich dieser und der bereits geltenden Maßnahmen siehe Fußnoten 3 und 16.



**Arbeitgebersanktionen**<sup>18</sup> sorgt, die die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht in der EU unter Strafe stellt. Ferner wird sie Vertragsverletzungsverfahren im Anwendungsbereich dieser Richtlinie vorrangig behandeln.

### *Rückführung*

Das Rückführungssystem der EU, mit dem irreguläre Migranten oder Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, rückgeführt werden sollen, hat Schwachstellen, die für irreguläre Migranten einen Anreiz darstellen. Schleusernetze werben oft mit dem Umstand, dass relativ wenige Rückführungsentscheidungen vollstreckt werden – nur 39,2 % der 2013 gefassten Entscheidungen wurden tatsächlich vollstreckt.

Um die Vollstreckungsquote zu erhöhen, muss zunächst dafür gesorgt werden, dass Drittstaaten ihrer internationalen Verpflichtung<sup>19</sup> zur Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen, die sich irregulär in Europa aufhalten, nachkommen. Die EU sollte bereit sein, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel und Anreize einzusetzen. Das vor kurzem beschlossene **Rückkehr-Pilotprojekt** für Pakistan und Bangladesch wird ein wichtiger Praxistest für das weitere Vorgehen sein.<sup>20</sup> Die EU wird **Drittstaaten helfen, ihren Verpflichtungen nachzukommen**, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt. Die Kommission wird ihre Strategie gegenüber Rückübernahmeabkommen<sup>21</sup> überarbeiten und sich dabei vorrangig auf die wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migranten konzentrieren.

Parallel dazu müssen die Mitgliedstaaten die **Rückführungsrichtlinie**<sup>22</sup> anwenden. Die Kommission wird vorrangig die Umsetzung der Richtlinie überwachen, die einerseits ein System für eine zügigere Rückführung vorsieht, andererseits aber auch Verfahren und Standards, die es der EU ermöglichen, im Einklang mit den Grundrechten und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung<sup>23</sup> eine menschenwürdige Behandlung von rückzuführenden Personen sowie einen angemessenen Gebrauch von Zwangsmaßnahmen zu gewährleisten. Im Rahmen des Schengener Evaluierungsmechanismus wird nun die Umsetzung von EU-Vorschriften für die Rückführung irregulärer Migranten eingehend geprüft. Darüber hinaus werden den Mitgliedstaaten mit einem **Handbuch zum Thema „Rückkehr/Rückführung“** gemeinsame Richtlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen an die Hand gegeben.

---

<sup>18</sup> Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an dieser Richtlinie und sind daher weder durch diese gebunden noch ist die Richtlinie ihnen gegenüber anwendbar.

<sup>19</sup> Das Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten enthält hierzu eine spezifische Verpflichtung. Nach Artikel 13 gestatten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihren Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines AKP-Staates aufhalten, die Rückkehr und übernehmen sie ohne Weiteres auf Ersuchen dieses Staates; ebenso gestatten die AKP-Staaten ihren Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates der Europäischen Union aufhalten, die Rückkehr und übernehmen sie ohne Weiteres auf Ersuchen dieses Mitgliedstaates.

<sup>20</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur Rückkehrpolitik der EU, vom Rat (Justiz und Inneres) auf seiner Tagung vom 5. und 6. Juni 2014 angenommen.

<sup>21</sup> Ein Rückübernahmeabkommen erleichtert die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen. Jede Vertragspartei übernimmt formlos die eigenen Staatsangehörigen, die sich rechtswidrig in dem anderen Land aufhalten bzw. dessen Grenzen sie illegal überschritten haben.

<sup>22</sup> Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an dieser Richtlinie und sind daher weder durch diese gebunden noch ist die Richtlinie ihnen gegenüber anwendbar.

<sup>23</sup> Nichtzurückweisung ist ein in der Charta der Grundrechte enthaltener völkerrechtlicher Grundsatz, dem zufolge niemand an einen Ort abgeschoben werden darf, an dem für ihn die ernsthafte Gefahr der Todesstrafe, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

Zwar gibt es in der EU gemeinsame Rechtsvorschriften für Rückführungen, doch fehlt es an einer wirksamen operativen Zusammenarbeit. Die Außengrenzen-Agentur Frontex unterstützt die Mitgliedstaaten bereits in erheblichem Maße, aber ihr Mandat muss gestärkt werden, damit sie noch besser umfassende operative Unterstützung leisten kann. Derzeit kann Frontex gemeinsame Rückführungsmaßnahmen nur koordinieren, aber keine eigenen initiieren. Auf der Grundlage der laufenden und noch in diesem Jahr abzuschließenden Bewertung wird die Kommission einen Vorschlag zur **Änderung der Rechtsgrundlage von Frontex** vorlegen, um die Rolle der Agentur im Rückkehrmanagement zu stärken.<sup>24</sup>

<i>Leitaktionen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewältigung der Ursachen im Wege der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe</li> <li>• Verankerung des Schwerpunkts Migration im Mandat der EU-Delegationen</li> <li>• Vorlage eines Aktionsplans zur Bekämpfung von Schleusern im Mai 2015</li> <li>• Entschlossenere Maßnahmen gegenüber Drittstaaten, damit diese ihrer Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehörigen nachkommen</li> <li>• Annahme eines Handbuchs zum Thema „Rückkehr/Rückführung“ und Überwachung der Anwendung der Rückführungsrichtlinie</li> <li>• Ausbau und Änderung der Rechtsgrundlage von Frontex, um die Rolle der Agentur im Bereich der Rückführung zu stärken</li> </ul>
---------------------	---

### III.2 Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern

Die oben beschriebenen Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der gegenwärtigen Situation im Mittelmeer wurden als Reaktion auf die besondere Krisensituation konzipiert. Davon auszugehen, dass es sich um eine nicht wiederkehrende kurzfristige Notsituation handelt, wäre jedoch ein Irrtum. Die Stärkung von Frontex und die Einführung neuer Formen der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit sind als neue, dauerhafte Stufe der gegenseitigen Unterstützung und Solidarität zu sehen.

Die Einsatzregeln für die **Triton**-Operationen sollten Vorbild für künftige Maßnahmen an der gesamten Land- und Seeaußengrenze sein. Jede Krise wird anders sein, doch die EU muss aus dieser Erfahrung lernen und künftig gerüstet sein, um bereits im Vorfeld einer Krise zu handeln und nicht nur darauf zu reagieren.

Den Küstenwachen fällt sowohl bei der Rettung von Menschenleben als auch bei der Sicherung der Seegrenzen eine entscheidende Rolle zu. Durch bessere Zusammenarbeit ließe sich ihre Wirksamkeit erhöhen. Gemeinsam mit den zuständigen Agenturen wird die Kommission diese Zusammenarbeit und etwaige Möglichkeiten der Zusammenlegung bestimmter Küstenwache-Funktionen auf EU-Ebene unterstützen.

Die Ermittlung von **Risikotrends** ist für die wirksame Vorbereitung operativer Einsätze zunehmend unverzichtbar. In diesem Bereich kann die Einführung von Eurosur<sup>25</sup> als

<sup>24</sup> Frontex wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 eingerichtet (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1). Da die Agentur eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt und sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht an Schengen beteiligen, sind diese Länder auch nicht Teil von Frontex. Auf der Grundlage von Artikel 12 der Verordnung gibt es allerdings insbesondere in Bezug auf die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen eine Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich.

<sup>25</sup> Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 1). Eurosur ist ein Informationsaustauschsystem, das das Management der EU-Außengrenzen verbessern soll, indem es die Mitglieder des Netzwerks (Frontex und die Schengen-Mitgliedstaaten) in die Lage versetzt, Grenzdaten nahezu in Echtzeit auszutauschen. Da Eurosur eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt und sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht an Schengen beteiligen, sind diese Länder auch

vorbildliche erste Maßnahme gelten; sämtliche für die Überwachung der Seegrenzen zuständigen Zivil- und Militärbehörden sollten das System umfassend nutzen. Die zuständigen EU-Agenturen sollten ein aussagekräftiges Lagebild entwickeln, das sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene bei der Beschlussfassung und Einsatzvorbereitung genutzt werden kann.<sup>26</sup>

Die EU unterstützt ihre Mitgliedstaaten beim Aufbau eines zuverlässigen, kohärenten Grenzschutzsystems. Im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit stehen den Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2014-2020 bereits mehr als 2,7 Mrd. EUR zur Verfügung. Zwar gibt es Vorschriften über Grenzkontrollen, jedoch ist das Grenzmanagement in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt und basiert auf einer Vielzahl von Einzelregelungen und Instrumenten. 2016 wird die Kommission diese in einem **EU-weiten Standard für das Grenzmanagement** zusammenfassen, der alle die EU-Außengrenzen betreffenden Aspekte einschließen soll.

Ein leistungsfähigeres Grenzmanagement setzt voraus, dass die Möglichkeiten, die IT-Systeme und -Technologien bieten, besser genutzt werden. Die EU verfügt gegenwärtig über drei IT-Großsysteme: für Asylangelegenheiten (Eurodac), Visumanträge (Visa-Informationssystem) und für den Austausch von Informationen über Personen oder Gegenstände, für die zuständige Behörden eine Warnmeldung ausgegeben haben (Schengener Informationssystem). Durch die umfassende Nutzung dieser Systeme ergeben sich neue Möglichkeiten für das Grenzmanagement und zusätzliche Gelegenheiten für die EU, die irreguläre Migration einzudämmen und irreguläre Migranten zurückzuführen. Mit der Initiative „**Intelligente Grenzen**“ soll nun eine neue Phase eingeleitet werden: Sie soll eine effizientere Abfertigung an den Grenzübergängen gewährleisten und einem Großteil der Bona-fide-Reisenden aus Drittländern den Grenzübertritt erleichtern. Gleichzeitig soll wirksamer gegen die irreguläre Migration vorgegangen werden, indem alle grenzüberschreitenden Bewegungen von Drittstaatsangehörigen – unter uneingeschränkter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots – vollständig erfasst werden. Nach einer ersten Diskussion des Vorschlags in den Organen beabsichtigt die Kommission, Anfang 2016 einen überarbeiteten Vorschlag über intelligente Grenzen vorzulegen, in dem sie den Bedenken des Rates und des Europäischen Parlaments Rechnung trägt.<sup>27</sup>

Wenn die EU selbst über hochentwickelte Standards verfügt, kann sie Drittstaaten leichter dabei helfen, ihr Grenzmanagement zu verbessern. Entsprechende Initiativen in wichtigen afrikanischen und EU-Nachbarschaftsländern könnten von Frontex, mit EU-Fördermitteln und im Rahmen einschlägiger Initiativen der EU-Nachbarschafts- und -Entwicklungspolitik unterstützt werden. Es geht nicht nur darum, eine bessere Grenzsicherung zu erreichen, sondern auch um die **Stärkung der Interventions- und Rettungskapazitäten der Länder in Nordafrika**, um Migranten in Not zu helfen.

<i><b>Leitaktionen</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung der Rolle und Kapazitäten von Frontex</li> <li>• EU-weiter Standard für das Grenzmanagement</li> <li>• Stärkung der Kapazitäten der EU zur Koordinierung von Aufgaben der Küstenwache</li> <li>• Überarbeiteter Vorschlag zu „Intelligenten Grenzen“</li> <li>• Stärkung der Grenzmanagement-Kapazitäten in Drittstaaten</li> </ul>
----------------------------	---

nicht Teil von Eurosur. Hinsichtlich der eingeschränkten Zusammenarbeit im Rahmen regionaler Netze nach Artikel 19 der Verordnung ist derzeit beim Gerichtshof eine Rechtssache anhängig (Rechtssache C-88/14).

<sup>26</sup> Dabei soll Frontex koordinieren und EASO, Europol, das EU-Satellitenzentrum und die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs sollen die erforderlichen Daten liefern.

<sup>27</sup> Zum Geltungsbereich dieses Vorschlags siehe Fußnote 3.

### III.3. Europas Schutzauftrag: eine starke gemeinsame Asylpolitik

Die EU braucht ein klares System für die Aufnahme von Asylbewerbern in der EU. Im Jahr 2014 haben 600 000 Menschen in der EU Asyl beantragt, so viele wie nie zuvor. Alle Asylanträge müssen bearbeitet werden, und allen Menschen, die Anspruch auf Schutz haben, muss dieser gewährt werden. Eine der Schwachstellen der derzeitigen Politik ist das fehlende Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere infolge des nach wie vor uneinheitlichen Asylsystems. Dies hat unmittelbare Auswirkungen, nicht nur auf Asylsuchende, die „Asylshopping“ betreiben, sondern auch auf die öffentliche Meinung in der EU: Den Menschen wird das Gefühl vermittelt, dass das aktuelle System grundlegend ungerecht ist. Die EU verfügt jedoch über gemeinsame Vorschriften, die bereits die Grundlage für gegenseitiges Vertrauen hätten bilden sollen; eine Weiterentwicklung dieser Vorschriften dürfte einen Neuanfang ermöglichen.

#### *Eine kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*

Allem voran muss die vollständige und kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sichergestellt werden. Unterstützend dazu wird ein **neuer systematischer Kontrollmechanismus** geschaffen, mit dem die Umsetzung und Anwendung der Asylvorschriften überwacht und gegenseitiges Vertrauen gefördert werden soll. Ferner wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen weitere Leitlinien zur Verbesserung der **Normen** für die Aufnahmebedingungen und Asylverfahren ausarbeiten, um den Mitgliedstaaten klar definierte und einfache Qualitätsindikatoren an die Hand zu geben und den Schutz der Grundrechte von Asylbewerbern zu stärken, wobei den Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen wie Kindern<sup>28</sup> besondere Aufmerksamkeit gilt. Außerdem wird sich die Kommission vorrangig mit der Umsetzung und der praktischen Anwendung der kürzlich erlassenen Asylvorschriften befassen, wenn sie die Einleitung von **Vertragsverletzungsverfahren** erwägt.<sup>29</sup>

Gleichzeitig wird das EASO die **praktische Zusammenarbeit** ausweiten und künftig als Zentralstelle für Informationen über das Herkunftsland – auf denen letztendlich die Asylentscheidungen basieren – fungieren. Dies würde einheitlichere Entscheidungen ermöglichen. Weitere wichtige Maßnahmen sind Schulungen<sup>30</sup> und ein neues, speziell zu diesem Zweck eingerichtetes Netz von Aufnahmebehörden, das die Grundlage für die Zusammenlegung von Aufnahmezentren in Notsituationen bilden könnte.

Ein stärkeres Gemeinsames Europäisches Asylsystem würde auch dazu beitragen, **Missbrauch** wirksamer zu bekämpfen. Zu viele Anträge sind unbegründet: 2014 wurden 55 % der Asylanträge abgelehnt. Bei Antragstellern aus bestimmten Herkunftsländern wurden fast alle Asylanträge abgelehnt, was die Mitgliedstaaten daran hindert, denjenigen raschen Schutz zu gewähren, die ihn dringend benötigen. Die Rechtsvorschriften enthalten spezifische Bestimmungen zur Bekämpfung von Missbrauch, z. B. indem die zügige Bearbeitung unbegründeter Asylanträge ermöglicht wird. Um die Wirkung zu verstärken, wird die

<sup>28</sup> Um die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern, nicht nur derjenigen mit Migrationshintergrund, zu untersuchen, wird die Kommission als Folgemaßnahme zu dem Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2011-2014) eine umfassende Strategie ausarbeiten, die auch vermisste und unbegleitete Kinder einbezieht.

<sup>29</sup> Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60; Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96. Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an diesen Richtlinien (kein „Opt-in“).

<sup>30</sup> EASO-Ausbildungslehrplan, ein gemeinsames System der beruflichen Bildung für Asylbeamte und andere Zielgruppen wie Manager und Juristen in der ganzen EU.

Kommission in Zusammenarbeit mit dem EASO und den Mitgliedstaaten Leitlinien dazu ausarbeiten, wie diese Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden können.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus den Asylanträgen von Drittstaatsangehörigen, die kein Visum benötigen, um in die EU zu gelangen. Teilweise können diese Fälle durch die Kontrollmechanismen für die Zeit nach der Visaliberalisierung geregelt werden.<sup>31</sup> Damit diese Möglichkeit häufiger in Anspruch genommen wird, wird die Kommission auch vorschlagen, das **Prinzip des sicheren Herkunftsstaats** in der Asylverfahrensrichtlinie zu stärken, damit Asylanträge aus als sicher eingestuften Ländern zügiger bearbeitet werden können.<sup>32</sup>

#### *Dublin-System – eine stärkere Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten*

Obwohl die Rechtsvorschriften erst 2014 überarbeitet wurden, funktioniert der Mechanismus für die Verteilung der Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylanträgen (das „Dublin-System“<sup>33</sup>) nicht so, wie er sollte. 2014 wurden 72 % aller in der EU gestellten Asylanträge von fünf Mitgliedstaaten bearbeitet. Die EU kann weitere Hilfe leisten, doch müssen die Vorschriften in vollem Umfang angewandt werden.

Die Mitgliedstaaten sind für die Anwendung des Dublin-Systems zuständig. Insbesondere sollten sie die notwendigen Ressourcen bereitstellen, um die Zahl der Überstellungen zu erhöhen und Verzögerungen abzubauen, die die Familienzusammenführung betreffenden Klauseln proaktiv und konsequent anwenden sowie umfassender und regelmäßig die Ermessensklauseln nutzen, die ihnen ermöglichen, einen Asylantrag zu prüfen und die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu entlasten. Auf Unionsebene wird das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen die Mitgliedstaaten durch die Einrichtung eines speziellen **Netztes nationaler Dublin-Stellen** unterstützen.

Zudem müssen die Mitgliedstaaten die Vorschriften über die Abnahme von **Fingerabdrücken**<sup>34</sup> von Migranten an den Grenzen in vollem Umfang anwenden. Die Mitgliedstaaten, die unter besonderem Druck stehen, profitieren von dem Brennpunktsystem für operative Unterstützung vor Ort (siehe oben). Bis Ende Mai wird die Kommission Leitlinien zur Erleichterung der systematischen Abnahme von Fingerabdrücken unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte vorlegen, die sich auf die praktische Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren stützen. Die Kommission wird zudem untersuchen, wie mehr biometrische Identifikatoren über das Eurodac-System verwendet werden können (wie etwa die Nutzung von Gesichtserkennungstechniken durch digitale Fotos).

Als das Dublin-System konzipiert wurde, befand sich Europa im Bereich Asyl noch auf einer anderen Stufe der Zusammenarbeit. Der Flüchtlingszustrom war – von seinem Umfang und

---

<sup>31</sup> Auf diese Weise kann die EU in Partnerschaft mit den Herkunftsländern vorbeugende Maßnahmen ergreifen, gezielte Informationskampagnen entwickeln und die Zusammenarbeit beim Grenzmanagement und bei der Bekämpfung der Schleuser verstärken.

<sup>32</sup> Richtlinie 2013/32/EU, siehe oben.

<sup>33</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 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 (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31). Das Vereinigte Königreich und Irland haben mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchten. Dänemark beteiligt sich am Dublin-System durch ein im Jahr 2006 mit der EU geschlossenes, gesondertes internationales Abkommen. Die Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit reichen von familiären Umständen über kürzlichen Besitz eines Visums oder Aufenthaltstitels für einen Mitgliedstaat bis zur Frage, ob der Antragsteller irregulär oder regulär in die EU eingereist ist.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac (Neufassung). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich an dieser Verordnung („Opt-in“). Dänemark beteiligt sich an Eurodac durch ein im Jahr 2006 mit der EU geschlossenes, gesondertes internationales Abkommen.



seiner Art her – mit dem von heute nicht vergleichbar. Wenn die Kommission das **Dublin-System** 2016 bewerten wird, wird sie auch auf ihre Erfahrungen mit den Umsiedlungs- und Neuansiedlungsmechanismen zurückgreifen können. Auf dieser Grundlage wird sie besser entscheiden können, ob die rechtlichen Parameter von Dublin überarbeitet werden müssen, um die Asylsuchenden gerechter auf die Mitgliedstaaten zu verteilen.<sup>35</sup>

<i>Leitaktionen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung eines neuen Kontroll- und Bewertungssystems für das Gemeinsame Europäische Asylsystem und Leitlinien zur Verbesserung der Normen für die Aufnahmebedingungen und Asylverfahren</li> <li>• Leitlinien gegen den Missbrauch des Asylsystems</li> <li>• Stärkung des <b>Prinzips des sicheren Herkunftsstaats</b> in der Asylverfahrensrichtlinie, um die zügige Bearbeitung der Asylanträge aus als sicher eingestuften Ländern zu fördern</li> <li>• Maßnahmen zur Förderung der systematischen Identitätsfeststellung und Abnahme von Fingerabdrücken</li> <li>• Übermittlung einer größeren Zahl von biometrischen Identifikatoren durch Eurodac</li> <li>• Bewertung und mögliche Überarbeitung der Dublin-Verordnung im Jahr 2016</li> </ul>
---------------------	--

### III.4 Eine neue Politik für legale Migration

Europa steht im Wettbewerb mit anderen Volkswirtschaften, wenn es darum geht, Arbeitnehmer mit den nötigen Kompetenzen zu gewinnen. 2012 bis 2025 wird ein Wandel bei den nachgefragten Kompetenzen in der EU erwartet, was sich in einer starken Zunahme des Anteils von Arbeitsplätzen für Arbeitskräfte mit höheren Bildungsabschlüssen (um 23 %) widerspiegeln dürfte.<sup>36</sup> In Schlüsselbereichen wie Wissenschaft, Technologie, Ingenieurwissenschaften und Gesundheitsversorgung mangelt es bereits an Fachkräften. Europa muss seine eigene Kompetenzbasis schaffen und dafür sorgen, dass die Menschen für den Arbeitsmarkt von heute gerüstet sind. Die Kommission wird 2015 ein Paket zur Arbeitnehmermobilität und eine Initiative zu Fachkenntnissen<sup>37</sup> vorlegen. Aber auch wenn wir mittel- und langfristig gezielte Maßnahmen ergreifen, werden wir unseren Bedarf voraussichtlich nicht vollständig decken können.

Die EU steht überdies vor einer Reihe langfristiger wirtschaftlicher und demografischer Herausforderungen. Ihre Bevölkerung altert, während ihre Wirtschaft in zunehmendem Maße von hoch qualifizierten Arbeitsplätzen abhängt. Ohne Migration wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zudem in den nächsten zehn Jahren um 17,5 Millionen schrumpfen. Migration wird immer wichtiger, um die Tragfähigkeit unseres Sozialsystems zu stärken und ein nachhaltiges Wachstum der Wirtschaft der EU sicherzustellen.

Obwohl es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und sozialen Wandels immer schwierig sein wird, für legale Migration einzutreten, ist es daher wichtig, über ein klares, solides gemeinsames System zu verfügen, das das Interesse der EU widerspiegelt, und zwar auch das Interesse daran, Europa als attraktives Ziel für Migranten zu erhalten.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Zum Geltungsbereich dieser neuen Initiative, siehe Fußnote 3.

<sup>36</sup> Descy, Pascaline (2014), „Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets“, in OECD/Europäische Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

<sup>37</sup> Beide Initiativen sind bereits in Anhang 1 zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 vorgesehen.

<sup>38</sup> Die Kommission wird auch eine Bewertung (Eignungsprüfung) des bestehenden Besitzstands im Bereich der legalen Migration durchführen, um Lücken und Unstimmigkeiten festzustellen und um herauszufinden, auf welche Weise der derzeitige EU-Rahmen möglicherweise so vereinfacht und gestrafft werden könnte, dass er zur besseren Steuerung der legalen Migrationsströme beiträgt. Zum Geltungsbereich dieser neuen Initiative, siehe Fußnote 3.

### *Gut gesteuerte reguläre Migration und Visumpolitik*

Für die Entscheidungen darüber, wie viele arbeitsuchende Drittstaatsangehörige zugelassen werden, werden auch weiterhin ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig sein. Dennoch kommt der EU eine besondere Aufgabe zu. In den nächsten sieben Jahren werden mit europäischen Programmen wie Horizont 2020 und Erasmus+ fähige Köpfe nach Europa kommen. Mit der Richtlinie für Studenten und Forscher, über die die beiden gesetzgebenden Organe derzeit verhandeln, sollen diesen Gruppen neue Möglichkeiten für Arbeitsplatzsuche und Mobilität gegeben werden. Im Falle einer zügigen Annahme dieser Richtlinie könnten diese strategisch wichtigen Gruppen die EU als günstiges Umfeld für ihre Arbeit wahrnehmen.<sup>39</sup>

Der nächste Schritt sollte eine attraktive EU-weite Regelung für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige sein. Die „**Blue-Card-Richtlinie**“<sup>40</sup> sieht bereits eine solche Regelung vor, doch in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie wurden nur 16 000 „blaue Karten“ ausgestellt, davon 13 000 von einem einzigen Mitgliedstaat. Die Kommission wird noch vor Ende Mai eine öffentliche Konsultation über die Zukunft der „Blue-Card-Richtlinie“ starten. Im Rahmen der Überprüfung der Richtlinie wird untersucht werden, wie Europa für Fachkräfte attraktiver werden kann. Des Weiteren werden Fragen des Anwendungsbereichs, z. B. die Einbeziehung von Unternehmern, die bereit sind, in Europa zu investieren, oder die Verbesserung der Mobilitätsmöglichkeiten innerhalb der EU für Blue-Card-Inhaber geprüft werden.

Ein weiterer Sektor von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist der Bereich **Dienstleistungen**. Der Dienstleistungssektor beschäftigt gut ausgebildete, hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte, die für kurze Zeit in die EU reisen müssen, um dort Dienstleistungen für Unternehmen oder staatliche Stellen zu erbringen. Die Kommission wird prüfen, auf welche Weise Rechtssicherheit für diese Kategorien von Personen geschaffen werden kann, auch um die Position der EU zu stärken, wenn diese bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen Gegenseitigkeitsklauseln verlangt.

Die Rolle der Mitgliedstaaten bei diesen Entscheidungen gebietet einen direkteren und offeneren Dialog mit dem Ziel, gemeinsame Denkansätze und politische Konzepte zu entwickeln und bewährte Verfahren auf europäischer Ebene auszutauschen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Förderung eines ständigen Dialogs und der gegenseitigen Bewertung auf europäischer Ebene zu Themen wie Arbeitsmarktlücken, Legalisierung und Integration – Themen, bei denen die Entscheidungen eines Mitgliedstaats Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben.

Die Kommission wird außerdem eine Plattform einrichten, über die sich Unternehmen, Gewerkschaften und andere Sozialpartner austauschen können, um den größtmöglichen Nutzen aus der Migration zu ziehen – sowohl für die europäische Wirtschaft als auch für die Migranten selbst.

Die EU benötigt die entsprechenden Instrumente, um ermitteln zu können, in welchen Branchen und Berufen **Arbeits- oder Fachkräftemangel** herrscht oder herrschen wird. Die bestehenden Instrumente liefern zwar bereits einige Informationen, doch ist ein

---

<sup>39</sup> COM/2013/0151 final. Zum Geltungsbereich dieses Vorschlags, siehe Fußnote 3.

<sup>40</sup> Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155 vom 18.6.2009, S. 17-29). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an dieser Richtlinie (kein „Opt-in“) und sind weder durch sie gebunden noch ist die Richtlinie ihnen gegenüber anwendbar.

vollständigeres Bild erforderlich.<sup>41</sup> Bestehende Internetportale wie das EU-Migrationsportal und das europäische Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) können bei der Erleichterung der Arbeitsvermittlung für Drittstaatsangehörige, die bereits in der EU sind, ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Ein besonderes Problem bei der Abstimmung der Kompetenzen von Migranten ist die fehlende Anerkennung von Qualifikationen, die Migranten in ihren Heimatländern erworben haben. Die EU kann helfen, die Einschätzung von außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen zu verbessern.<sup>42</sup>

Die Bemühungen zur Entwicklung unserer neuen Politik für legale Migration spiegeln sich auch in der **Modernisierung unserer Visumpolitik** wider.<sup>43</sup> Im Jahr 2014 legte die Kommission eine Überarbeitung des Visakodexes vor und schlug die Einführung einer neuen Art von Visum vor: das Rundreise-Visum.<sup>44</sup> Mit der Annahme dieser Vorschläge erhielt die EU flexiblere Instrumente im Bereich der Visumpolitik, deren Ziel darin besteht, die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen einer höheren Zahl von Touristen und Besuchern, die aus persönlichen oder beruflichen Gründen reisen, zu maximieren und zugleich die Risiken der irregulären Migration und die Gefahren für die Sicherheit möglichst gering zu halten. Die Kommission wird außerdem bis Ende 2015 ihre derzeitige **Überprüfung der visumpflichtigen Länder** abschließen und unter Umständen die Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige bestimmter Länder auf der Grundlage der Gegenseitigkeit oder die Wiedereinführung der Visumpflicht für andere Länder vorschlagen. Dabei wird den laufenden politischen Dialogen mit den wichtigsten Ländern über Migration und Mobilität Rechnung getragen.

### *Wirksame Integration*

Unsere Migrationspolitik wird Erfolg haben, wenn ihr wirksame Integrationsstrategien zugrunde liegen. Auch wenn die Zuständigkeit in erster Linie bei den Mitgliedstaaten liegt, kann die Europäische Union Maßnahmen von nationalen Regierungen, lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft, die am komplexen und langwierigen Prozess der Förderung der Integration und des gegenseitigen Vertrauens beteiligt sind, unterstützen.

Mittel werden durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) bereitgestellt, doch auch der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) können von Belang sein.<sup>45</sup> Im neuen Programmplanungszeitraum (2014-20) werden mindestens 20 % der Mittel aus dem ESF zur sozialen Eingliederung beitragen. Dies umfasst auch Maßnahmen zur **Integration von Migranten**, mit besonderem Schwerpunkt auf Asylbewerber und Flüchtlinge sowie auf Kinder. Eingesetzt werden können die Mittel zur Unterstützung gezielter Initiativen zur Verbesserung von sprachlichen und

---

<sup>41</sup> Zum Beispiel das Kompetenzpanorama und die Allianzen für branchenspezifische Fertigkeiten.

<sup>42</sup> Zum Beispiel durch den Europäischen Qualifikationsrahmen und in Verbindung mit der bevorstehenden Überarbeitung des Europass-Systems.

<sup>43</sup> In der gemeinsamen Visumpolitik (hauptsächlich im Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009) sind die Regeln für die Erteilung von Visa für den kurzfristigen Aufenthalt an Drittstaatsangehörige festgelegt, die zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken, für private Besuche von Familie oder Freunden oder zu Kultur- und Sportveranstaltungen einreisen. Er ist Teil des Schengen-Besitzstands, an dem sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht beteiligen. Im Jahr 2014 stellten die Schengen-Staaten rund 15,8 Mio. Visa aus, was einer Steigerung von etwa 60 % im Vergleich zu 2009 entspricht. Ein Vorschlag für eine Neufassung des Visakodexes wird derzeit im Parlament und im Rat erörtert (COM(2014) 164).

<sup>44</sup> Hierbei handelt es sich um eine neue Art von Visum sowohl für visumbefreite als auch für visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die ein berechtigtes Interesse haben, den Schengen-Raum länger als 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen zu bereisen (COM(2014) 163). Dieser Vorschlag baut auf dem Teil des Schengen-Besitzstands auf, an dem sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht beteiligen.

<sup>45</sup> Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird bis Ende 2015 geprüft, um festzustellen, ob die Mitgliedstaaten ihre Ziele erreicht haben und ob eine Neuprogrammierung von ESF-Mitteln erforderlich ist.

beruflichen Fertigkeiten, zur Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen und zum Arbeitsmarkt, zur Förderung der integrativen Bildung und des interkulturellen Austauschs und zur Unterstützung von Sensibilisierungskampagnen, die sich sowohl an die Aufnahmegemeinschaften als auch an die Migranten richten.

#### *Maximierung der Entwicklungsvorteile in den Herkunftsländern*

Die EU-Politik für legale Migration sollte auch die Entwicklung der Herkunftsländer unterstützen.<sup>46</sup> Die Vereinten Nationen werden in Kürze die **Ziele für die nachhaltige Entwicklung** annehmen, und neben Zielen in Bereichen wie der Förderung menschenwürdiger Arbeit, der Jugendbeschäftigung und von Strategien für gerechte Löhne und Sozialschutz, die den Herkunftsländern helfen können, im eigenen Land bessere wirtschaftliche Möglichkeiten zu schaffen, sollten auch mit dem Bereich Migration verbundene Ziele darin aufgenommen werden. Die EU wird mit der Migration zusammenhängende Ziele als Teil des endgültigen Gesamtrahmens weiterhin unterstützen und betonen, wie wichtig es ist, die positiven Auswirkungen der Migration als horizontales Mittel zur Umsetzung der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 zu nutzen. Dies würde die Arbeit der **Mobilitätspartnerschaften**<sup>47</sup> der EU und unsere Bemühungen um die Einbeziehung von Migrationsfragen in Schlüsselsektoren für die Entwicklung ergänzen.

Die Kommission wird zudem mindestens 30 Mio. EUR bereitstellen, um Partner beim Aufbau von Kapazitäten für eine **wirksame Steuerung der Arbeitsmigration** zu unterstützen, wobei der Schwerpunkt darauf liegt, die Rechte der Arbeitsmigranten zu stärken und Ausbeutung zu bekämpfen. Entsprechend dem Erfolg Europas bei der Schaffung eines auf der Mobilität der Arbeitskräfte aufbauenden Binnenmarkts hat die EU eine mit 24 Mio. EUR ausgestattete Initiative zur Förderung der Freizügigkeit in der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten auf den Weg gebracht. Regionale Programme für die Mobilität von Arbeitskräften, die die **Süd-Süd-Mobilität** fördern, können einen bedeutenden Beitrag zur lokalen Entwicklung leisten. Ferner wird die Kommission die Berücksichtigung ethischer Gesichtspunkte bei der Anwerbung in Sektoren, die von einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in den Herkunftsländern betroffen sind, fördern, indem sie internationale Initiativen in diesem Bereich unterstützt.

Eine Möglichkeit, wie die EU dazu beitragen kann, dass die Herkunftsländer von der Migration profitieren, ist die **Erleichterung billigerer, schnellerer und sicherer Heimatüberweisungen**. Die Annahme des Vorschlags für eine „zweite EU-Zahlungsdiensterichtlinie“<sup>48</sup> würde helfen, das Regelungsumfeld für Überweisungen zu konsolidieren. Durch das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit werden überdies mindestens 15 Mio. EUR zur Unterstützung von Leitinitiativen in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt.

---

<sup>46</sup> Mitteilung der Kommission: „Den Beitrag der Migration zur Entwicklung optimieren“ (COM(2013) 292 final); Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Die Migration im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der EU“ vom 12. Dezember 2014.

<sup>47</sup> Mitteilung der Kommission: „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (KOM(2011) 743 endgültig). Dies sind die umfassendsten bilateralen Kooperationsrahmen im Bereich der Migration. Sie bieten einen politischen Rahmen für einen umfassenden, verstärkten und maßgeschneiderten Dialog und die Zusammenarbeit mit Partnerländern, einschließlich einer Reihe von Zielen und Verpflichtungen sowie eines Pakets spezifischer Unterstützungsmaßnahmen der EU und interessierter Mitgliedstaaten. Dazu zählen auch Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen.

<sup>48</sup> COM(2013) 547 final.

<b>Leitaktionen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisierung und Überarbeitung der „Blue Card“-Regelung</li> <li>• Plattform für den Dialog mit den Sozialpartnern über die Wirtschaftsmigration</li> <li>• Entschiedeneres Vorgehen, um Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander zu verbinden</li> <li>• Neufestsetzung der Prioritäten bei der Finanzierung von Integrationsstrategien</li> <li>• Billigere, schnellere und sicherere Heimatüberweisungen</li> </ul>
---------------------	--

## **IV. Weiteres Vorgehen**

Diese Agenda will in erster Linie Lösungen anbieten, die es Europa ermöglichen werden, auf kurze und mittlere Sicht weitere Fortschritte in den genannten Bereichen zu erzielen. Wenn wir die Probleme allerdings auf lange Sicht wirksam und dauerhaft angehen wollen, muss die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Migration noch ein Stück darüber hinausgehen.

Die in der Agenda vorgesehenen Initiativen werden ganz entscheidend zur Gestaltung einer wirksamen und ausgewogenen europäischen Migrationspolitik beitragen. Die Kommission wird im Rahmen der Verträge und der einschlägigen Protokolle weitere Überlegungen zu einer Reihe von Bereichen anstoßen:

1. *Die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems:* Im EU-Vertrag wird ein EU-weit gültiger einheitlicher Asylstatus angestrebt. Die Kommission wird eine breit angelegte Debatte über die nächsten Schritte bei der Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems anstoßen und sich dabei auch mit Themen wie einem gemeinsamen Asylokodex und der gegenseitigen Anerkennung von Asylbescheiden befassen.<sup>49</sup> Längerfristige Überlegungen, wie ein einheitliches Asylverfahren geschaffen werden kann, das unionsweit die Gleichbehandlung der Asylbewerber gewährleistet, werden dabei ebenfalls Teil der Debatte sein.
2. *Ein gemeinsames Management der europäischen Außengrenzen:* Die Ausweitung der Maßnahmen im Mittelmeer macht deutlich, dass das Management der Außengrenzen zunehmend in unserer gemeinsamen Verantwortung liegt. Die Zusammenarbeit an den Außengrenzen würde neben einem europäischen System von Grenzschutzbeamten<sup>50</sup> ein neues Konzept für die Küstenwache in der EU umfassen, wobei Initiativen wie die gemeinsame Nutzung von Ausrüstung und Ressourcen, gemeinsame Übungen sowie der mögliche Übergang zu einer europäischen Küstenwache eingehender geprüft würden.
3. *Ein neues Modell für die legale Migration:* Gemäß den EU-Verträgen entscheiden in letzter Instanz die Mitgliedstaaten über die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten. Die EU muss allerdings prüfen, wie sich diese Beschränkung mit den kollektiven Erfordernissen der europäischen Wirtschaft vereinbaren lässt. Insbesondere wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein „System der Interessenbekundung“ zu entwickeln. Dabei würde auf der Grundlage nachprüfbarer

<sup>49</sup> Die gegenseitige Anerkennung positiver Asylbescheide bedeutet, dass ein Mitgliedstaat die positiven Asylbescheide eines anderen Mitgliedstaats anerkennt.

<sup>50</sup> Studie über die Durchführbarkeit der Einführung eines europäischen Systems von Grenzschutzbeamten ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf)), die laufende Studie über die Zukunft von Frontex.



Kriterien eine erste automatische Auswahl potenzieller Migranten getroffen; gleichzeitig würden die Arbeitgeber aufgefordert, aus dem Kreis der Migranten diejenigen Personen auszuwählen, denen sie den Vorrang geben würden. Migration fände erst statt, nachdem der betreffenden Person eine Stelle angeboten wurde. Auf diese Weise könnte ein „EU-weiter Pool“ qualifizierter Migranten geschaffen werden, auf den sowohl die Arbeitgeber als auch die Behörden der Mitgliedstaaten Zugriff hätten, wobei das eigentliche Auswahl- und Zulassungsverfahren nach wie vor auf nationaler Ebene durchgeführt und auf den tatsächlichen Bedarf des dortigen Arbeitsmarkts abgestimmt würde.

## ANHANG

### Europäisches Umsiedlungs- und Neuansiedlungssystem

#### Umsiedlung

„Umsiedlung“ bedeutet, dass Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

Die Kommission wird noch vor Ende Mai vorschlagen, die Notfallklausel nach Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu aktivieren, und auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels ein **zeitlich befristetes europäisches Umsiedlungssystem** für Asylbewerber, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, einführen.

**Der Verteilungsschlüssel wird auf objektiven, quantifizierbaren und überprüfbaren Kriterien beruhen, die die Kapazität der Mitgliedstaaten widerspiegeln, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren**, wobei geeignete Gewichtungsfaktoren angewandt werden, die die relative Bedeutung dieser Kriterien widerspiegeln (*siehe nachstehend Tabelle 1*). Der Verteilungsschlüssel wird auf der Grundlage folgender Kriterien erstellt<sup>51</sup>:

- a) Bevölkerungsgröße (40 %), weil sie die Fähigkeit zur Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Flüchtlingen widerspiegelt
- b) Gesamt-BIP<sup>52</sup> (40 %), weil es den absoluten Wohlstand eines Landes widerspiegelt und sich somit als Indikator für die Fähigkeit einer Volkswirtschaft zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen eignet
- c) durchschnittliche Zahl der spontanen Asylanträge und Zahl der neu angesiedelten Flüchtlinge je 1 Million Einwohner im Zeitraum 2010-2014 (10 %), weil diese Zahlen die Anstrengungen widerspiegeln, die der jeweilige Mitgliedstaat in der jüngsten Vergangenheit unternommen hat
- d) Arbeitslosenquote (10 %) als Indikator für die Fähigkeit zur Integration von Flüchtlingen

Die tatsächlichen Zahlen der in die einzelnen Mitgliedstaaten umzusiedelnden Personen hängen von der Gesamtzahl der umzusiedelnden Personen ab. Diese Zahlen werden in den Legislativvorschlag aufgenommen.

Der Aufnahmemitgliedstaat wird für die Prüfung des Asylantrags im Einklang mit den geltenden Regeln und Garantien zuständig sein.

Bei der Anwendung des Basis-Verteilungsschlüssels wird jeweils der spezifischen Krisensituation Rechnung getragen. Die Mitgliedstaaten, aus denen die Umsiedlung stattfindet, sollten sich nicht für eine Umsiedlung zur Verfügung stellen. Der Vorschlag wird die Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks gemäß den einschlägigen Protokollen zu den Verträgen widerspiegeln.

---

<sup>51</sup> Unter Berücksichtigung früherer Diskussionen im Rahmen des Forums für Neuansiedlungs- und Umsiedlungsmaßnahmen.

<sup>52</sup> Das Pro-Kopf-BIP wird nicht als Kriterium herangezogen, da pro Kopf-Erwägungen bereits in den Kriterien für die Bevölkerungsgröße enthalten sind.

## Neuansiedlung

„Neuansiedlung“ bedeutet die Überstellung von Vertriebenen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf Vorschlag des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und mit Zustimmung des Landes der Neuansiedlung aus einem Drittstaat in einen Mitgliedstaat, in dem sie zugelassen werden und ihnen ein Recht auf Aufenthalt und sonstige Rechte gewährt werden, die mit den Rechten einer Person, die internationalen Schutz genießt, vergleichbar sind.

Die Kommission wird noch vor Ende Mai eine Empfehlung für ein **europäisches Neuansiedlungssystem** verabschieden.

**Dieses System wird alle Mitgliedstaaten umfassen. Die assoziierten Staaten werden zur Teilnahme an dem System aufgefordert werden.** Der Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an den insgesamt zugesagten Neuansiedlungsplätzen wird auf der Grundlage des gleichen **Verteilungsschlüssel** wie im Falle der Umsiedlung (*siehe nachstehend Tabelle 2*) berechnet.

Im Rahmen des **europäischen Neuansiedlungssystems** werden Plätze für **20 000** Menschen angeboten.

**Die Kommission wird eigens für dieses System** in den Jahren 2015 und 2016 zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 50 Mio. EUR bereitstellen.

Zu den **Regionen, deren Einwohner vorrangig für die Neuansiedlung in Betracht kommen**, gehören Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten und das Horn von Afrika, wobei der Schwerpunkt auf den Ländern liegt, in denen die regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme derzeit umgesetzt werden. Das Neuansiedlungssystem soll eng mit diesen Programmen verknüpft werden.

Bei der Durchführung des Systems wird die **Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)** und mit anderen einschlägig tätigen Organisationen im Einklang mit der derzeitigen Praxis (zwecks Identifizierung, Erstellung des Aufnahmedossiers, Überstellung usw.) in Anspruch genommen. Die **Einbindung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen** in das System kann ebenfalls in Betracht gezogen werden. Jeder Mitgliedstaat bleibt weiterhin für die einzelnen Aufnahmeentscheidungen zuständig.

Die Kommission ist sich der **Gefahr einer spontanen Sekundärmigration** neu angesiedelter Personen bewusst. Dieser Gefahr wird sie dadurch begegnen, dass sie die Neuansiedlung an die Bedingung knüpft, dass sich die neu angesiedelten Personen verpflichten, während eines Zeitraums von mindestens 5 Jahren in dem betreffenden Mitgliedstaat zu bleiben. Außerdem werden die neu angesiedelten Personen über die Konsequenzen einer Weiterreise innerhalb der EU und die Tatsache aufgeklärt werden, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat keinen Rechtsstatus erlangen und keinen Zugang zu sozialen Rechten erwerben können. Die rasche Identifizierung und Rückführung von Personen, die sich nicht an diese Vereinbarung halten, ist bereits nach EU-Recht möglich. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Agenturen weitere Instrumente für die praktische Anwendung dieser Maßnahmen ausarbeiten.

**Tabelle 1 Europäisches Umsiedlungssystem**

<b>Mitgliedstaaten<sup>53 54</sup></b>	<b>Schlüssel</b>
Belgien	2,91 %
Bulgarien	1,25 %
Deutschland	18,42 %
Estland	1,76 %
Finnland	1,72 %
Frankreich	14,17 %
Griechenland	1,90 %
Italien	11,84 %
Kroatien	1,73 %
Lettland	1,21 %
Litauen	1,16 %
Luxemburg	0,85 %
Malta	0,69 %
Niederlande	4,35 %
Österreich	2,62 %
Polen	5,64 %
Portugal	3,89 %
Rumänien	3,75 %
Schweden	2,92 %
Slowakei	1,78 %
Slowenien	1,15 %
Spanien	9,10 %
Tschechische Republik	2,98 %
Ungarn	1,79 %
Zypern	0,39 %

Die Berechnungen beruhen auf statistischen Angaben von Eurostat (abgerufen am 8. April 2015).

<sup>53</sup> Die gemeinsame EU-Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Visum und Kontrollen an den Außengrenzen stützt sich auf Titel V (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Gemäß den Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 zu den Verträgen beteiligen sich das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach Titel V AEUV vorgeschlagen werden. Das Vereinigte Königreich und Irland können dem Rat innerhalb von drei Monaten, nachdem ein Vorschlag oder eine Initiative vorgelegt wurde, oder zu einem beliebigen Zeitpunkt nach seiner Annahme, mitteilen, dass sie sich an der Annahme und Anwendung der vorgeschlagenen Maßnahme beteiligen möchten. Dänemark kann den anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften jederzeit mitteilen, dass es sämtliche einschlägigen Maßnahmen, die auf der Grundlage von Titel V AEUV angenommen wurden, in vollem Umfang anwenden will. Sollten das Vereinigte Königreich und Irland beschließen, sich am Umsiedlungssystem zu beteiligen („Opt-in“), würde der prozentuale Anteil der Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend angepasst. Sollten Dänemark und die assoziierten Staaten beschließen, am Umsiedlungssystem auf freiwilliger Basis teilzunehmen, würde der prozentuale Anteil der Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend geändert.

<sup>54</sup> Die Prozentsätze des Verteilungsschlüssels werden angepasst, um der spezifischen Krisensituation, auf die mit dem Umsiedlungssystem gemäß Artikel 78 Absatz 3 AEUV reagiert wird, Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten, aus denen die Umsiedlung stattfindet, sollten sich nicht für eine Umsiedlung zur Verfügung stellen.

**Tabelle 2 Europäisches Neuansiedlungssystem**

<b>Mitgliedstaaten<sup>55</sup></b>	<b>Schlüssel</b>	<b>Gesamtzuweisung auf der Grundlage von 20 000 Personen</b>
Belgien	2,45 %	490
Bulgarien	1,08 %	216
<i>Dänemark<sup>56</sup></i>	<i>1,73 %</i>	<i>345</i>
Deutschland	15,43 %	3086
Estland	1,63 %	326
Finnland	1,46 %	293
Frankreich	11,87 %	2375
Griechenland	1,61 %	323
<i>Irland<sup>56</sup></i>	<i>1,36 %</i>	<i>272</i>
Italien	9,94 %	1989
Kroatien	1,58 %	315
Lettland	1,10 %	220
Litauen	1,03 %	207
Luxemburg	0,74 %	147
Malta	0,60 %	121
Niederlande	3,66 %	732
Österreich	2,22 %	444
Polen	4,81 %	962
Portugal	3,52 %	704
Rumänien	3,29 %	657
Schweden	2,46 %	491
Slowakei	1,60 %	319
Slowenien	1,03 %	207
Spanien	7,75 %	1549
Tschechische Republik	2,63 %	525
Ungarn	1,53 %	307
<i>Vereinigtes Königreich<sup>56</sup></i>	<i>11,54 %</i>	<i>2309</i>
Zypern	0,34 %	69

Die Berechnungen beruhen auf statistischen Angaben von Eurostat (abgerufen am 8. April 2015).

Bei der Berechnung der Prozentsätze wurden diese auf fünf Dezimalstellen gerundet. Für die Darstellung in der Tabelle wurden sie auf zwei Dezimalstellen auf- oder abgerundet. Zuweisungen von Personen erfolgten auf der Grundlage der vollständigen Zahlen mit fünf Dezimalstellen.

<sup>55</sup> Wenn die assoziierten Staaten beschließen, am Neuansiedlungsprogramm teilzunehmen, werden der Schlüssel und die Gesamtzuweisungen entsprechend angepasst.

<sup>56</sup> Das vorgeschlagene Neuansiedlungssystem wird in Form einer Empfehlung eingeführt. Die gemeinsame Politik der Union im Bereich Migration basiert allerdings auf Titel V AEUV. Daher werden die besonderen Aspekte, auf die in Fußnote 3 verwiesen wird (bezüglich der den Verträgen beigefügten Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 zur Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks), berücksichtigt.

# Künftige Asylstrategie

Dieses Strategiepapier legt den Fahrplan für den Abschluss der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems fest. Es basiert auf einer Drei-Punkte-Strategie, deren Schwerpunkt auf der Harmonisierung der Schutzstandards, der praktischen Zusammenarbeit und der Solidarität liegt.

## RECHTSAKT

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 17. Juni 2008 – Künftige Asylstrategie: Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz [[KOM\(2008\) 360](#) endgültig – Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].**

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Mitteilung skizziert die künftige Strategie zum Abschluss der zweiten Phase bei der Einrichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems. Die Asylstrategie basiert auf drei Punkten, um die folgenden Ziele des gemeinsamen europäischen Asylsystems zu erreichen:

- Gewährleistung von Asyl für diejenigen, die es benötigen;
- Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylverfahrens;
- Schaffung eines einheitlichen Status für Asyl sowie für subsidiären Schutz;
- Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte und der Situation hilfsbedürftiger Gruppen;
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern der Europäischen Union (EU) bei praktischen Fragen;
- Festlegung von Vorschriften für die Ermittlung der Zuständigkeiten der EU-Länder und für Solidaritätsmechanismen;
- Gewährleistung der Kohärenz zwischen Asyl und anderen Maßnahmen in Bezug auf internationalen Schutz.

### **Qualitativ bessere und stärker vereinheitlichte Standards im Bereich des internationalen Schutzes**

Während in der ersten Phase der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems hinsichtlich der Rechtsinstrumente deutliche Fortschritte erzielt wurden, konnte das gewünschte Gleichmaß nicht erreicht werden, und auch die Unterschiede bei der Umsetzung der Asylpolitik in den EU-Ländern bestehen fort. Die Kommission beabsichtigt daher die Änderung bestehender Rechtsvorschriften, nämlich:



- der [Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern](#) (Mindestnormen-Richtlinie) durch Begrenzung des erheblichen Ermessensspielraums, den die EU-Länder besitzen. Eine geänderte Mindestnormen-Richtlinie sollte für die weitere Harmonisierung und Verbesserung der Aufnahmestandards, einschließlich Verfahrensgarantien im Falle einer Gewahrsamnahme, sorgen;
- der [Asylverfahrensrichtlinie](#), um ein Auseinanderdriften der Verfahrensregeln der EU-Länder zu verhindern. Durch die Angleichung dieser Verfahren wird in der Europäischen Union (EU) unter gleichen Bedingungen Schutz gewährt;
- der [Anerkennungsrichtlinie](#), um die unterschiedlichen Auslegungen der Richtlinie durch die EU-Länder aufgrund des Wortlauts bestimmter Vorschriften zu verhindern. Eine geänderte Version der Anerkennungsrichtlinie wird auch die Einführung einheitlicher Rechtsstellungen fördern.

Neben der Änderung bestehender Rechtsvorschriften erwägt die Kommission auch die Schaffung neuer Instrumente. Hierzu gehören Mechanismen zum Übergang des Schutzes. Des Weiteren wird die Angleichung nationaler Schutzformen, die nicht von der aktuellen EU-Regelung erfasst werden, untersucht.

### **Funktionierende und geförderte praktische Zusammenarbeit**

Aufgrund der geringen Einheitlichkeit bei den Standards und der unterschiedlichen einzelstaatlichen Gepflogenheiten werden in der EU widersprüchliche Asylentscheidungen getroffen und die Chancen, Schutz zu erhalten, variieren von einem EU-Land zum anderen sehr stark. Folglich muss mit der Harmonisierung der Rechtsvorschriften die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern einhergehen. Die Errichtung einer [Europäischen Unterstützungsagentur](#) (EASO), wie sie im [Haager Programm](#) und im Grünbuch vom 6. Juni 2007 zum [künftigen gemeinsamen europäischen Asylsystem](#) vorgeschlagen wurde, um die praktische Zusammenarbeit zu unterstützen und zu koordinieren, fand breiten Rückhalt. Daher initiierte die Europäische Kommission eine Durchführbarkeitsstudie, anhand derer ein Legislativvorschlag zur Errichtung der europäischen Unterstützungsagentur vorgelegt werden soll.

### **Solidarität und Verantwortung innerhalb der EU und im Verhältnis zwischen der EU und Nicht-EU-Ländern**

Zur Förderung der Solidarität muss eine gemeinsame Lösung für die Probleme gefunden werden, die von der beträchtlichen Anzahl der Asylanträge verursacht werden, die in einigen EU-Ländern aufgrund ihrer geografischen Lage oder aus anderen Gründen gestellt werden. Die zuvor genannten und im Asylstrategiepapier vorgeschlagenen Maßnahmen sollten bereits zu einer Harmonisierung der Anwendungsbestimmungen führen, sodass die Sekundärbewegungen von Asylsuchenden eingedämmt werden. Folglich wird die Anzahl der Asylanträge gerechter auf die Mitgliedstaaten verteilt.

Zudem beabsichtigt die Kommission Änderungen der [Dublin-](#) und [Eurodac-](#)Verordnungen, wozu u. a. auch die Möglichkeit zählt, dass Behörden der EU-Länder und das [Europäische Polizeiamt](#) (Europol) zum Zwecke der Strafverfolgung Zugang zu Eurodac erhalten.

Außerdem beabsichtigt die Kommission statt der Einführung eines neuen übergeordneten Rechtsinstruments, um die Solidarität zwischen den EU-Ländern zu fördern, die Einrichtung verschiedener Solidaritätsmechanismen. Hierfür schlägt sie Folgendes vor:

- Durchführung einer Studie, um die Möglichkeiten für eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen in der EU auszuloten;

- Einrichtung eines Mechanismus für die vorübergehende Aussetzung der Vorschriften der Dublin-Verordnung für die Überstellung von Asylbewerbern;
- Bildung von Spezialteams unter der Leitung der EASO, um EU-Länder bei der Bearbeitung von Asylanträgen zu unterstützen;
- Bereitstellung von Finanzmitteln für die ggf. notwendige Umverteilung in der EU von Personen, die internationalen Schutz genießen.

Da Nicht-EU-Länder und Erstasylländer ein sehr viel höheres Flüchtlingsaufkommen bewältigen müssen, wird die EU im Hinblick auf die gemeinsame Verantwortung diesen Ländern mehr finanzielle Unterstützung zukommen lassen, um ihre Aufnahmekapazität zu erhöhen. Außerdem wird auch weiterhin der Kapazitätsaufbau im Asylbereich in die Entwicklungszusammenarbeit integriert.

Um ihrem aufrichtigen Engagement für Solidarität auch in ihren auswärtigen Beziehungen Ausdruck zu verleihen, schlägt die Kommission vor, dass sich die EU auf die folgenden Punkte konzentriert, um den Schutz der Flüchtlinge zu verbessern:

- [Regionale Schutzprogramme](#), die ausgehend von einer Evaluierung im Jahr 2008 in regionale Mehrjahres-Aktionspläne überführt werden;
- [Wiederansiedlung](#), für die die Kommission im Jahr 2009 einen Programmvorschlag unterbreiten wird, um daraus ein EU-weites, wirksames Schutzinstrument aufzubauen;
- [Besser organisierte Ankunft der Asylsuchenden](#), wofür die Kommission den Rückgriff auf geschützte Zulassungsverfahren untersuchen wird, um schutzbedürftige Personen von sonstigen Migranten zu unterscheiden, bevor sie die Grenze des potenziellen Aufnahmelandes erreichen. Des Weiteren plant die Kommission in enger Abstimmung mit dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen (UNHCR) für 2009 eine Studie über die Möglichkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb des EU-Hoheitsgebiets.

## Hintergrund

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 und basierend auf den Vorgaben des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 wurde mit der Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems begonnen. In der ersten Phase (1999-2005) bestand das Ziel darin, die rechtlichen Rahmenbedingungen der EU-Länder für die Asylgewährung auf der Grundlage gemeinsamer Mindeststandards zu harmonisieren. Die Ziele für die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems wurden im Haager Programm festgelegt.

Letzte Änderung: 17.05.2011



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 12.9.2018  
COM(2018) 633 final

2016/0131 (COD)

Geänderter Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung  
(EU) Nr. 439/2010**

*Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in  
Salzburg am 19./20. September 2018*

**DE**

**DE**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES GEÄNDERTEN VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des geänderten Vorschlags

Dieser Vorschlag ist Teil einer Reihe von Maßnahmen, die auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018<sup>1</sup> hin ergriffen wurden. Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Europäische Grenz- und Küstenwache zu stärken und die Rückführungsrichtlinie zu überarbeiten, und ändert ihren ursprünglichen Vorschlag für eine Verordnung über eine Asylagentur der Europäischen Union. Diese Vorschläge stützen sich auf die Grundsätze der Solidarität und der Verantwortung und werden den Mitgliedstaaten eine umfassende Unterstützung der Union bei der Steuerung gemischter Migrationsströme gewährleisten, indem die Fälle von Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutz beantragen oder sich illegal in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten aufhalten, umgehend – auch in kontrollierten Zentren – bearbeitet werden.

Der Europäische Rat bekräftigte in seinen Schlussfolgerungen erneut die Wichtigkeit eines umfassenden Konzepts für Migration und erklärte, dass Migration nicht nur für einen einzelnen Mitgliedstaat, sondern für Europa insgesamt eine Herausforderung darstellt. In diesem Zusammenhang betonte er, dass die Union umfassende Unterstützung für eine geordnete Steuerung der Migrationsströme leisten muss. Die wichtigsten Grundsätze, die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vereinbart wurden, fanden auch die Unterstützung der Mitgliedstaaten in verschiedenen Foren<sup>2</sup>, wobei der Schwerpunkt auf die Notwendigkeit gelegt wurde, die Instrumente der europäischen Solidarität zu stärken. Die Asylagentur der Europäischen Union sollte ein konkretes Beispiel für europäische Solidarität darstellen und muss den nötigen Ansprüchen der Europäischen Union an ein effizientes und wirksames Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) gerecht werden.

Die Asylagentur der Europäischen Union muss in der Lage sein, den Mitgliedstaaten im Bedarfsfall volle operative Unterstützung zu leisten und die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zu stärken, damit diese den Arbeitsanfall im Asylbereich in der administrativen Phase der Verfahren bewältigen und Rechtsbehelfe in Asylfällen bearbeiten können. Dieser geänderte Vorschlag für eine Verordnung über eine Asylagentur der Europäischen Union konzentriert sich auf die Bestimmungen über operative und technische Hilfe, um sicherzustellen, dass die Agentur auf Ersuchen des Mitgliedstaats möglichst umfassende Unterstützung leisten kann, indem sie das gesamte Verwaltungsverfahren für internationalen Schutz oder Teile davon durchführt, das Verfahren für die Ermittlung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats durchführt oder Hilfestellung dabei gibt und indem sie die Gerichte bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen unterstützt, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Entscheidung über Einzelanträge unberührt bleibt und die Organisation des Justizwesens in jedem Mitgliedstaat sowie die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit in vollem Umfang geachtet werden.

Als Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates hat die Kommission die Konzepte der regionalen Ausschiffungsvereinbarungen und der kontrollierten Zentren entwickelt und arbeitet mit den Mitgliedstaaten, den zuständigen Agenturen der Union und anderen Interessenträgern zusammen, um diese Konzepte durch gemeinsame Anstrengungen

<sup>1</sup> EUCO-Dokument vom 28.6.2018.

<sup>2</sup> Deutsch-französische Erklärung von Meseberg „Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“, 19. Juni 2018.

mit voller Unterstützung der Union umzusetzen. In diesem Zusammenhang und in Anbetracht der vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache zielt dieser geänderte Vorschlag auch darauf ab, die Elemente der Zusammenarbeit zwischen der Asylagentur der Europäischen Union und der Europäischen Grenz- und Küstenwache zu stärken, um dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache Rechnung zu tragen, insbesondere was die Entsendung von Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements an Hotspots und kontrollierten Zentren betrifft. Diesbezüglich berücksichtigt die Kommission, dass durch Koordinierung zwischen den zuständigen nationalen Behörden und den betreffenden Agenturen der Union Synergien zwischen dem Verfahren für internationalen Schutz und dem für Rückführung geschaffen werden müssen.

Dieser geänderte Vorschlag muss im Rahmen der interinstitutionellen Verhandlungen über den Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010<sup>3</sup> behandelt werden, den die Kommission am 4. Mai 2016 vorgelegt hat. Diese Verhandlungen haben am 28. Juni 2017 zu einer vorläufigen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat geführt, die nach Auffassung der Kommission das Mandat der Asylagentur der Europäischen Union (im Folgenden „Agentur“) gegenüber dem derzeitigen Mandat des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) bereits erheblich stärkt. Die Annahme der Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union steht aufgrund der laufenden Beratungen über eine vollständige Reform des GEAS noch aus. Die Kommission respektiert die am 28. Juni 2017 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielte vorläufige Einigung und erkennt den Mehrwert dieses Kompromisses gegenüber der derzeitigen Verordnung an. Nach Auffassung der Kommission sollte dieser geänderte Vorschlag im Rahmen der laufenden Verhandlungen über die Reform des GEAS erörtert und als Ergänzung zu diesen Beratungen betrachtet werden. Der geänderte Vorschlag sollte die Annahme der Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union in keiner Weise verzögern.

Der Europäische Rat betonte ferner, dass eine rasche Lösung für das gesamte GEAS-Paket gefunden werden muss, und erklärte, dass die Arbeiten für einen baldigen Abschluss dieses Pakets fortgesetzt werden sollten. Die gezielten Änderungen dieses Vorschlags in Verbindung mit den Vorschlägen zur Europäischen Grenz- und Küstenwache und zur Rückführungsrichtlinie basieren auf einem umfassenden Konzept, das notwendig ist, um eine Einigung zu erleichtern, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Solidarität und Verantwortung gewährleistet.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Als Reaktion auf Forderungen des Europäischen Rates<sup>4</sup> kündigte die Kommission im April 2016 an, dass sie die Reform des bestehenden Rahmens der Union voranbringen werde, um eine humane und effiziente Asylpolitik zu gewährleisten, und im Mai und Juli desselben Jahres legte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen zur Reform des GEAS vor. Hierzu gehörte auch ein Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union. Der vorliegende Änderungsvorschlag ergänzt den ursprünglichen Vorschlag der Kommission und steht im Einklang mit dem Ziel, eine interne Politik zu schaffen, die mit Blick auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2018 auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Solidarität und Verantwortung beruht. Die verstärkte

<sup>3</sup> COM(2016) 271 final.

<sup>4</sup> EUCO-Dokument vom 19.2.2016.

Unterstützung der Asylagentur der Europäischen Union ist ein wesentliches Element der Solidarität.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der umfassenden langfristigen Strategie für eine bessere Migrationssteuerung, die die Kommission in der Europäischen Migrationsagenda dargelegt hat und mit der die politischen Leitlinien von Präsident Juncker zu einer Reihe kohärenter und sich gegenseitig verstärkender Initiativen weiterentwickelt wurden, die auf vier Säulen basieren. Bei diesen Säulen handelt es sich um die Verringerung der Anreize zur irregulären Migration, die Sicherung der Außengrenzen und die Rettung von Menschenleben, eine starke Asylpolitik sowie eine neue Politik für legale Migration. Mit diesem Vorschlag wird die Europäische Migrationsagenda weiter umgesetzt, insbesondere im Hinblick auf das Ziel, die Asylpolitik der Union zu stärken, da die Asylagentur der Europäischen Union eine vollständige und kohärente Umsetzung des GEAS gewährleisten wird. Er ist eine Reaktion auf die Forderung des Europäischen Rates vom Juni 2018, ein umfassendes Migrationskonzept zugrunde zu legen, das eine wirksamere Kontrolle der Außengrenzen der Union ermöglicht und das auswärtige Handeln sowie die internen Aspekte – insbesondere diejenigen im Zusammenhang mit der Reform des GEAS – stärkt.

Die in diesem Vorschlag enthaltenen Bestimmungen werden ergänzt durch die überarbeitete Rahmenfinanzregelung<sup>5</sup> für dezentrale Agenturen, einschließlich verstärkter Bestimmungen über die Governance dieser Agenturen in den Bereichen Betrug, Unregelmäßigkeiten, Interessenkonflikte und interne Kontrolle.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT**

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 78 Absätze 1 und 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

- **Subsidiarität**

Dieser Vorschlag zielt darauf ab, i) dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten verstärkte Unterstützung durch die Agentur erhalten können, unter anderem durch deren Beteiligung am Verfahren für internationalen Schutz in der administrativen Phase und am Verfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung], damit sie Anträge auf internationalen Schutz zügig und rechtzeitig bearbeiten können, um das effiziente und ordnungsgemäße Funktionieren der Asyl- und Aufnahmesysteme zu ermöglichen, ii) die Elemente der Zusammenarbeit zwischen der Asylagentur der Europäischen Union und der Europäischen Grenz- und Küstenwache zu stärken und iii) die Zuständigkeit für die Vorlage der Liste der Kandidaten für den Posten des Stellvertretenden Exekutivdirektors der Kommission zuzuweisen.

Da die ordnungsgemäße Anwendung des Asylrechts und das effiziente Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems von allgemeinem und gemeinsamem Interesse sind, können die Ziele dieses Vorschlags auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden, sondern lassen sich aufgrund des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahmen besser auf Unionsebene erreichen, sodass die Union im Einklang mit dem in

<sup>5</sup> [Verweise nach der Annahme der neuen Rahmenfinanzregelung (delegierter Rechtsakt) einfügen; Annahme voraussichtlich bis Ende des Jahres]



Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden kann.

- **Verhältnismäßigkeit**

Gemäß dem Vorschlag kann die Agentur verstärkte Unterstützung leisten, unter anderem durch Beteiligung am Verfahren für internationalen Schutz in der administrativen Phase und am Verfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung], was auch die Vorbereitung von Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz einschließt. Eine solche Unterstützung kann den Mitgliedstaaten nur auf Ersuchen und entsprechend ihrem Bedarf gewährt werden. In Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 EUV geht dieser Vorschlag daher nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

Die effiziente und einheitliche Anwendung des Asylrechts der Union in dem erforderlichen Ausmaß lässt sich nur durch eine Verordnung erreichen. Da zudem der ursprüngliche Vorschlag der Kommission eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union betraf, ist dieses Rechtsinstrument auch für diesen geänderten Vorschlag angemessen.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-EVALUIERUNGEN, DER KONSULTATIONEN DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN**

Bei der Ausarbeitung dieses geänderten Vorschlags berücksichtigte die Kommission die jüngsten Beratungen im Europäischen Rat, im Ministerrat und im Europäischen Parlament über die anhaltenden Herausforderungen bezüglich Migration und Asyl sowie die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Agenturen der Union diesen Herausforderungen wirksamer begegnen können. Der Europäische Rat bekräftigte auf seiner Tagung vom 28. Juni 2018 insbesondere, dass Migration nicht nur für einen Mitgliedstaat, sondern für Europa insgesamt eine Herausforderung darstellt. In diesem Zusammenhang betonte er, dass die Union umfassende Unterstützung für eine geordnete Steuerung der Migrationsströme leisten muss. Dieser Vorschlag greift diesen Gedanken auf und sieht eine verstärkte operative Unterstützung vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen wird, die derzeitigen Migrationsherausforderungen mit Unterstützung durch die Agentur besser zu bewältigen.

Der Vorschlag sieht daher unter Berücksichtigung der interinstitutionellen Verhandlungen und der vorläufigen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat vom 28. Juni 2017 nur gezielte Änderungen des Artikels 16 über operative und technische Unterstützung und des Artikels 21 über Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements vor (um die Kohärenz mit dem Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache zu gewährleisten, der zusammen mit diesem geänderten Vorschlag vorgelegt wird). Außerdem wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel 16a über verstärkte Unterstützung im Rahmen des Verfahrens für internationalen Schutz und des Dublin-Verfahrens einzuführen und Artikel 47 in Bezug auf die Auswahl des Stellvertretenden Exekutivdirektors zu ändern. Der Vorschlag zielt somit darauf ab, den derzeitigen dringenden Bedürfnissen der vom Migrationsdruck betroffenen Mitgliedstaaten gerecht zu werden, und trägt der gegenwärtigen Situation vor Ort Rechnung, wobei die vorgeschlagenen Änderungen auf das hierfür erforderliche Maß begrenzt werden.

Im Lichte der obigen Ausführungen und des insgesamt begrenzten Umfangs dieses Änderungsvorschlags hat die Kommission auf weitere Evaluierungen, Konsultationen von Interessenträgern oder Folgenabschätzungen verzichtet und sich diesbezüglich auf die Arbeiten gestützt, die bei der Vorbereitung des ursprünglichen, von der Kommission am 4. Mai 2016 vorgelegten Vorschlags für eine Verordnung über eine Asylagentur der Europäischen Union durchgeführt wurden.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Alle Tätigkeiten der Asylagentur der Europäischen Union werden unter voller Achtung der in der Charta verankerten Grundrechte einschließlich des Rechts auf Asyl (Artikel 18 der Charta), des Schutzes vor Zurückweisung (Artikel 19 der Charta), des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7 der Charta), des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta) und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47 der Charta) ausgeübt. Der Vorschlag trägt den Rechten des Kindes und den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen in vollem Umfang Rechnung.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Mit diesem Vorschlag wird der ursprüngliche Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union dahingehend geändert, dass die Agentur den Mitgliedstaaten verstärkte operative und technische Unterstützung leistet, insbesondere durch verstärkte Unterstützung im Rahmen des Verfahrens für internationalen Schutz und bei der Durchführung der Dublin-Verordnung. Darüber hinaus sieht der Vorschlag die Möglichkeit eines umfassenderen Einsatzes der Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements vor. Daher sind zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich, die es der Agentur ermöglichen, die erforderlichen Asyl-Unterstützungsteams (Asylexperten, Zeitarbeitskräfte, Dolmetscher) zu entsenden sowie technische Ausrüstung und Infrastruktur (z. B. Eurodac-Ausrüstung) für diese Tätigkeiten bereitzustellen.

Es werden zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 55 Mio. EUR pro Jahr im Zeitraum 2019-2027 beantragt. Damit die Agentur ihren Auftrag im Rahmen des vorgeschlagenen erweiterten Mandats erfüllen kann, müssen insgesamt 320,8 Mio. EUR für den Zeitraum 2019-2020 und 1,25 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-2027 bereitgestellt werden.

Für die Wahrnehmung der neuen Aufgaben der Agentur sind gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der eine schrittweise Aufstockung des Personals der Agentur auf 500 Vollzeitäquivalente im Jahr 2020 vorsah, keine neuen Stellen geplant, da die meisten der vorgeschlagenen neuen Tätigkeiten durch die Entsendung zusätzlicher Asyl-Unterstützungsteams abgedeckt würden.

Der Finanzbedarf ist mit dem derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar und kann zum Einsatz besonderer Instrumente gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates führen. Der für den Zeitraum 2021-2027 beantragte EU-Beitrag kann innerhalb der in dem MFR-Vorschlag vom 2. Mai 2018 festgelegten Obergrenzen finanziert werden.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Der vorliegende Vorschlag zur Änderung des ursprünglichen Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union trägt den interinstitutionellen

Verhandlungen und der vorläufigen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat vom 28. Juni 2017 Rechnung. Auf der Grundlage dieser vorläufigen Einigung wird die Agentur die operative und technische Unterstützung für die Mitgliedstaaten, insbesondere solche, die einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, verstärken können, unter anderem durch die Einrichtung des Asyl-Einsatzpools aus 500 Experten aus den Mitgliedstaaten, der eine rasche Entsendung ermöglicht. Im Rahmen der operativen und technischen Unterstützung, die die Agentur zur Verfügung stellen kann, wird sie die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz erleichtern und den Mitgliedstaaten beim Verfahren für internationalen Schutz Hilfestellung leisten. Außerdem kann die Agentur in einem Mitgliedstaat auf der Grundlage eines Durchführungsbeschlusses des Rates tätig werden, wenn die Asyl- und Aufnahmesysteme eines Mitgliedstaats unverhältnismäßigem Druck ausgesetzt sind, der außergewöhnlich schwere und dringende Anforderungen an diese Systeme stellt, und keine oder keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen werden oder wenn der betreffende Mitgliedstaat den Empfehlungen der Kommission im Anschluss an ein Kontrollverfahren nicht nachkommt. Die Agentur wird die Funktionsweise des GEAS verbessern, indem sie als eine ihrer Aufgaben die operative und technische Anwendung des GEAS durch die Mitgliedstaaten regelmäßig überwacht, um mögliche Defizite zu vermeiden oder festzustellen und sachdienliche Unterstützung zu leisten.

Dieser geänderte Vorschlag umfasst gezielte Änderungen, wobei die Kommission vorschlägt, zwei Artikel ihres ursprünglichen Vorschlags (Artikel 16 über operative und technische Unterstützung und Artikel 21 über Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements) zu ersetzen. Außerdem schlägt sie die Einführung eines neuen Artikels 16a über eine verstärkte Unterstützung im Rahmen des Verfahrens für internationalen Schutz und des Dublin-Verfahrens vor. Darüber hinaus werden Änderungen an Artikel 47 vorgenommen, die die Ernennung des Stellvertretenden Exekutivdirektors betreffen.

Bezüglich Artikel 16 über die operative und technische Unterstützung, die die Agentur den Mitgliedstaaten leisten kann, nimmt die Kommission in ihren Änderungsvorschlag den Wortlaut der zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielten vorläufigen Einigung auf. Damit werden in dem geänderten Vorschlag alle Situationen und Bedingungen dargelegt, unter denen die Agentur operative und technische Unterstützung leisten kann, nämlich auf Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats, auf Initiative der Agentur mit Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats oder auf der Grundlage eines Durchführungsbeschlusses des Rates. Der geänderte Vorschlag regelt auch im Einzelnen die Aufgaben, die die Agentur bei der Bereitstellung von operativer und technischer Unterstützung übernehmen kann. Dabei handelt es sich um die Aufgaben, die in den Artikeln 16 und 21 der vorläufigen Einigung festgelegt wurden. Darüber hinaus werden die in Artikel 16 vorgesehenen Aufgaben weiter angepasst, um der Einführung von Artikel 16a über verstärkte Unterstützung im Rahmen des Verfahrens für internationalen Schutz und des Dublin-Verfahrens sowie den Änderungen des Artikels 21 über Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements Rechnung zu tragen.

Gemäß dem neuen Artikel 16a, der im Mittelpunkt dieses geänderten Vorschlags steht, kann ein Mitgliedstaat auf Ersuchen verstärkte Unterstützung der Agentur in Anspruch nehmen, was auch deren Beteiligung am gesamten Verfahren für internationalen Schutz in der administrativen Phase oder an Teilen davon sowie am Verfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] umfasst. Dies würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Anträge auf internationalen Schutz rasch und rechtzeitig zu bearbeiten, damit ihre Asyl- und Aufnahmesysteme effizient und ordnungsgemäß funktionieren können. In diesem Zusammenhang könnte die Agentur auf Ersuchen der zuständigen nationalen Behörde Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz vorbereiten und diese

Entscheidungen den zuständigen nationalen Behörden übermitteln, die dann über die Einzelanträge entscheiden und die volle Verantwortung für die Bearbeitung des Antrags tragen. Die Agentur könnte die Mitgliedstaaten auch bei der Bearbeitung ihrer Rechtsbehelfe in Asylverfahren unterstützen, u. a. mit juristischer Recherche, der Erstellung von Berichten und Analysen und sonstiger juristischer Unterstützung auf Ersuchen der Gerichte, wobei die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz in vollem Umfang gewahrt bleiben.

Was die Änderungen von Artikel 21 über Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements betrifft, so schlägt die Kommission vor, den Artikel in ihrem ursprünglichen Vorschlag durch einen neuen Artikel zu ersetzen, um die Kohärenz mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache zu gewährleisten, der zusammen mit diesem geänderten Vorschlag vorgelegt wird. Die Kommission schlägt vor, den Einsatz von Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements zu erweitern: Deren Entsendung kann nur auf Ersuchen des Mitgliedstaats erfolgen, ist aber nicht mehr auf Fälle eines unverhältnismäßigen Migrationsdrucks beschränkt. Nach dem geänderten Vorschlag ist die Kommission für die Koordinierung vor Ort zuständig, was bereits in der vorläufigen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat festgehalten wurde, sowie für die Koordinierung der Ersuchen der Mitgliedstaaten und die Ermittlung des Bedarfs. Dadurch würden die Kohärenz zwischen den verschiedenen Maßnahmen der zuständigen Agenturen der Union sowie die Einsparung von Ressourcen der Agenturen und der Mitgliedstaaten gewährleistet.

In Bezug auf Artikel 47 schlägt die Kommission vor, dass die Kommission und nicht der Exekutivdirektor dafür zuständig sein sollte, dem Verwaltungsrat der Agentur die Liste der Kandidaten für den Posten des Stellvertretenden Exekutivdirektors vorzulegen. Diese Änderung, mit der der ursprüngliche Vorschlag der Kommission wieder aufgegriffen wird, soll die Kohärenz mit dem Verfahren für die Ernennung des Exekutivdirektors gewährleisten und somit den Governance-Rahmen der Agentur besser an die Grundsätze des vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission am 12. Juli 2012 angenommenen gemeinsamen Konzepts für die dezentralen Agenturen der Union anpassen. Dies entspricht auch dem Ansatz, den die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache verfolgt.

Sofern die gemeinsamen Gesetzgeber den von der Kommission in diesem geänderten Vorschlag vorgeschlagenen Änderungen zustimmen und diese übernehmen, muss die Kohärenz mit den anderen Artikeln des Vorschlags für eine Verordnung über die Europäische Asylagentur (Verfahren zur Bereitstellung von operativer und technischer Hilfe, Einsatzplan, Entsendung der Asyl-Unterstützungsteams), den Datenschutzbestimmungen sowie anderen einschlägigen Instrumenten, insbesondere den Vorschlägen über die Asylverfahrensverordnung und die Dublin-Verordnung, sichergestellt werden, und die Artikel und Erwägungsgründe müssen neu nummeriert werden.

Geänderter Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010**

*Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in Salzburg am 19./20. September 2018*

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —  
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf  
Artikel 78 Absätze 1 und 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Folgende Erwägungsgründe werden nach Erwägungsgrund 20 eingefügt:  
„(1) Im Juni 2018 bekräftigte der Europäische Rat die Bedeutung eines als Grundlage dienenden umfassenden Migrationskonzepts und kam zu der Auffassung, dass die Migration eine Herausforderung ist, die nicht nur einen einzelnen Mitgliedstaat, sondern Europa insgesamt betrifft. In diesem Zusammenhang hob er hervor, wie wichtig es ist, dass die Union volle Unterstützung leistet, um eine geordnete Steuerung der Migrationsströme zu gewährleisten, insbesondere durch eine rasche Bearbeitung der Verfahren, um denjenigen, die Schutz benötigen, auch Zugang zu Schutz zu gewähren, sowie durch die rasche Rückkehr nicht schutzbedürftiger Personen, auch über kontrollierte Zentren. Daher sollte die Union in der Lage sein, den betreffenden Mitgliedstaaten über die zuständigen Agenturen der Union, insbesondere die Asylagentur der Europäischen Union, umfassende finanzielle und operative Unterstützung zukommen zu lassen.
- (2) Die Agentur sollte diesbezüglich die Möglichkeit haben, auf Ersuchen eines Mitgliedstaats eine noch stärkere operative und technische Unterstützung zu leisten, indem sie das Verfahren für internationalen Schutz in der administrativen Phase vollständig oder teilweise durchführt und bei dem gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] geltenden Verfahren Unterstützung leistet, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Entscheidung über Einzelanträge unberührt bleibt.

- (3) Durch die Einbindung der Agentur in das Verfahren für internationalen Schutz und das Verfahren nach der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] würde gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten die gesamte Unterstützung erhalten, die erforderlich ist, um Anträge auf internationalen Schutz zügig und rechtzeitig zu bearbeiten, was dem effizienten und ordnungsgemäßen Funktionieren der Asyl- und Aufnahmesysteme dienen würde. Zu diesem Zweck sollte die Agentur auch in der Lage sein, die zuständigen nationalen Behörden in der administrativen Phase des Verfahrens bei der Vorbereitung von Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz zu unterstützen. Diese zuständigen nationalen Behörden sollten unbeschadet ihrer Zuständigkeit für die Entscheidung über Einzelanträge die Möglichkeit haben, die von der Agentur vorbereiteten Entscheidungsentwürfe zu berücksichtigen.
- (4) Die Agentur und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollten eng zusammenarbeiten, um die sich durch die Migration ergebenden Herausforderungen insbesondere an den Außengrenzen, an denen häufig ein starker Zustrom gemischter Migration zu verzeichnen ist, wirksam zu bewältigen. Insbesondere sollten beide Agenturen ihre Tätigkeiten koordinieren und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, das Verfahren für internationalen Schutz sowie das Rückkehrverfahren für Drittstaatsangehörige zu erleichtern, deren Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt wurden oder die sich in den Mitgliedstaaten anderweitig illegal aufhalten. Die Agentur und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollten auch bei anderen gemeinsamen operativen Tätigkeiten wie der gemeinsamen Risikoanalyse, der Erhebung statistischer Daten, bei Schulungen und bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Notfallplanung eng zusammenarbeiten.
- (5) Die Mitgliedstaaten sollten auf eine stärkere operative und technische Unterstützung durch die Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements zurückgreifen können, insbesondere an Hotspots oder in kontrollierten Zentren. Den Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements sollten Expertenteams aus den Mitgliedstaaten angehören, die von der Agentur, von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und von Europol oder anderen zuständigen Agenturen der Union entsandt werden, sowie Experten aus dem Personal der Agentur und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Die Kommission sollte für die notwendige Koordinierung der Bedarfsanalyse und der Maßnahmen vor Ort sorgen, insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung mehrerer Agenturen der Union und möglicherweise anderer Akteure.
- (6) Hierzu sollte die Agentur in der Lage sein, die geeignete Infrastruktur und technische Ausrüstung bereitzustellen, die für die Asyl-Unterstützungsteams und zur Unterstützung der zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der Justiz, erforderlich sind.
- (7) An Hotspots oder in kontrollierten Zentren sollten die Mitgliedstaaten mit den einschlägigen Agenturen der Union zusammenarbeiten, die im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate und Befugnisse und unter Koordinierung der Kommission tätig werden sollten.
- (8) In diesen Fällen sollten die Agenturen der Union auf Ersuchen des Mitgliedstaats und unter der Koordinierung der Kommission den Einsatzmitgliedstaat dabei unterstützen, schnelle Verfahren für internationalen Schutz und/oder Rückkehrverfahren anzuwenden. Es sollte möglich sein, schnell zwischen Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutz benötigen, und solchen, die keinen Schutz benötigen, zu unterscheiden, Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen und das Verfahren für



internationalen Schutz und/oder das Rückkehrverfahren vollständig oder teilweise durchzuführen.

- (9) Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit haben, die Agentur nicht nur zur Verstärkung ihrer nationalen Behörden um Unterstützung zu ersuchen, sondern auch – unbeschadet der Unabhängigkeit der Justiz und unter uneingeschränkter Wahrung der Struktur des Justizwesens des jeweiligen Mitgliedstaats – zur Unterstützung der mit Asylverfahren befassten Gerichte. Zu diesem Zweck sollte die Agentur Anforderungsprofile für Experten festlegen, die von den nationalen Verwaltungsbehörden unabhängig sind und die Gerichte auf deren Ersuchen hin unter anderem mit juristischer Recherche und Analyse sowie auf andere Weise juristisch unterstützen können.“

2. Folgende Erwägungsgründe werden nach Erwägungsgrund 42 eingefügt:

- „(1) Ein weiteres Ziel dieser Verordnung besteht darin sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten auf Ersuchen und entsprechend ihres Bedarfs eine verstärkte Unterstützung der Agentur in Anspruch nehmen können, was auch deren Beteiligung am Verfahren für internationalen Schutz sowie am Verfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] umfasst, um Anträge auf internationalen Schutz zügig und rechtzeitig zu bearbeiten, was dem effizienten und ordnungsgemäßen Funktionieren der Asyl- und Aufnahmesysteme dienen würde, und um die Elemente der Zusammenarbeit zwischen der Asylagentur der Europäischen Union und der Europäischen Grenz- und Küstenwache zu stärken.
- (2) Da dieses Ziel auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.“ —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

3. Artikel 16 erhält folgende Fassung:

*„Artikel 16*

**Operative und technische Unterstützung durch die Agentur**

**(1) Die Agentur leistet nach Maßgabe dieses Kapitels operative und technische Unterstützung für die Mitgliedstaaten:**

**a) auf ein an die Agentur gerichtetes Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats in Bezug auf die Umsetzung seiner Verpflichtungen im Rahmen des GEAS hin;**

**b) auf ein gemäß Artikel 16a an die Agentur gerichtetes Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats hin;**

**c) auf ein an die Agentur gerichtetes Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats hin, wenn seine Asyl- oder Aufnahmesysteme einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind;**

**d) auf ein gemäß Artikel 21 an die Agentur gerichtetes Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats hin;**

e) auf Initiative der Agentur und mit Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats, wenn die Asyl- oder Aufnahmesysteme dieses Mitgliedstaats einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind;

f) wenn die Agentur operative und technische Unterstützung gemäß Artikel 22 leistet.

(2) Die Agentur organisiert und koordiniert ~~für einen begrenzten Zeitraum~~ unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte geeignete operative und technische Unterstützungsleistungen, die eine oder mehrere der folgenden operativen und technischen Maßnahmen umfassen können:

a) Identifizierung und Registrierung von Drittstaatsangehörigen, Erfassung ihrer biometrischer Daten und Aufklärung der Drittstaatsangehörigen über diese Verfahren, gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit anderen Agenturen der Union;

b) Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz und Unterstützung bei der Registrierung;

c) Erstinformationen für Drittstaatsangehörige, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen, und Weiterverweisung an die zuständigen nationalen Behörden;

d) Erleichterung Unterstützung der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die von den zuständigen nationalen Behörden geprüft werden, oder weitere im Verfahren für internationalen Schutz erforderliche Unterstützung, insbesondere durch:

i) Unterstützung bei oder Durchführung der Anhörung zur Zulässigkeit des Antrags und gegebenenfalls der Anhörung zum Inhalt des Antrags sowie der Anhörung zur Ermittlung des zuständigen Mitgliedstaats;

ii) Registrierung des Antrags auf internationalen Schutz in dem in der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] genannten automatisierten System;

e) ~~Unterstützung der zuständigen einzelstaatlichen Behörden, denen die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz obliegt;~~

iii) Unterstützung bei der Bereitstellung von Informationen für Antragsteller über das Verfahren des für internationalen Schutzes Schutz und gegebenenfalls über die Aufnahmebedingungen;

iv) Unterstützung bei der Bereitstellung von Informationen über die Zuweisung sowie die erforderliche Unterstützung für Antragsteller, die zugewiesen werden könnten;

e) ~~Erleichterung von gemeinsamer~~ gemeinsamer Initiativen der Mitgliedstaaten ~~zur technischen Zusammenarbeit~~ bei der Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz;

f) ~~Beratung und~~ Unterstützung oder Koordinierung bei der Errichtung oder Bereitstellung von Aufnahmeeinrichtungen durch die Mitgliedstaaten, insbesondere von Notunterkünften, Beförderungsmitteln und medizinischer Versorgung;

g) Unterstützung bei der **Wahrnehmung der Aufgaben und Pflichten gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung], darunter die Durchführung oder Koordinierung der Zuweisung oder** Überstellung von Personen, die internationalen Schutz **beantragt haben oder** genießen, innerhalb der Union;

h) **Unterstützung bei den Verfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung];**

i) Bereitstellung von Dolmetschdiensten;

j) Unterstützung von Maßnahmen, mit denen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle erforderlichen Garantien zur Wahrung der Kinderrechte und zum Schutz von Kindern – **insbesondere in Bezug auf unbegleitete Minderjährige** – vorhanden sind;

k) **Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Ermittlung von Antragstellern, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen hinsichtlich der Aufnahme oder anderen Personen, die sich in einer besonders schwierigen Lage befinden, einschließlich Minderjährigen, bei der Weiterleitung dieser Personen an die zuständigen nationalen Behörden, damit ihnen die geeignete Unterstützung durch nationale Maßnahmen geleistet wird, und bei der Sorge dafür, dass alle für diese Antragsteller erforderlichen Garantien gelten;**

l) **Unterstützung der Koordinierung zwischen den zuständigen nationalen Behörden bei etwaigen Rückkehrverfahren im Anschluss an eine endgültige negative Entscheidung im Verfahren für internationalen Schutz;**

m) **Vorbereitung von Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz,** unbeschadet der Zuständigkeit der zuständigen nationalen Behörde für die Entscheidung über die einzelnen Anträge;

n) **Unterstützung bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen, unter anderem durch juristische Recherche, Analyse und andere juristische Unterstützung;**

o) Beteiligung an den Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements an Hotspots nach der Verordnung (EU) 2016/1624 **Artikel 21, in enger Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Agenturen der Union;**

p) **Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams;**

q) **Bereitstellung der geeigneten Infrastruktur und technischen Ausrüstung für die Asyl-Unterstützungsteams und zur Unterstützung der zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der Justiz, und gegebenenfalls Beratung.**

- (3) Die Agentur finanziert oder kofinanziert die in Absatz + 2 aufgeführten Maßnahmen im Einklang mit der für sie geltenden Finanzregelung aus ihrem Haushalt.
- (4) Der Exekutivdirektor bewertet das Ergebnis der operativen und technischen Maßnahmen und übermittelt dem Verwaltungsrat innerhalb von 60 Tagen nach Abschluss **der Durchführung** dieser Maßnahmen ausführliche Evaluierungsberichte **gemäß der im Einsatzplan festgelegten Regelung für die Berichterstattung und Evaluierung sowie die Anmerkungen des Grundrechtsbeauftragten.** Die Agentur nimmt eine umfassende vergleichende Analyse dieser Ergebnisse vor, die in den jährlichen Tätigkeitsbericht nach Artikel 65 aufgenommen wird.“

4. Der folgende neue Artikel 16a wird eingefügt:

*„Artikel 16 a*

**Verstärkte Unterstützung beim Verfahren für internationalen Schutz und beim Dublin-Verfahren**

- (1) Ein Mitgliedstaat kann die Agentur um verstärkte Unterstützung bei der Umsetzung seiner Asylpolitik einschließlich seiner Verpflichtungen im Rahmen des GEAS ersuchen. Zu diesem Zweck entsendet die Agentur Asyl-Unterstützungsteams, gegebenenfalls auch aus dem Asyl-Einsatzpool, um**
- a) das Verfahren für internationalen Schutz in der administrativen Phase gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] vollständig oder teilweise durchzuführen, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Entscheidung über Einzelanträge unberührt bleibt, und/oder**
  - b) die zügige Umsetzung oder Durchführung der Verfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] zu unterstützen, und/oder**
  - c) bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen im Zusammenhang mit den unter den Buchstaben a und b genannten Verfahren Unterstützung zu leisten.**
- (2) Für die Zwecke von Absatz 1 Buchstabe a müssen die Experten der Asyl-Unterstützungsteams gegebenenfalls**
- a) Antragstellern Informationen über das Verfahren für internationalen Schutz und gegebenenfalls die Aufnahmebedingungen bereitstellen;**
  - b) Anträge auf internationalen Schutz registrieren;**
  - c) biometrische Daten erfassen und diese Daten gemäß Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Eurodac-Verordnung] übermitteln;**
  - d) Antragsteller bei der Einreichung ihres Antrags auf internationalen Schutz unterstützen;**
  - e) ermitteln und bewerten, ob besondere Verfahrensgarantien oder besondere Bedürfnisse hinsichtlich der Aufnahme bestehen;**
  - f) die Anhörung zur Zulässigkeit des Antrags und gegebenenfalls die Anhörung zum Inhalt des Antrags durchführen;**
  - g) die Beweise im Zusammenhang mit Anträgen auf internationalen Schutz bewerten;**
  - h) Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz vorbereiten und diese Entscheidungen an die zuständigen nationalen Behörden übermitteln, die gemäß den in der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] enthaltenen Grundsätzen und Garantien für Entscheidungen über Einzelanträge zuständig wären;**
  - i) die Koordinierung zwischen den zuständigen nationalen Behörden bei etwaigen Rückkehrverfahren im Anschluss an eine endgültige negative Entscheidung im Verfahren für internationalen Schutz unterstützen.**

- (3) Für die Zwecke von Absatz 1 Buchstabe b müssen die Experten der Asvl-Unterstützungsteams gegebenenfalls
- a) den Antrag auf internationalen Schutz in dem in der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] genannten automatisierten System registrieren;
  - b) den Antragstellern Informationen zu den Verfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] bereitstellen;
  - c) die Anhörung zur Ermittlung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats durchführen;
  - d) die Suche nach Familienangehörigen und den Abgleich mit dem für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat durchführen;
  - e) ermitteln, welche Antragsteller für eine Zuweisung oder Überstellung in Betracht kommen;
  - f) die Zuweisung oder Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, unterstützen, durchführen oder koordinieren;
  - g) das Verfahren zur Ermittlung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, unterstützen oder durchführen;
  - h) Aufnahmeverfahren und Wiederaufnahmemitteilungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX [Dublin-Verordnung] unterstützen oder durchführen.
- (4) Für die Zwecke von Absatz 1 Buchstabe c müssen die Experten der Asvl-Unterstützungsteams gegebenenfalls die Gerichte auf deren Ersuchen hin bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen mit juristischer Recherche und Analyse sowie auf andere Weise juristisch unterstützen, wobei sie die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz in vollem Umfang wahren.
- (5) Die Agentur sorgt für die Übersetzung der maßgeblichen Unterlagen sowie die erforderlichen Dolmetschleistungen.“

5. Artikel 21 erhält folgende Fassung:

*„Artikel 21*

**Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements**

- (1) ~~Wenn ein Mitgliedstaat um operative und technische Verstärkung durch Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements nach Artikel 17 der Verordnung Nr. XXX/XXX ersucht oder wenn Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements an Hotspots nach Artikel 18 der Verordnung Nr. XXX/XXX entsandt werden, sorgt der Exekutivdirektor für die Koordinierung der Tätigkeit der Agentur in den Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements mit der Kommission und mit anderen zuständigen Agenturen der Union, insbesondere der Europäischen Agentur für die operative~~

Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.  
(2)

- (2) Der Exekutivdirektor leitet bei Bedarf das Verfahren für die Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams oder von Experten des Asyl-Einsatzpools nach den Artikeln 17 und 18 ein. Die operative und technische Verstärkung durch die Asyl-Unterstützungsteams oder die Experten des Asyl-Einsatzpools im Rahmen der Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements kann Folgendes umfassen:
- a) die Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, einschließlich ihrer Identifizierung, ihrer Registrierung und, auf Ersuchen der Mitgliedstaaten, der Abnahme ihrer Fingerabdrücke;
  - b) die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz und, auf Ersuchen der Mitgliedstaaten, ihre Prüfung;
  - e) die Bereitstellung von Informationen über Asylverfahren, einschließlich der Umsiedlung und der besonderen Unterstützung für Antragsteller oder potenzielle Antragsteller, die umgesiedelt werden könnten.
- (1) Auf Ersuchen eines Mitgliedstaats oder auf Initiative der Agentur und mit Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats können Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements entsandt werden, um den betreffenden Mitgliedstaat technisch und operativ zu unterstützen.
- (2) Die Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements setzen sich aus Asyl-Unterstützungsteams, operativen Mitarbeitern der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie Experten von Europol oder anderen zuständigen Agenturen der Union zusammen.
- (3) Der in Absatz 1 genannte Mitgliedstaat übermittelt der Kommission ein Ersuchen um Unterstützung durch die Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements sowie eine Analyse seines Bedarfs. Auf der Grundlage der Bedarfsanalyse für diesen Mitgliedstaat leitet die Kommission das Ersuchen an die Agentur, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, Europol und gegebenenfalls an andere zuständige Agenturen der Union weiter und sorgt für die Gesamtkoordinierung der Bewertung des Ersuchens.
- (4) Die zuständigen Agenturen der Union bewerten unter Koordinierung der Kommission das Ersuchen eines Mitgliedstaats um Unterstützung und den Bedarf, um die erforderlichen Maßnahmen festzulegen, zu denen auch die Bereitstellung technischer Ausrüstung gehört und denen der betreffende Mitgliedstaat zustimmen muss.
- (5) Die Kommission legt in Zusammenarbeit mit dem Einsatzmitgliedstaat und den zuständigen Agenturen der Union die Modalitäten der Zusammenarbeit für die Entsendung der Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements sowie die Bereitstellung der technischen Ausrüstung fest und ist für die Koordinierung der Tätigkeiten dieser Teams verantwortlich.
- (6) Die Asyl-Unterstützungsteams, die die Agentur im Rahmen der Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements entsendet, können die in Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 16a genannten Aufgaben wahrnehmen.
- (7) Den Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements gehören, falls erforderlich, Experten für die Bereiche Kinderschutz, Menschenhandel,

**Grundrechte, Gleichstellung der Geschlechter und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt an.“**

6. Artikel 47 erhält folgende Fassung:

*„Artikel 47*

Stellvertretender Exekutivdirektor

(1) Der Exekutivdirektor wird von einem Stellvertretenden Exekutivdirektor **bei der Verwaltung der Agentur und bei der Erfüllung seiner Aufgaben gemäß Artikel 46 Absatz 5** unterstützt. **Bei Abwesenheit oder Verhinderung des Exekutivdirektors nimmt der Stellvertretende Exekutivdirektor seine Aufgaben wahr.**

(2) Der Stellvertretende Exekutivdirektor wird vom Verwaltungsrat ~~auf Vorschlag des Exekutivdirektors~~ **aus einer Liste von Kandidaten** ausgewählt und ernannt, **die von der Kommission nach einem offenen, transparenten Auswahlverfahren vorgeschlagen werden. Der Stellvertretende Exekutivdirektor wird aufgrund seiner Leistungen und entsprechender Verwaltungs- und Führungskompetenzen sowie seiner einschlägigen Berufserfahrung im Bereich Migration und Asyl ernannt. Die Kommission schlägt mindestens drei Kandidaten für den Posten des Stellvertretenden Exekutivdirektors vor.** ~~Der Verwaltungsrat ist befugt, auf Vorschlag des Exekutivdirektors die Amtszeit des Stellvertretenden Exekutivdirektors zu verlängern oder ihn seines Amtes zu entheben.~~ Für den Stellvertretenden Exekutivdirektor gilt Artikel 45 Absätze **1, 4, 5, 7, 8 und 9.**

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Europäischen Parlaments  
Der Präsident*

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*



## FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

- 1. RAHMEN DES VORSCHLAGS**
  - 1.1. Bezeichnung des Vorschlags
  - 1.2. Betroffener Politikbereich in der ABM/ABB-Struktur
  - 1.3. Art des Vorschlags
  - 1.4. Ziele
  - 1.5. Begründung des Vorschlags
  - 1.6. Laufzeit und finanzielle Auswirkungen
  - 1.7. Vorgeschlagene Methoden der Mittelverwaltung
  
- 2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN**
  - 2.1. Überwachung und Berichterstattung
  - 2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem
  - 2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten
  
- 3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS**
  - 3.1. Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie
  - 3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben
    - 3.2.1. *Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Ausgaben*
    - 3.2.2. *Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel*
    - 3.2.3. *Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel*
    - 3.2.4. *Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen*
    - 3.2.5. *Beiträge Dritter*
  - 3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

## FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

### 1. RAHMEN DES VORSCHLAGS

#### 1.1. Bezeichnung des Vorschlags

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010

#### 1.2. Betroffener Politikbereich in der ABM/ABB-Struktur<sup>6</sup>

Politikbereich: Asyl und Migration (Titel 18)

Tätigkeitsbereich: Asyl

#### 1.3. Art des Vorschlags

- Der Vorschlag betrifft **eine neue Maßnahme**.
- Der Vorschlag betrifft **eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme**<sup>7</sup>.
- Der Vorschlag betrifft **die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme**.
- Der Vorschlag betrifft **die Neuausrichtung einer Maßnahme**.

#### 1.4. Ziel

##### 1.4.1. Mehrjährige strategische Ziele der Kommission

Ziel des Vorschlags ist es, die Rolle des EASO zu stärken und es zu einer eigenständigen Agentur auszubauen, die umfassende operative Unterstützung bietet, wodurch die Umsetzung des GEAS erleichtert und dessen Funktionsweise verbessert wird.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, das EASO in „Asylagentur der Europäischen Union“ umzubenennen.

##### 1.4.2. Einzelziele und ABM/ABB-Tätigkeiten

Einzelziel Nr. 1: Erleichterung der Umsetzung und Verbesserung der Funktionsweise des GEAS

- Kontrolle und Bewertung der Umsetzung des GEAS
- Unterstützung für die Umsetzung des GEAS
- Unterstützung für die praktische Zusammenarbeit der MS
- Herkunftslandinformationen und gemeinsame Analyse
- Förderung von Unionsrecht und operativen Normen im Asylbereich

Einzelziel Nr. 2: Stärkung der technischen und operativen Unterstützung für die Mitgliedstaaten

- Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs

<sup>6</sup> ABM: Activity-based management – tätigkeitsbezogenes Management; ABB: Activity Based Budgeting – tätigkeitsbezogene Aufstellung des Haushaltsplans.

<sup>7</sup> Im Sinne des Artikels 54 Absatz 2 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

- Operative Unterstützung
- Zusammenarbeit mit Partnern und Akteuren
- Operative Normen, Leitlinien und bewährte Verfahren im Asylbereich
- Kommunikation, Informationsaustausch

ABM/ABB-Tätigkeiten

➔**MFR 2014-2020**

Tätigkeit 18 03: Asyl und Migration

➔**MFR 2021-2027**

Tätigkeit 10: Migration

#### 1.4.3. Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen

Bitte geben Sie an, wie sich der Vorschlag auf die Begünstigten/Zielgruppen auswirken dürfte.

Das EASO soll zu einer eigenständigen Agentur umgewandelt werden, die:

- den Mitgliedstaaten die notwendige operative und technische Unterstützung bietet;
- die praktische Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fördert;
- eine tragfähige und gerechte Verteilung der Anträge auf internationalen Schutz unterstützt;
- die Umsetzung des GEAS und die Kapazität der Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten kontrolliert und bewertet und
- eine einheitlichere Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz in der gesamten Union ermöglicht.

#### 1.4.4. Leistungs- und Erfolgsindikatoren

Bitte geben Sie an, anhand welcher Indikatoren sich die Realisierung des Vorschlags verfolgen lässt.

- Anzahl der bei der Kontrolle und Bewertung der Umsetzung des GEAS pro Jahr festgestellten Unzulänglichkeiten
- Anzahl der Unterstützungsmaßnahmen für die Umsetzung des GEAS pro Jahr
- Anzahl der Unterstützungsmaßnahmen für die praktische Zusammenarbeit der MS pro Jahr
- Anzahl der Herkunftsländer, für die COI-Berichte erstellt werden und eine gemeinsame Analyse pro Jahr durchgeführt wird
- Anzahl der operativen Normen, Leitlinien und bewährten Verfahren im Asylbereich pro Jahr
- Umfang der praktischen Zusammenarbeit und Anzahl der entwickelten Netze pro Jahr
- Anzahl der Vereinbarungen für einen Informationsaustausch pro Jahr
- Anzahl der operativen Unterstützungsmaßnahmen pro Jahr
- Anzahl der Regelungen und Maßnahmen mit Partnern und Akteuren pro Jahr
- Anzahl der Kommunikationsmaßnahmen pro Jahr

### 1.5. Begründung des Vorschlags

#### 1.5.1. Kurz- oder längerfristig zu erfüllende Anforderungen

Dieser Vorschlag baut auf dem laufenden Mandat des EASO auf und erweitert es, um das EASO zu einer eigenständigen Agentur mit den notwendigen Instrumenten auszubauen, wobei folgende Ziele verfolgt werden: 1) Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs im Asylbereich; 2) Förderung von Unionsrecht und operativen Normen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Einheitlichkeit bei der Anwendung des Rechtsrahmens für Asyl; 3) Gewährleistung einer größeren Konvergenz bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit in der gesamten Union; 4) Kontrolle und Bewertung der Umsetzung des GEAS; 5) Stärkung der technischen und operativen Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Asyl- und Aufnahmesysteme, auch durch verstärkte

Unterstützung beim Verfahren für internationalen Schutz, um eine zügige und fristgerechte Bearbeitung zu gewährleisten und somit ein effizientes und ordnungsgemäßes Funktionieren der Asyl- und Aufnahmesysteme zu ermöglichen, sowie um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Dublin-Verfahrens zu unterstützen; 6) Bereitstellung umfassender Maßnahmen zur Unterstützung des Einsatzmitgliedstaats, um eine rasche Bearbeitung zu gewährleisten, indem die Agentur die Verwaltungsverfahren für internationalen Schutz vollständig oder teilweise durchführt, auch in den kontrollierten Zentren, sowie um die Justiz bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen zu unterstützen.

#### 1.5.2. Mehrwert durch Tätigwerden der EU

Dieser Vorschlag dient der erleichterten Umsetzung und der verbesserten Funktionsweise des GEAS, der Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich, der Förderung von Unionsrecht und operativen Standards zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Einheitlichkeit im Hinblick auf die Asylverfahren, die Aufnahmebedingungen und die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit in der gesamten Union, der Kontrolle der operativen und technischen Anwendung von Unionsrecht und -normen im Bereich Asyl sowie der verbesserten operativen und technischen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Asyl- und Aufnahmesysteme, insbesondere wenn ihre Asyl- und Aufnahmesysteme unverhältnismäßigem Druck ausgesetzt sind.

Da die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung des Rechtsrahmens für Asyl durch ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch die Asylagentur der Europäischen Union von allgemeinem und gemeinsamen Interesse ist, damit das GEAS stabilisiert werden und ordnungsgemäß funktionieren kann, können die Ziele dieses Vorschlags auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden und sind besser auf Unionsebene zu verwirklichen.

#### 1.5.3. Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene Erkenntnisse

Seit Aufnahme seiner Tätigkeit im Jahr 2011 hat das EASO die Mitgliedstaaten kontinuierlich bei der Anwendung des geltenden Rechts und der Verbesserung der Funktionsweise der vorhandenen Instrumente unterstützt. Die Agentur hat an Erfahrung gewonnen und für ihre Unterstützung der Mitgliedstaaten bei deren praktischer Zusammenarbeit und bei der Erfüllung ihrer Pflichten im Rahmen des GEAS Glaubwürdigkeit erworben. Die Aufgaben des EASO haben sich schrittweise weiterentwickelt, um den wachsenden Bedürfnissen der Mitgliedstaaten und des GEAS insgesamt gerecht zu werden. Die Mitgliedstaaten greifen immer stärker auf die operative und technische Unterstützung durch die Agentur zurück. Die Agentur hat ihr Wissen und ihre Erfahrung im Bereich Asyl entscheidend ausgebaut, und es ist an der Zeit, sie zu einem eigenständigen Kompetenzzentrum umzuwandeln, damit sie nicht länger in erheblichem Maße auf die Informationen und das Fachwissen der Mitgliedstaaten angewiesen ist.

Nach Auffassung der Kommission ist die Agentur eines der Instrumente, die wirksam eingesetzt werden können, um die strukturellen Defizite des GEAS zu beheben, die insbesondere in den vergangenen Jahren durch die große Zahl und den unkontrollierten Zustrom von Migranten und Asylsuchenden in die Europäische Union noch weiter verstärkt wurden. Eine Reformierung des GEAS wäre unrealistisch, wenn der Agentur kein Mandat erteilt wird, das den Anforderungen

infolge der Reform gerecht wird. Die Agentur muss mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden, damit sie die Mitgliedstaaten in Krisensituationen unterstützen kann; noch wichtiger ist es jedoch, einen soliden rechtlichen, operativen und praktischen Rahmen für die Agentur zu schaffen, um die Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten zu verbessern und zu ergänzen.

1.5.4. *Vereinbarkeit mit anderen geeigneten Instrumenten sowie mögliche Synergieeffekte*

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der umfassenden langfristigen Strategie für eine bessere Migrationssteuerung, die die Kommission in der Europäischen Migrationsagenda dargelegt hat und mit der die politischen Leitlinien von Präsident Juncker zu einer Reihe kohärenter und sich gegenseitig verstärkender Initiativen weiterentwickelt wurden, die auf vier Säulen basieren. Bei diesen Säulen handelt es sich um die Verringerung der Anreize zur irregulären Migration, die Sicherung der Außengrenzen und die Rettung von Menschenleben, eine starke Asylpolitik und eine neue Politik für legale Migration. Mit diesem Vorschlag wird die Europäische Migrationsagenda weiter umgesetzt, insbesondere im Hinblick auf das Ziel, die Asylpolitik der Union zu stärken, da die Asylagentur der Europäischen Union eine vollständige und kohärente Umsetzung des GEAS gewährleisten wird. Der vorliegende Änderungsvorschlag ergänzt den ursprünglichen Vorschlag der Kommission und steht im Einklang mit dem Ziel, eine interne Politik zu schaffen, die mit Blick auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2018 auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Solidarität und Verantwortung beruht. Die verstärkte Unterstützung der Asylagentur der Europäischen Union ist ein wesentliches Element der Solidarität. Dieser Vorschlag verstärkt auch die Elemente der Zusammenarbeit zwischen der Asylagentur der Europäischen Union und der Europäischen Grenz- und Küstenwache, um dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache Rechnung zu tragen, insbesondere was die Entsendung von Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements betrifft.

**1.6. Laufzeit und finanzielle Auswirkungen**

- Vorschlag mit **befristeter Laufzeit**
  - Laufzeit: [TT/MM]JJJJ bis [TT/MM]JJJJ
  - Finanzielle Auswirkungen von JJJJ bis JJJJ
- Vorschlag mit **unbefristeter Laufzeit**
  - Anlaufphase von JJJJ bis JJJJ,
  - anschließend reguläre Umsetzung.

**1.7. Vorgeschlagene Methode der Mittelverwaltung<sup>8</sup>**

- Direkte Mittelverwaltung** durch die Kommission
  - durch ihre Dienststellen, einschließlich ihres Personals in den Delegationen der Union
  - durch Exekutivagenturen
- Geteilte Mittelverwaltung** mit den Mitgliedstaaten
- Indirekte Mittelverwaltung** durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben auf:
  - Drittländer oder die von ihnen benannten Einrichtungen
  - internationale Einrichtungen und deren Agenturen (bitte angeben)
  - die EIB und den Europäischen Investitionsfonds
  - Einrichtungen im Sinne der Artikel 208 und 209 der Haushaltsordnung
  - öffentlich-rechtliche Körperschaften
  - privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, sofern sie ausreichende finanzielle Garantien bieten
  - privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats, die mit der Einrichtung einer öffentlich-privaten Partnerschaft betraut werden und die ausreichende finanzielle Garantien bieten
  - Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der GASP im Rahmen des Titels V EUV betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt benannt sind
  - *Falls mehrere Methoden der Mittelverwaltung angegeben werden, ist dies unter „Bemerkungen“ näher zu erläutern.*

**Bemerkungen**

--

<sup>8</sup> Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb: [http://www.cc.ccc/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.ccc/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)



## 2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

### 2.1. Überwachung und Berichterstattung

*Bitte geben Sie an, wie oft und unter welchen Bedingungen diese Tätigkeiten erfolgen.*

Die Asylagentur der Europäischen Union ist verpflichtet, über ihre Tätigkeiten Bericht zu erstatten. Die Agentur muss einen jährlichen Tätigkeitsbericht über die Asylsituation erstellen, in dem die Ergebnisse der über das Jahr durchgeführten Tätigkeiten bewertet werden. Der Bericht muss eine vergleichende Analyse der Tätigkeiten der Agentur enthalten, damit die Agentur die Qualität, Kohärenz und Effizienz des GEAS verbessern kann. Die Agentur übermittelt den jährlichen Tätigkeitsbericht dem Verwaltungsrat der Agentur, dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Die Kommission muss innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung und danach alle fünf Jahre eine Evaluierung in Auftrag geben, um insbesondere die Auswirkungen sowie die Wirksamkeit und Effizienz der Agentur und ihrer Arbeitsmethoden zu bewerten. Diese Evaluierung hat die von der Agentur ausgehenden Auswirkungen auf die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen und das GEAS zum Gegenstand. Die Kommission übermittelt den Evaluierungsbericht zusammen mit ihren daraus gezogenen Schlussfolgerungen dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Verwaltungsrat. Die Ergebnisse der Evaluierung werden veröffentlicht.

### 2.2. Verwaltungssystem- und Kontrollsystem

#### 2.2.1. Ermittelte Risiken

- Eine Ausweitung der bestehenden Zuständigkeiten der Agentur ist notwendig, um die Umsetzung des GEAS und des reformierten Dublin-Systems sicherzustellen. Eine Aufstockung des Personals und der Ressourcen der Agentur ist erforderlich, damit sie ihre Aufgaben erfüllen kann. Ohne diese Änderungen wird das GEAS gefährdet.

- Durch den großen und unkontrollierten Zustrom von Migranten geraten die Asyl- und Aufnahmesysteme weiterhin unter Druck, womit der Übergang vom Notbetrieb zu einer ordnungsgemäßen Verwaltung der Asyl- und Aufnahmesysteme verzögert wird.

- Personalaufstockung: Der Rhythmus der Personalaufstockung kann ein Risiko darstellen, da die derzeitige Kapazität der Agentur immer noch eingeschränkt ist, die Einstellungen relativ langsam erfolgen und der Umfang der neu entstehenden Aufgaben zunimmt. Die GD HOME versucht, dieses Risiko durch fortlaufende Unterstützung und Beobachtung zu verringern.

- Verzögerungen bei der Annahme der Rechtsgrundlage für das geänderte Dublin-System und der damit verbundenen IT-Entwicklungen, die von der Agentur verwendet und verwaltet werden sollten, könnten die Agentur bei der Erfüllung ihrer neuen Aufgaben diesbezüglich einschränken.

- Nach wie vor besteht eine große Abhängigkeit vom Wissen der Mitgliedstaaten, und die Erstellung der eigenen Wissensbasis durch die Agentur verzögert sich ebenso wie die Herausbildung als eigenständiges Kompetenzzentrum.

Nach den erheblichen Mängeln, die vom Europäischen Rechnungshof und dem IAS in Bezug auf die Verwaltung und Kontrolle des EASO festgestellt wurden und die im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 zu Vorbehalten geführt haben, hat die GD HOME einen risikomindernden Aktionsplan, die Verbesserung der Koordinierung, die Arbeitsorganisation zwischen der zuständigen GD und der Agentur sowie genaue Überwachungsaktivitäten ausgearbeitet, um die Situation zu verbessern und wiederholt auftretende Risiken zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang überwacht die Kommission die Funktionsweise der Agentur, einschließlich der Ausführung des Haushalts, durch ihre aktive Teilnahme an den Sitzungen des Verwaltungsrats und an den Sitzungen der Vorbereitungsgruppe des Verwaltungsrats. Um die Überwachungsfunktion des Verwaltungsrats weiter zu fördern, erhält und überprüft die Kommission seit Februar 2018 auf der Grundlage eines Beschlusses des Verwaltungsrats zur Anwendung vorläufiger Maßnahmen in Bezug auf den Exekutivdirektor regelmäßig (zweiwöchentlich) Überwachungsberichte, die sich auf die Finanzierung, Auftragsvergabe und Rekrutierung konzentrieren.

### 2.2.2. *Vorgesehene Kontrollverfahren*

Die Rechnungsführung der Agentur ist dem Rechnungshof zur Genehmigung vorzulegen und ist Gegenstand des Entlastungsverfahrens. Die für die interne Finanzkontrolle zuständige Kommissionsdienststelle führt gemeinsam mit dem internen Prüfer der Agentur Audits durch.

Neben den unabhängigen Kontrollen, die vom Rechnungshof und vom Internen Auditdienst durchgeführt werden, wird die Umsetzung des grundsatzbasierten internen Kontrollrahmens der Agentur die Eindämmung der festgestellten Risiken ermöglichen. Insbesondere sollte das Bewusstsein des Personals, das sich mit dezentralen Einrichtungen befasst, durch die Informations- und Kommunikationskomponente geschärft werden, während die Komponente Überwachung die Möglichkeit bietet, auf der Grundlage solider Überwachungsindikatoren Bericht zu erstatten, sodass Schwachstellen im Voraus aufgedeckt werden können.

### 2.3. **Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten**

*Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen vorhanden oder vorgesehen sind.*

- Die Agentur: Der Exekutivdirektor führt den Haushaltsplan der Agentur aus. Der Exekutivdirektor legt der Kommission, dem Verwaltungsrat und dem Rechnungshof jedes Jahr die detaillierte Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben des vorausgegangenen Haushaltsjahres vor. Darüber hinaus wird der Interne Auditdienst der Kommission eine Stellungnahme zu den Ergebnissen der Follow-up-Prüfung zum Stand der Durchführung der Maßnahmen abgeben, die sich aus der Prüfung des IAS 2016 über die Ausführung des Haushaltsplans und die Planung der Auftragsvergabe ergeben. Das Ergebnis des Audits sollte dem Management der Agentur die Gewissheit geben, dass die eingeführten Kontrollen zuverlässig sind, und Leitlinien für etwaige weitere Verbesserungen geben, die gegebenenfalls erforderlich sind.

Die Agentur verabschiedet im Einklang mit der Delegierten Verordnung Nr. 1271/2013 nach Zustimmung der Kommission und des Rechnungshofs ihre Finanzregelung. Sie führt ein System der internen Rechnungsprüfung ein, das dem entspricht, das die Kommission im Rahmen ihrer Umstrukturierung eingeführt hat.

Die Agentur wird denselben Rahmen für die interne Kontrolle schaffen wie die Kommission, die über einen soliden Rahmen für die Aufdeckung und Vorbeugung von Betrug verfügt, wobei die Betrugsbekämpfungsstrategie der GD Home die in der Agentur festgelegten Risikobereiche umfasst.

- Zusammenarbeit mit OLAF: Die unter das Kommissionsstatut fallenden Beschäftigten arbeiten bei der Betrugsbekämpfung mit dem OLAF zusammen.

- Rechnungshof: Der Rechnungshof prüft die Bücher gemäß Artikel 248 des Vertrags und veröffentlicht jährlich einen Bericht über die Tätigkeit der Agentur.

**3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS**

**3.1. Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie**

- Bestehende Haushaltslinien

*In der Reihenfolge der Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.*

Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
	Nummer [Rubrik 3]		GM/NGM	von EFTA-Ländern	von Kandidatenländern	von Drittländern
3	18 03 02 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)	GM/NGM	NEIN	NEIN	JA*	NEIN

\*Das EASO erhält Beiträge von assoziierten Schengen-Staaten

- Für den MFR 2021-2027 beantragte neue Haushaltslinien
- Es besteht keine Notwendigkeit, eine neue Haushaltslinie im MFR 2014-2020 zu beantragen, aber die Haushaltslinie 18 03 02 sollte entsprechend umbenannt werden.

*In der Reihenfolge der Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.*

Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
	Nummer [Rubrik 4 Migration und Grenzmanagement]		GM/NGM	von EFTA-Ländern	von Kandidatenländern	von Drittländern
4	10.JJ.JJ Asylagentur der Europäischen Union	GM/NGM	NEIN	NEIN	JA*	NEIN

### 3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

Aufstockung um 55 Mio. EUR zwischen 2019 und 2027 gegenüber der AKE-Fassung, die dem Kommissionsvorschlag COM(2016) 271 final vom 4.5.2016 beigefügt war.

Mit dieser Aufstockung sollen die verfügbaren Mittel für Ausgaben im Zusammenhang mit der operativen Unterstützung (Haushaltlinie 33 im Haushaltsplan der Agentur) für folgende Tätigkeiten verdoppelt werden:

1) Verstärkte technische und operative Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Asyl- und Aufnahmesysteme, auch beim Verfahren für internationalen Schutz, um eine zügige und fristgerechte Bearbeitung zu gewährleisten, die ein effizientes und ordnungsgemäßes Funktionieren der Asyl- und Aufnahmesysteme ermöglicht, und um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Dublin-Verfahrens zu unterstützen.

2) Umfassende Maßnahmen zur Unterstützung des Einsatzmitgliedstaats, um eine rasche Bearbeitung zu gewährleisten, indem die Agentur die Verwaltungsverfahren für internationalen Schutz vollständig oder teilweise durchführt, auch in den kontrollierten Zentren, sowie um die Justiz bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen zu unterstützen.

Für das nächste Jahrzehnt werden für alle EU-Länder ca. 500 000 Fälle (Asylsuchende) pro Jahr erwartet (derzeit sind nach acht Monaten 382 000 Asylanträge in der EU im Jahr 2018 eingegangen). Für Griechenland und Italien werden rund 120 000 Fälle pro Jahr erwartet, davon 60 000 Fälle in Griechenland und 60 000 in Italien. In Griechenland sind durchschnittlich 15 000 Fälle auf den Inseln zu bearbeiten. Das EASO befasst sich derzeit nur mit einem Teil dieser Fälle auf den Inseln und bietet bislang noch keine ähnliche Unterstützung auf dem Festland an, wie sie von Griechenland gefordert wird. Generell wirkt sich die Hilfe, die das EASO den Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung aller Fälle leistet, derzeit nur begrenzt aus. Mit der geänderten Verordnung sollen die Kapazitäten und die Bereiche des EASO erweitert werden, um die Mitgliedstaaten, insbesondere die Mitgliedstaaten an der Außengrenze (z. B. GR und IT), weiter zu unterstützen, auch durch das Konzept der kontrollierten Zentren, wie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni gefordert.

3.2.1. Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Ausgaben

in Mio. EUR (bis 3 Dezimalstellen)

<b>Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020</b>	3	Sicherheit und Unionsbürgerschaft
--	---	-----------------------------------

Asylagentur der Europäischen Union			Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	INSGESAMT
• Operative Mittel						
Nummer der Haushaltslinie	Verpflichtungen	(1)				
	Zahlungen	(2)				
Nummer der Haushaltslinie	Verpflichtungen	(1a)				
	Zahlungen	(2a)				
Aus der Dotation bestimmter spezifischer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben						
Nummer der Haushaltslinie		(3)				
<b>Mittel INSGESAMT für die Asylagentur der Europäischen Union (ursprünglicher Vorschlag COM(2016) 271)</b>	Verpflichtungen	=1+1a +3	86,971	96,686	114,100	297,757
	Zahlungen	=2+2a +3	86,971	96,686	114,100	297,757
Zusätzliche Ressourcen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Vorschlag	Verpflichtungen			55,000	55,000	110,000
	Zahlungen			55,000	55,000	110,000
<b>Mittel INSGESAMT für die Asylagentur der Europäischen Union</b>			86,971	151,686	169,100	407,757
			86,971	151,686	169,100	407,757

<b>Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020</b>	<b>5</b>	„Verwaltungsausgaben“
--	----------	-----------------------

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	INSGESAMT
GD: HOME					
• Personal		0,536	0,536	0,536	<b>1,608</b>
• Sonstige Verwaltungsausgaben		0,030	0,030	0,030	<b>0,090</b>
<b>GD MIGRATION UND INNERES INSGESAMT</b>	Mittel	0,566	0,566	0,566	<b>1,698</b>
<b>Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 5 des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020</b>	(Verpflichtungen insges. = Zahlungen insges.)	0,566	0,566	0,566	<b>1,698</b>

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	INSGESAMT
<b>Mittel INSGESAMT unter den RUBRIKEN 1 bis 5 des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020</b>	Verpflichtungen	87,537	152,252	169,666	409,455
	Zahlungen	87,537	152,252	169,666	409,455

<b>Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027</b>	<b>4</b>	Migration und Grenzmanagement
--	----------	-------------------------------



Asylagentur der Europäischen Union			Jahr 2021	Jahr 2022	Jahr 2023	Jahr 2024	Jahr 2025	Jahr 2026	Jahr 2027	INSGESAMT
• Operative Mittel										
Nummer der Haushaltslinie	Verpflichtungen	(1)								
	Zahlungen	(2)								
Nummer der Haushaltslinie	Verpflichtungen	(1a)								
	Zahlungen	(2a)								
Aus der Dotation bestimmter spezifizischer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben <sup>9</sup>										
Nummer der Haushaltslinie		(3)								
<b>Mittel INSGESAMT für die Asylagentur der Europäischen Union</b>	Verpflichtungen	=1+1a +3	171,400	173,700	176,100	178,500	180,900	183,500	185,900	1 250,000
	Zahlungen	=2+2a +3	171,400	173,700	176,100	178,500	180,900	183,500	185,900	1 250,000

<sup>9</sup> Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

<b>Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027</b>	<b>7</b>	„Europäische öffentliche Verwaltung“
--	----------	--------------------------------------

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2021	Jahr 2022	Jahr 2023	Jahr 2024	Jahr 2025	Jahr 2026	Jahr 2027	INSGESAMT
GD: HOME									
• Personal		0,536	0,536	0,536	0,536	0,536	0,536	0,536	3,752
• Sonstige Verwaltungsausgaben		0,030	0,030	0,030	0,030	0,030	0,030	0,030	0,210
<b>GD MIGRATION UND INNERES INSGESAMT</b>	Mittel	0,566	0,566	0,566	0,566	0,566	0,566	0,566	3,962

<b>Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027</b>	(Verpflichtungen insges. = Zahlungen insges.)	0,566	0,566	0,566	0,566	0,566	0,566	0,566	3,962
---	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2021	Jahr 2022	Jahr 2023	Jahr 2024	Jahr 2025	Jahr 2026	Jahr 2027	INSGESAMT
<b>Mittel INSGESAMT unter den RUBRIKEN 1 bis 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens</b>	Verpflichtungen	171,966	174,266	176,666	179,066	181,466	184,066	186,466	1 253,962
	Zahlungen	171,966	174,266	176,666	179,066	181,466	184,066	186,466	1 253,962

3.2.2. *Geschätzte Auswirkungen auf die Mittel der Asylagentur der Europäischen Union*

- Für den Vorschlag werden keine operativen Mittel benötigt.
- Für den Vorschlag werden die folgenden operativen Mittel benötigt:

**MFR 2014-2020** \* (Verpflichtungsermächtigungen in EUR)

Ziele und Ergebnisse angeben	Art[1]	Durchschnittskosten	Jahr		Jahr		Jahr		INSGESAMT	
			2018		2019		2020		Gesamtzahl	Gesamtkosten
			Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten		
<b>EINZELZIEL NR. 1: Erleichterung der Umsetzung und Verbesserung der Funktionsweise des GEAS</b>										
- Ergebnis	Unterstützungsmaßnahmen für die Umsetzung des GEAS	86.690	120	10.810.000	150	13.810.000	170	13.523.510	440	38.143.510
- Ergebnis	Unterstützungsmaßnahmen für die praktische Zusammenarbeit der MS	36.909	150	6.081.250	200	6.981.250	200	7.237.654	550	20.300.154
- Ergebnis	Herkunftslandinformationen und Leitlinien (Anzahl der Länder)	483.744	10	4.645.000	10	4.845.000	12	5.989.803	32	15.479.803
<b>Zwischensumme für Einzelziel Nr. 1</b>		<b>72.332</b>	<b>280</b>	<b>21.536.250</b>	<b>360</b>	<b>25.636.250</b>	<b>382</b>	<b>26.750.967</b>	1.022	<b>73.923.467</b>
<b>EINZELZIEL NR. 2: Stärkung der operativen und technischen Unterstützung für die Mitgliedstaaten</b>										
- Ergebnis	Operative Unterstützungsmaßnahmen	409.048	70	28.633.341	70	28.633.341	70	28.633.341	210	85.900.023
- Ergebnis	Zusammenarbeit mit Partnern und Akteuren	71.405	20	1.740.000	25	1.740.000	30	1.875.351	75	5.355.351
- Ergebnis	Operative Normen und bewährte Verfahren im Asylbereich	46.628	20	700.000	20	800.000	20	1.297.676	60	2.797.676
- Ergebnis	Kommunikation, Informationsaustausch	93.256	10	700.000	10	800.000	10	1.297.676	30	2.797.676
- Ergebnis	Verstärkte technische Unterstützung für die Mitgliedstaaten beim Verfahren für internationalen Schutz	550.000			50	27.500.000	50	27.500.000	100	55.000.000
- Ergebnis	Umfassende Aktivitäten zur Unterstützung der Kontrollzentren der Einsatzmitgliedstaaten	550.000			50	27.500.000	50	27.500.000	100	55.000.000
<b>Zwischensumme für Einzelziel Nr. 2</b>		<b>359.740</b>	<b>120</b>	<b>31.773.341</b>	<b>225</b>	<b>86.973.341</b>	<b>230</b>	<b>88.104.043</b>	<b>575</b>	<b>206.850.726</b>
<b>Insgesamt</b>		<b>175.814</b>	<b>400</b>	<b>53.309.591</b>	<b>585</b>	<b>112.609.591</b>	<b>612</b>	<b>114.855.011</b>	<b>1.597</b>	<b>280.774.193</b>

\*Diese Tabelle enthält nur die operativen Ausgaben gemäß Titel 3.

Ziele und Ergebnisse angeben	Art[1]	Durchschnittskosten	Jahr		Jahr		Jahr		Jahr		Jahr		Jahr		Jahr		INSGESAMT	
			2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		Gesamtzahl	Gesamtkosten
			Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten		
<b>EINZELZIEL NR. 1: Erleichterung der Umsetzung und Verbesserung der Funktionsweise des GEAS</b>																		
- Ergebnis	Unterstützungsmaßnahmen für die Umsetzung des GEAS	95.387	175	14.673.510	180	15.823.510	185	16.973.510	190	18.123.510	195	19.273.510	200	20.423.510	205	21.573.510	1.330	126.864.571
- Ergebnis	Unterstützungsmaßnahmen für die praktische Zusammenarbeit der MS	36.188	200	7.237.654	200	7.237.654	200	7.237.654	200	7.237.654	200	7.237.654	200	7.237.654	200	7.237.654	1.400	50.663.579
- Ergebnis	Herkunftslandinformationen und Leitlinien (Zahl der Länder)	499.150	12	5.989.803	12	5.989.803	12	5.989.803	12	5.989.803	12	5.989.803	12	5.989.803	12	5.989.803	84	41.928.621
<b>Zwischensumme für Einzelziel Nr. 1</b>		<b>77.987</b>	<b>387</b>	<b>27.900.967</b>	<b>392</b>	<b>29.050.967</b>	<b>397</b>	<b>30.200.967</b>	<b>402</b>	<b>31.350.967</b>	<b>407</b>	<b>32.500.967</b>	<b>412</b>	<b>33.650.967</b>	<b>417</b>	<b>34.800.967</b>	<b>2.814</b>	<b>219.456.771</b>
<b>EINZELZIEL NR. 2: Stärkung der operativen und technischen Unterstützung für die Mitgliedstaaten</b>																		
- Ergebnis	Operative Unterstützungsmaßnahmen	405.285	73	29.783.341	76	30.933.341	79	32.083.341	82	33.233.341	85	34.383.341	88	35.533.341	91	36.683.341	574	232.633.388
- Ergebnis	Zusammenarbeit mit Partnern und Akteuren	62.512	30	1.875.351	30	1.875.351	30	1.875.351	30	1.875.351	30	1.875.351	30	1.875.351	30	1.875.351	210	13.127.457
- Ergebnis	Operative Normen und bewährte Verfahren im Asylbereich	64.884	20	1.297.676	20	1.297.676	20	1.297.676	20	1.297.676	20	1.297.676	20	1.297.676	20	1.297.676	140	9.083.729
- Ergebnis	Kommunikation, Informationsaustausch	129.768	10	1.297.676	10	1.297.676	10	1.297.676	10	1.297.676	10	1.297.676	10	1.297.676	10	1.297.676	70	9.083.729
- Ergebnis	Verstärkte technische Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Verfahren für internationalen Schutz	550.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	350	192.500.000
- Ergebnis	Umfassende Aktivitäten zur Unterstützung der Kontrollzentren der Einsatzmitgliedstaaten	550.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	50	27.500.000	350	192.500.000
<b>Zwischensumme für Einzelziel Nr. 2</b>		<b>383.075</b>	<b>233</b>	<b>89.254.043</b>	<b>236</b>	<b>90.404.043</b>	<b>239</b>	<b>91.554.043</b>	<b>242</b>	<b>92.704.043</b>	<b>245</b>	<b>93.854.043</b>	<b>248</b>	<b>95.004.043</b>	<b>251</b>	<b>96.154.043</b>	<b>1.694</b>	<b>648.928.302</b>
<b>Insgesamt</b>		<b>192.632</b>	<b>620</b>	<b>117.155.011</b>	<b>628</b>	<b>119.455.011</b>	<b>636</b>	<b>121.755.011</b>	<b>644</b>	<b>124.055.011</b>	<b>652</b>	<b>126.355.011</b>	<b>660</b>	<b>128.655.011</b>	<b>668</b>	<b>130.955.011</b>	<b>4.508</b>	<b>868.385.074</b>

\*Diese Tabelle enthält nur die operativen Ausgaben gemäß Titel 3.

### 3.2.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

#### 3.2.3.1. Zusammenfassung

- Für den Vorschlag werden keine Verwaltungsmittel benötigt.
- Für den Vorschlag werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

Die beantragte Personalausstattung der Agentur bleibt wie im ursprünglichen Kommissionsvorschlag vom 4. Mai 2016 gefordert, d. h. schrittweise auf 500 VZÄ im Jahr 2020.

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Personal (*)	2018	2019	2020	2021-2027	INSGESAMT
COM(2013) 519 Ausgangsbasis	51	51	51	51	51
Änderungen	40	40	40	40	40
<b>Geänderte Ausgangsbasis</b>	91	91	91	91	91
<b>Beantragte zusätzliche Planstellen*</b>	59	70	82	0	0
<b>Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Kopfzahlen)</b>	<b>214</b>	<b>284</b>	<b>366</b>	<b>366</b>	<b>366</b>
davon AD	135	179	231	231	231
davon AST	79	105	135	135	135
<b>Externes Personal (VZÄ)</b>	<b>83</b>	<b>106</b>	<b>134</b>	<b>134</b>	<b>134</b>
<i>davon Vertragsbedienstete</i>	72	95	123	123	123
<i>davon abgeordnete nationale Sachverständige</i>	11	11	11	11	11
<b>INSGESAMT</b>	<b>297</b>	<b>390</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>500</b>

\* In dieser Tabelle sind die Mitarbeiter aufgeführt, die bereits im Vorschlag der Kommission COM(2016) 271 final vom 4.5.2016 angefordert wurden. Ab 2021 werden keine Personalaufstockungen beantragt.

Personalausgaben	2018	2019	2020	2021-2027 (für jedes Jahr)
Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Kopfzahlen)	28.676.000	38.056.000	49.044.000	49.044.000
- davon AD	18.090.000	23.986.000	30.954.000	30.954.000
- davon AST	10.586.000	14.070.000	18.090.000	18.090.000

Externes Personal (VZÄ)	5.898.000	7.508.000	9.468.000	9.468.000
- davon Vertragsbedienstete	5.040.000	6.650.000	8.610.000	8.610.000
- davon abgeordnete nationale Sachverständige (ANS)	858.000	858.000	858.000	858.000
<b>Stellen insgesamt</b>	<b>34.574.000</b>	<b>45.564.000</b>	<b>58.512.000</b>	<b>58.512.000</b>

### 3.2.3.2. Geschätzter Personalbedarf

- Für den Vorschlag wird kein Personal benötigt.
- Für den Vorschlag wird das folgende Personal benötigt:

*Schätzung in Vollzeitäquivalenten*

	2018	2019	2020	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen.		
<b>• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)</b>						
XX 01 01 01 (am Sitz und in den Vertretungen der Kommission)	4	4	4			
XX 01 01 02 (Delegationen)						
XX 01 05 01 (indirekte Forschung)						
10 01 05 01 (direkte Forschung)						
<b>• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten: VZÄ)<sup>10</sup></b>						
XX 01 02 01 (VB, ANS und LAK der Globaldotation)						
XX 01 02 02 (VB, ÖB, ANS, LAK und JSD in den Delegationen)						
XX 01 04 jj <sup>11</sup>	- am Sitz					
	- in den Delegationen					
XX 01 05 02 (VB, ANS und LAK - indirekte Forschung)						
10 01 05 02 (VB, ANS und LAK - direkte Forschung)						
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)						
<b>INSGESAMT</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>			

XX steht für den jeweiligen Politikbereich bzw. Haushaltstitel.

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumschichtung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der

<sup>10</sup> VB = Vertragsbedienstete, ÖB = örtliche Bedienstete, ANS = abgeordnete nationale Sachverständige, LAK = Leiharbeitskräfte, JSD = junge Sachverständige in Delegationen.

<sup>11</sup> Teilobergrenze für aus operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte und Zeitbedienstete	Vertretung der Kommission im Verwaltungsrat der Agentur. Erstellung von Stellungnahmen der Kommission zum Jahresarbeitsprogramm und Überwachung von dessen Umsetzung. Beaufsichtigen der Erstellung des Haushaltsplans der Agentur und dessen Ausführung. Unterstützung der Agentur bei der Entwicklung ihrer Tätigkeiten gemäß den EU-Strategien, u. a. durch Teilnahme an Expertensitzungen.
Externes Personal	

3.2.4. *Vereinbarkeit mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen*

- Der Vorschlag ist mit dem derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar, könnte jedoch die Inanspruchnahme besonderer Instrumente, wie in der MFR-Verordnung definiert, erforderlich machen.
- Der Vorschlag erfordert eine Anpassung der betreffenden Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens.

- Der Vorschlag erfordert eine Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments oder eine Änderung des Mehrjährigen Finanzrahmens<sup>12</sup>.

3.2.5. *Beiträge Dritter*

- Der Vorschlag sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor.
- Der Vorschlag sieht folgende Kofinanzierung vor:

Mittel in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	2018	2019	2020	2021-2027	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen.		Insgesamt
Beitrag der assoziierten Schengen-Staaten	PM	PM	PM	PM			
Kofinanzierung INSGESAMT							

<sup>12</sup> Siehe dazu Artikel 11 und 17 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020.



Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- Der Vorschlag wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- Der Vorschlag wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar
  - auf die Eigenmittel
  - auf die sonstigen Einnahmen

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Einnahmenlinie:	Für das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung stehende Mittel	Auswirkungen des Vorschlags <sup>13</sup>					Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen.	
		Jahr N	Jahr N+1	Jahr N+2	Jahr N+3			
Artikel ....								

Bitte geben Sie für die sonstigen zweckgebundenen Einnahmen die betreffende(n) Ausgabenlinie(n) an.

Bitte geben Sie an, wie die Auswirkungen auf die Einnahmen berechnet werden.

<sup>13</sup> Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich 25 % für Erhebungskosten, anzugeben.

Brüssel, den 4.5.2016  
COM(2016) 270 final

2016/0133 (COD)

Vorschlag 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)**

**DE**

**DE**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- Gründe und Ziele des Vorschlags

Die EU strebt einen nachhaltigeren Ansatz zur Steuerung der Migration an, und zwar sowohl für Menschen, die internationalen Schutz benötigen, als auch für Menschen, die aus anderen Gründen ihr Land verlassen. Das Ziel des Ansatzes besteht darin, den irregulären und gefährlichen Migrationsbewegungen ein Ende zu setzen sowie Schleusern das Handwerk zu legen und stattdessen für die Menschen, die Schutz benötigen, sichere und legale Wege in die EU zu schaffen. Der Schutz der Menschen in der Herkunftsregion und die Neuansiedlung Betroffener aus der Region in der EU tragen den Interessen von Flüchtlingen am besten Rechnung, dienen am besten ihrer Sicherheit und sollten daher zum Modell für die Zukunft werden.

Dennoch ist davon auszugehen, dass kurz- und mittelfristig weiterhin Menschen an den Außengrenzen der EU eintreffen werden. Diejenigen, die keinen internationalen Schutz beantragen, sollten rückgeführt werden. Asylanträge sollten effizient bearbeitet werden, und es sollte sichergestellt werden, dass denjenigen, die einen solchen Antrag stellen, in dem für die Prüfung des Antrags zuständigen Mitgliedstaat angemessene Aufnahmeeinrichtungen und Unterstützung zur Verfügung stehen, sowohl während der Bearbeitung des Antrags als auch darüber hinaus, wenn sich ihr Antrag als begründet erweist.

Die jüngsten Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass die unkontrollierte Einreise von vielen Menschen die Asylsysteme der Mitgliedstaaten übermäßig belastet, was wiederum zu einer zunehmenden Missachtung der Vorschriften geführt hat. Um die derzeitige Lage wieder unter Kontrolle zu bringen, wird nun gegen dieses Problem vorgegangen, indem die geltenden Vorschriften über das Management der Schengen-Grenzen und im Bereich Asyl angewandt werden, sowie durch die verstärkte Zusammenarbeit mit wichtigen Drittländern, vor allem der Türkei. Die Situation hat jedoch deutlich gemacht, dass die Gestaltung unserer Asylvorschriften grundlegendere Mängel aufweist, die die Wirksamkeit dieser Vorschriften beeinträchtigen und keine langfristig tragfähige Aufteilung der Verantwortung gewährleisten. Diese Mängel gilt es nun zu beheben.

Am 6. April 2016 legte die Kommission in ihrer Mitteilung „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa“<sup>1</sup> ihre Prioritäten zur Verbesserung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) dar. Die Kommission kündigte an, sie werde schrittweise auf eine Reform des bestehenden Rechtsrahmens der Union im Asylbereich hinarbeiten, um ein tragfähiges, faires System zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaats einzuführen, das Eurodac-System zu stärken, größere Konvergenz im Asylsystem herzustellen, Sekundärmigration zu verhindern und ein erweitertes Mandat für das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) festzulegen. Die Notwendigkeit einer Reform wurde allgemein anerkannt, unter anderem vom Europäischen Parlament<sup>2</sup> und vom Europäischen Rat<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> COM(2016) 197 final.

<sup>2</sup> Siehe beispielsweise die Entschließungen des Europäischen Parlaments vom 12. April 2016 zu der Lage im Mittelmeerraum und der Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der EU für Migration (2015/2095(INI)) und vom 10. September 2015 zum Thema „Migration und Flüchtlinge in Europa“ (2015/2833 (RSP)).

<sup>3</sup> EUCO vom 19.2.2016, SN 16/16.

Der vorliegende Vorschlag zur Reform der Dublin-III-Verordnung ist Teil der ersten Reihe von Legislativvorschlägen, die das GEAS umfassend reformieren sollen. Dieses erste Paket umfasst auch einen Vorschlag zur Neufassung der Eurodac-Verordnung und einen Vorschlag zur Schaffung einer Asylagentur der Europäischen Union. Der Eurodac-Vorschlag enthält die notwendigen Änderungen, um das System so an die vorgeschlagenen Dublin-Bestimmungen anzupassen, dass es seinem vorrangigen Ziel – der Anwendung der Dublin-Verordnung zu dienen – entspricht. Eurodac soll zudem zu einer Datenbank für umfassendere Einwanderungszwecke werden und Rückführungen sowie die Bekämpfung irregulärer Migration erleichtern.

Durch den Vorschlag für eine Asylagentur der Europäischen Union sollen die Umsetzung und die Funktionsweise des GEAS verbessert werden, indem auf der Arbeit des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen aufgebaut und dieses zu einer Agentur weiterentwickelt wird, die dafür zuständig ist, das Funktionieren des GEAS zu erleichtern, die unionsweite Einheitlichkeit der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz sicherzustellen und die operative und technische Anwendung des Unionsrechts zu überwachen.

Später wird eine zweite Reihe von Legislativvorschlägen zur Reform der Asylverfahrens- und der Asylanerkennungsrichtlinie sowie der Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorgelegt werden, um die vollständige Reform aller Teile des EU-Asylsystems zu gewährleisten und unter anderem zu vermeiden, dass das Dublin-Verfahren durch Missbrauch und Asyl-Shopping seitens Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, beeinträchtigt wird. Insbesondere müssen die Asylverfahren beschleunigt und stärker vereinheitlicht werden, für die Verfahren und Rechte, die für Personen, die internationalen Schutz genießen, gelten, sind einheitlichere Vorschriften notwendig und die Aufnahmebedingungen müssen im Hinblick auf eine möglichst große Vereinheitlichung zwischen den Mitgliedstaaten angepasst werden.

Wie in der Mitteilung der Kommission vom 6. April dargelegt, hat die Migrations- und Flüchtlingskrise erhebliche strukturelle Schwächen und Mängel bei der Gestaltung und Umsetzung des europäischen Asylsystems und insbesondere der Dublin-Bestimmungen aufgezeigt. Das derzeitige Dublin-System wurde nicht dafür ausgelegt, eine langfristig tragfähige Aufteilung der Zuständigkeiten für Antragsteller in der gesamten Union zu gewährleisten. Dies hat zu Situationen geführt, in denen einige wenige Mitgliedstaaten für die überwiegende Mehrheit der in der Union ankommenden Asylbewerber zuständig waren. Für die Kapazitäten der Asylsysteme der betreffenden Mitgliedstaaten bedeutete dies eine große Belastung und hat dazu geführt, dass EU-Vorschriften in einigen Fällen missachtet wurden. Zudem wird die Wirksamkeit des Dublin-Systems durch eine Reihe von komplexen und strittigen Vorschriften über die Bestimmung der Zuständigkeit sowie durch langwierige Verfahren beeinträchtigt. Dies gilt insbesondere für die derzeitigen Vorschriften, die nach einer bestimmten Zeit eine Verlagerung der Zuständigkeit auf andere Mitgliedstaaten vorsehen. Darüber hinaus wird das aktuelle System häufig von Antragstellern missbraucht, da es keine klaren Bestimmungen über die Verpflichtungen der Antragsteller sowie über die Folgen der Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen gibt.

Die Ziele der Dublin-Verordnung – die Gewährleistung des raschen Zugangs zu einem Asylverfahren für Asylbewerber und die Prüfung eines Antrags in der Sache durch einen einzigen, eindeutig bestimmten Mitgliedstaat – sind nach wie vor gültig. Es ist jedoch klar, dass das Dublin-System reformiert werden muss, um es zu vereinfachen, seine Wirksamkeit in der Praxis zu erhöhen und damit es künftig der Aufgabe gewachsen ist, Situationen zu

bewältigen, in denen die Asylsysteme der Mitgliedstaaten einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind.

Dieser Vorschlag ist eine Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 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 („Dublin-III-Verordnung“).

Insbesondere wird mit diesem Vorschlag angestrebt,

- die Fähigkeit des Systems, effizient und wirksam einen einzigen für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen, zu verbessern. Insbesondere würden durch den Vorschlag die Klauseln für die Übertragung der Zuständigkeit aufgehoben und die Fristen für die Stellung und Beantwortung von Gesuchen und die Durchführung von Überstellungen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich verkürzt;
- eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen, indem das derzeitige System durch einen Korrekturmechanismus für die Zuweisung ergänzt wird. Dieser Mechanismus würde automatisch in den Fällen aktiviert werden, in denen sich Mitgliedstaaten einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Asylbewerbern gegenübersehen;
- Missbrauch entgegenzuwirken und Sekundärmigration der Antragsteller innerhalb der EU zu verhindern, insbesondere indem die Antragsteller klar dazu verpflichtet werden, im Mitgliedstaat der ersten Einreise ihren Antrag zu stellen und in dem als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu bleiben. Dies erfordert auch angemessene verfahrensrechtliche und materielle Konsequenzen im Fall der Nichteinhaltung ihrer Verpflichtungen.

Gezielte Konsultationen mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten, unter anderem auf der Grundlage der Mitteilung vom 6. April, sowie mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und der Zivilgesellschaft bestätigten unterschiedliche Auffassungen über die Frage, wie und in welchem Maße die Dublin-Verordnung reformiert werden sollte.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund prüfte die Kommission die vorgebrachten Argumente sorgfältig und gelangte zu dem Schluss, dass die derzeitigen Kriterien des Dublin-Systems beibehalten, aber durch einen Korrekturmechanismus für die Zuweisung ergänzt werden sollten, um Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, zu entlasten. Gleichzeitig wird sich die neue Dublin-Regelung ab dem Beginn ihrer Umsetzung auf ein europäisches Referenzsystem mit einem korrektiven Solidaritätsmechanismus stützen, der automatisch aktiviert wird, sobald ein Mitgliedstaat unverhältnismäßig belastet ist.

Zugleich werden andere grundlegende Änderungen eingeführt, um Missbrauch entgegenzuwirken und Sekundärmigration von Antragstellern innerhalb der EU zu verhindern.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

---

<sup>4</sup> Siehe unter 3.4 „Konsultation der Interessenträger“.

Das Dublin-System ist das Fundament des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Es regelt, wie der Mitgliedstaat bestimmt wird, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Dazu stützt es sich auf die rechtlichen und politischen Instrumente im Bereich Asyl, insbesondere die Asylverfahren, die Normen für die Anerkennung von Personen als Begünstigte internationalen Schutzes, die Aufnahmebedingungen sowie die Umsiedlung und Neuansiedlung.

Fortschritte werden dadurch gehemmt, dass die EU-Rechtsvorschriften im Bereich Asyl mangelhaft angewandt werden. Die Gewährleistung der vollständigen und raschen Umsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten ist eine Priorität. Die Kommission hat in den letzten Jahren insbesondere mit den griechischen Behörden zusammengearbeitet, um vorrangig dafür zu sorgen, dass sich die Situation, die nach der Aussetzung der Dublin-Überstellungen im Jahr 2010 entstanden ist, wieder normalisiert. Zu diesem Zweck richtete die Kommission am 10. Februar 2016 eine Empfehlung<sup>5</sup> an Griechenland, in der sie die dringenden Maßnahmen darlegte, die Griechenland mit Blick auf die Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen ergreifen sollte.

Der vorliegende Vorschlag ist Teil eines Pakets, das auch Vorschläge für eine Reform anderer Elemente des Dublin-Systems enthält und die Kohärenz der Bestimmungen in diesem Bereich gewährleisten soll. Der Vorschlag zur Reform der Eurodac-Verordnung enthält die Änderungen, die für eine Anpassung an die vorgeschlagene geänderte Dublin-Verordnung und für eine wirksamere Bekämpfung der irregulären Migration notwendig sind. Zudem schlägt die Kommission die Einrichtung einer Asylagentur der Europäischen Union vor, die dazu beitragen soll, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem einschließlich des geänderten Dublin-Verfahrens funktioniert.

Als Reaktion auf die Krisensituation in Griechenland und Italien nahm der Rat im September 2015 zwei Umsiedlungsbeschlüsse<sup>6</sup> an, die bis September 2017 angewandt werden. Dabei handelte es sich um eine vorübergehende Ad-hoc-Notfallmaßnahme zur Bewältigung der Lage in diesen beiden Mitgliedstaaten, die sich einem noch nie dagewesenen Zustrom von Migranten gegenübersehen und teilweise entlastet werden sollten, indem die Zuständigkeit für bestimmte Asylbewerber aus Italien und Griechenland auf andere Mitgliedstaaten übertragen wurde. Die Kommission verfasste zwei Berichte über die Umsetzung dieser Beschlüsse<sup>7</sup>.

Mit Blick auf die Konzeption einer strukturellen Lösung für den Umgang mit Krisensituationen schlug die Kommission im September 2015 einen Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen vor.<sup>8</sup> Dem Vorschlag zufolge sollte die Umsiedlungsregelung durch einen delegierten Rechtsakt aktiviert werden, in dem auch die Zahl der umzusiedelnden Personen festgelegt würde. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird ein automatisch aktivierter Korrekturmechanismus für die Zuweisung eingeführt. Er dient somit einem ähnlichen Ziel wie der Vorschlag der Kommission vom September 2015, und die Kommission sollte je nach den Ergebnissen der Beratungen über diesen Vorschlag erwägen, den Vorschlag vom September 2015 zurückzuziehen.

---

<sup>5</sup> C(2016) 871 final.

<sup>6</sup> Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 und Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015.

<sup>7</sup> COM(2016) 165 und COM(2016) 222.

<sup>8</sup> COM(2015) 450.

Der Vorschlag sieht außerdem neue Vorschriften für die Bestimmung des Mitgliedstaats vor, der für die Prüfung eines Antrags eines unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist: So soll in Fällen, in denen es keine Personen mit verwandtschaftlichen Beziehungen gibt, der Mitgliedstaat des ersten Antrags zuständig sein, sofern dies nicht dem Wohl des Minderjährigen zuwiderläuft. Diese Vorschrift ermöglicht eine rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats und somit – auch in Anbetracht der vorgeschlagenen verkürzten Fristen – einen schnellen Zugang zum Verfahren für diese schutzbedürftige Gruppe von Antragstellern. Da diese Vorschrift sich von dem, was die Kommission im Juni 2014<sup>9</sup> vorgeschlagen hatte, unterscheidet, beabsichtigt die Kommission, diesen Vorschlag, über den bislang keine Einigung erzielt werden konnte, zurückzuziehen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der umfassenden langfristigen Strategie für eine bessere Migrationssteuerung, die die Kommission in der Europäischen Migrationsagenda<sup>10</sup> dargelegt hat und mit der die politischen Leitlinien von Präsident Juncker zu einer Reihe kohärenter und sich gegenseitig verstärkender Initiativen weiterentwickelt wurden, die auf vier Säulen basieren. Bei diesen Säulen handelt es sich um die Verringerung der Anreize für die irreguläre Migration, die Sicherung der Außengrenzen und die Rettung von Menschenleben, eine starke Asylpolitik und eine neue Politik für legale Migration. Der vorliegende Vorschlag, mit dem die Europäische Migrationsagenda mit Blick auf das Ziel einer Stärkung der Asylpolitik der Union weiter umgesetzt wird, ist als Teil der umfassenderen Strategie auf EU-Ebene zu sehen. Mit dieser Strategie soll ein stabiles und wirksames System für eine dauerhafte Migrationssteuerung in der Zukunft geschaffen werden, das sowohl für die Aufnahmegesellschaften und die Bürger der EU als auch für die betroffenen Drittstaatsangehörigen und die Herkunfts- und Transitländer gerecht ist.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT**

- **Rechtsgrundlage**

Bei diesem Vorschlag handelt es sich um eine Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013; daher sollte er auf derselben Rechtsgrundlage, d. h. auf Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe e AEUV, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden.

- **Unterschiede im Geltungsbereich**

Für das Vereinigte Königreich und Irland ist die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 bindend, da sie ihren Wunsch mitgeteilt haben, auf der Grundlage des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligt zu werden.

Gemäß dem vorstehend genannten Protokoll können das Vereinigte Königreich und Irland beschließen, sich an der Annahme dieses Vorschlags zu beteiligen. Diese Möglichkeit besteht für sie auch noch nach dem Erlass der vorgeschlagenen Verordnung.

Nach dem dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokoll über die Position Dänemarks beteiligt sich dieser Mitgliedstaat nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die unter Titel V AEUV fallen. Dies gilt allerdings nicht für „Maßnahmen zur Bestimmung

---

<sup>9</sup> COM(2014) 382.

<sup>10</sup> COM(2015) 240.

derjenigen Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen“, sowie für „Maßnahmen zur einheitlichen Visumgestaltung“. Da Dänemark jedoch die derzeitige Dublin-Verordnung aufgrund eines 2006 mit der EG geschlossenen völkerrechtlichen Abkommens<sup>11</sup> anwendet, muss es der Kommission gemäß Artikel 3 des Abkommens mitteilen, ob es die geänderte Verordnung inhaltlich umsetzen wird.

Über die Beteiligung des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks an den in diesem Vorschlag zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 festgelegten Regelungen wird im Laufe der Verhandlungen gemäß den genannten Protokollen entschieden werden. Gemäß diesen Protokollen haben das Vereinigte Königreich und Irland insbesondere die Möglichkeit, sich an Initiativen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu beteiligen, wenn deren Funktionsfähigkeit gewahrt ist, sind jedoch nicht dazu verpflichtet.

- **Auswirkung des Vorschlags auf Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die dem Dublin-System angeschlossen sind**

Parallel zu der Assoziierung einiger Nichtmitgliedstaaten der EU am Schengen-Besitzstand hat die Union mehrere Abkommen zur Assoziierung dieser Länder am Dublin-/Eurodac-Besitzstand geschlossen:

- das Übereinkommen über die Assoziierung Islands und Norwegens von 2001;
- das Abkommen über die Assoziierung der Schweiz vom 28. Februar 2008;
- das Protokoll über die Assoziierung Liechtensteins vom 7. März 2011.

Um Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen den vorgenannten assoziierten Ländern und Dänemark – das wie bereits erwähnt über ein völkerrechtliches Abkommen am Dublin-/Eurodac-Besitzstand beteiligt ist – zu begründen, hat die Union mit den assoziierten Ländern zwei weitere Protokolle<sup>12</sup> geschlossen.

Den drei vorgenannten Übereinkünften zufolge akzeptieren die assoziierten Länder den Dublin-/Eurodac-Besitzstand und dessen Weiterentwicklung ohne Vorbehalt. Sie nehmen zwar an der Annahme von Rechtsakten, die den Dublin-Besitzstand ändern oder fortentwickeln, nicht teil (d. h. auch nicht an diesem Vorschlag), müssen der Kommission aber, sobald das Europäische Parlament und der Rat den Rechtsakt erlassen haben, innerhalb einer bestimmten Frist mitteilen, ob sie diesen Rechtsakt umsetzen. Sollten Norwegen, Island, die Schweiz oder Liechtenstein einem solchen Rechtsakt nicht zustimmen, endet die betreffende Übereinkunft, sofern der zuständige Gemischte/Gemeinsame Ausschuss nicht einstimmig etwas anderes beschließt.

- **Subsidiarität**

---

<sup>11</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Dänemark über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Staates, der für die Prüfung eines in Dänemark oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union gestellten Asylantrags zuständig ist, sowie über „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. L 66 vom 8.3.2006, S. 38).

<sup>12</sup> Protokoll zwischen der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (geschlossen am 24.10.2008, ABl. L 161 vom 24.6.2009, S. 8) und Protokoll zum Übereinkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Kriterien und Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in Island oder Norwegen gestellten Asylantrags (ABl. L 93 vom 3.4.2001).



Titel V AEUV zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verleiht der Europäischen Union in diesem Bereich gewisse Befugnisse. Diese Befugnisse müssen im Einklang mit Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union ausgeübt werden, d. h. nur sofern und soweit die Mitgliedstaaten die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht ausreichend verwirklichen können, weil diese wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Mit dem Vorschlag werden die derzeitigen Dublin-Bestimmungen gestrafft und durch einen neuen Korrekturmechanismus für die Zuweisung ergänzt, mit dem ein System für die Bewältigung von Situationen, in denen die Asylsysteme der Mitgliedstaaten einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, eingerichtet werden soll.

Das Ziel besteht darin, eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen, indem Mitgliedstaaten mit einer unverhältnismäßig hohen Belastung entlastet werden und diese Belastung auf die übrigen Mitgliedstaaten umverteilt wird. Dies erfordert Maßnahmen auf EU-Ebene. Darüber hinaus soll der Vorschlag die ordnungsgemäße Anwendung des Dublin-Systems in Krisenzeiten gewährleisten und der Sekundärmigration von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten entgegenwirken und so zur Lösung von grenzübergreifenden Problemen beitragen. Es liegt auf der Hand, dass gemeinsame Probleme einen gemeinsamen Ansatz der EU erfordern und sich nicht durch Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten zufriedenstellend bewältigen lassen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Was die Straffung der Dublin-Bestimmungen angeht, so beschränken sich die vorgeschlagenen Änderungen auf das, was notwendig ist, um ein wirksames Funktionieren des Systems zu ermöglichen, sowohl in Bezug auf den rascheren Zugang von Antragstellern zum Verfahren für die Gewährung internationalen Schutzes als auch in Bezug auf die Fähigkeit der Behörden der Mitgliedstaaten, das System anzuwenden.

Die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 in ihrer jetzigen Form sieht keine Instrumente vor, die eine ausreichende Reaktion auf Situationen unverhältnismäßigen Drucks auf die Asylsysteme der Mitgliedstaaten ermöglichen. Diese Lücke soll durch die mit dem Vorschlag eingeführten Bestimmungen über den Korrekturmechanismus für die Zuweisung geschlossen werden. Diese Bestimmungen gehen nicht über das hinaus, was zu einer wirksamen Bewältigung dieser Lage notwendig ist.

- **Wahl des Instruments**

Da das bestehende Dublin-Verfahren im Wege einer Verordnung eingeführt wurde, wird das gleiche Instrument verwendet, um das Verfahren zu straffen und durch einen Korrekturmechanismus für die Zuweisung zu ergänzen.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

#### **EX-POST-BEWERTUNG/EIGNUNGSPRÜFUNGEN BESTEHENDER RECHTSVORSCHRIFTEN**

In der Europäischen Migrationsagenda forderte die Kommission zwar die Mitgliedstaaten auf, die Dublin-III-Verordnung und die geltenden Asylvorschriften der EU in vollem Umfang anzuwenden, doch kündigte sie bereits die Bewertung und mögliche Überarbeitung der

Verordnung im Jahr 2016 an. Entsprechend dieser Zusage gab die Kommission externe Studien zur Bewertung des Dublin-Systems in Auftrag.<sup>13</sup> Bewertet wurden hierbei die Wirksamkeit, die Effizienz, die Relevanz, die Kohärenz und der EU-Mehrwert der Dublin-III-Verordnung. Untersucht wurden die Frage, inwieweit die Verordnung ihre Ziele erreicht hat, der weitere politische Bedarf der EU und die Bedürfnisse der zur Zielgruppe gehörenden Akteure.<sup>14</sup> Die Bewertung umfasste auch eine eingehende Studie über die praktische Anwendung der Dublin-III-Verordnung in den Mitgliedstaaten.<sup>15</sup> Die wichtigsten Ergebnisse sind nachstehend aufgeführt.

### 3.1. Die Bedeutung der Dublin-III-Verordnung

Das Dublin-System ist einer der Eckpfeiler des Besitzstands der EU im Bereich Asyl, und seine Ziele sind weiterhin gültig. Solange innerhalb der Union getrennte nationale Asylsysteme existieren, ist ein Instrument der EU zur Festlegung der Kriterien und eines Verfahrens zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, von wesentlicher Bedeutung. Ohne ein solches Instrument müssten sich die Mitgliedstaaten – wie in der Zeit vor dem Dublin-System – auf Ad-hoc-Vereinbarungen stützen, was die Bestimmung der Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten äußerst schwierig machen würde. Die Bewertung ergab, dass kein nationales oder bilaterales Instrument insgesamt dieselbe Wirkung erzielen könnte, was wiederum dazu führen könnte, dass Anträge auf internationalen Schutz, bei denen nicht klar ist, in welche nationale Zuständigkeit sie fallen, nicht bearbeitet werden. Unterschiedliche Ansichten gab es bezüglich der tatsächlichen Auswirkungen der Verordnung, die Antragstellern einen raschen Zugang zum Asylverfahren gewährleisten und zu einer langfristigen Strategie führen sollte, die Asylbewerber davon abhält, mehrere Anträge zu stellen. Durch die Verhinderung von Missbrauch würde das Asylsystem zudem effizienter, und die Gesamtkosten würden gesenkt.

### 3.2 Anwendung der Verordnung

#### • Allgemeines

Das größte Problem, auf das in der Bewertung hingewiesen wurde, war, dass die Verordnung in den Mitgliedstaaten nicht kohärent und korrekt angewandt wird. Ferner wurde das Fazit gezogen, dass das Konzept der Dublin-III-Verordnung eine Reihe von Mängeln aufweist, die das Erreichen der wichtigsten Ziele der Verordnung erschweren. Die in der Dublin-III-Verordnung festgelegte Rangfolge der Kriterien berücksichtigt weder die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, noch zielt sie auf eine ausgewogene Verteilung der Belastung ab. Die

<sup>13</sup> Die Bewertungs- und Umsetzungsberichte sind abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm).

<sup>14</sup> Die Bewertung stützte sich auf Sekundärrecherchen, quantitative Analysen und Konsultationen mit Rechtsberatern und politischen Beratern in insgesamt 19 Mitgliedstaaten (BE, BG, CH, CY, EL, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, NO, PL, RO, SE, SI, SK). Die Informationen aus weiteren 12 Mitgliedstaaten, die sich an der Dublin-III-Verordnung beteiligen, gingen nicht rechtzeitig ein, so dass sie nicht in den Bericht aufgenommen werden konnten.

<sup>15</sup> Ein breites Spektrum von Interessenträgern wurde konsultiert, unter anderem Dublin-Stellen in den nationalen Asylbehörden, Rechtsberater und politische Berater, NRO, Rechtsanwälte/gesetzliche Vertreter, Berufungs- und Überprüfungsinstanzen, Strafverfolgungsbehörden, Haftanstalten sowie Personen, die internationalen Schutz beantragt haben und/oder genießen. Insgesamt wurden 142 Befragungen durchgeführt. In 15 Mitgliedstaaten fanden Besuche vor Ort statt (AT, BE, DE, EL, FR, HU, LU, IT, MT, NL, NO, PL, SE, UK, CH), während in 16 Mitgliedstaaten (BG, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, HR, IE, LT, LV, PT, RO, SI, SK, FI) telefonische Befragungen durchgeführt wurden.

Methode für die Zuweisung der Zuständigkeit verzögert den Zugang zum Asylverfahren. Im Rahmen des derzeitigen Systems warten Antragsteller unter Umständen bis zu zehn Monate (im Fall von Wiederaufnahmegesuchen) oder elf Monate (im Fall von Aufnahmegesuchen), bevor das Verfahren zur Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz beginnt. Dies untergräbt das Ziel des Dublin-Verfahrens, Antragstellern einen raschen Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten.

Überdies hat sich gezeigt, dass die Dublin-III-Verordnung nicht im Hinblick darauf konzipiert wurde, dass sie für die Bewältigung von Situationen mit unverhältnismäßigem Druck geeignet wäre. Ihr Ziel besteht nicht darin, eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zu erreichen oder die ungleiche Verteilung von Antragstellern auf die Mitgliedstaaten zu beheben. Diese Faktoren sind besonders in einigen Mitgliedstaaten deutlich geworden, die vor diesem Hintergrund Schwierigkeiten mit der Anwendung der Verordnung hatten: Asylbewerber wurden nicht immer registriert, Verfahren verzögerten sich und die internen Kapazitäten reichten für die fristgerechte Bearbeitung der Fälle nicht aus.

- **Verfahrensgarantien**

Die **Informationen**, die Antragsteller über das Dublin-Verfahren erhalten, unterscheiden sich erheblich voneinander. Etwa die Hälfte der beteiligten Mitgliedstaaten berichtete, dass es sich bei den mitgeteilten Informationen um „allgemeine Informationen“ handele, was möglicherweise nicht die Anforderungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 erfüllt. Zudem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass in einigen wenigen Mitgliedstaaten unter Umständen überhaupt keine Informationen mitgeteilt werden, und falls dies doch der Fall ist, die Informationen offenbar veraltet sind.

Das **persönliche Gespräch** ist eine gängige Praxis bei der Bestimmung der Zuständigkeit in fast allen Mitgliedstaaten, doch der Mangel an Kapazitäten in einigen der überlasteten Länder hat dazu geführt, dass die Behörden nicht routinemäßig Gespräche führen. Wenn kein Gespräch stattfindet, erhält der Antragsteller in der Regel die Möglichkeit, in anderer Form Angaben zu machen. Viele Mitgliedstaaten haben berichtet, dass sich die Gespräche infolge des aktuellen hohen Zustroms erheblich verzögert haben.

Der Begriff **Wohl des Kindes** wird unterschiedlich ausgelegt. Dies hat in einigen Fällen zu Kommunikationsproblemen und Misstrauen zwischen den Mitgliedstaaten geführt. Darüber hinaus wurden praktische Probleme bei der Bestellung von Vertretern für Minderjährige festgestellt, insbesondere aufgrund des derzeitigen hohen Zustroms. Dies ist jedoch ein größeres Problem für das Asylverfahren.

- **Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats und Nachweise**

Die Kriterien, die am häufigsten als Überstellungsgrund zum Tragen kamen, waren die im Zusammenhang mit Dokumenten und der Einreise (Artikel 12 und 13), wodurch ein erheblicher Teil der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten an der Außengrenze übertragen wurde. Dies hat dazu geführt, dass Antragsteller versuchen, einer Abnahme ihrer Fingerabdrücke zu entgehen, was wiederum zur Sekundärmigration beigetragen hat.

Mehrere Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass dem überstellenden Staat durch die Auslegungen dessen, was die Behörden im Zielstaat als zulässige Beweismittel anerkennen, eine unzumutbare Beweislast auferlegt wird. Eurodac-Daten und Daten des Visa-Informationssystems (VIS) werden von fast allen Mitgliedstaaten als Beweismittel akzeptiert

und sind die Beweismittel, die bei der Bestimmung der Zuständigkeit am häufigsten herangezogen werden. Die durch Gespräche gewonnenen Daten wurden in der Regel nicht als hinreichender Nachweis betrachtet. Die Ermessensklauseln und die Bestimmungen über abhängige Personen (Artikel 16 und 17), die humanitäre Fälle betreffen, werden mit Ausnahme einer geringen Zahl von Mitgliedstaaten nur selten angewandt.

Die Kriterien der familiären Bindungen wurden weniger häufig angewandt, hauptsächlich weil die Suche nach Familienangehörigen oder die Beschaffung von Nachweisen für familiäre Bindungen schwierig ist. Bei den Nachweisen, die für diese Kriterien akzeptiert werden, herrschen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, doch eine wesentliche Anforderung ist in der Regel ein Nachweis in Form eines offiziellen Dokuments (z. B. Geburts- oder Heiratsurkunde), das die Asylbewerber häufig nicht vorweisen können. Die großen Unterschiede in Bezug auf das, was als Nachweis familiärer Bindungen akzeptiert wird, erschweren die Bestimmung der Zuständigkeit, was zu langwierigen Verfahren führt. Dies könnte verstärkt zur Sekundärmigration beitragen, bei der Antragsteller versuchen weiterzureisen.

- **Aufnahme- und Wiederaufnahmeverfahren**

Die Zahl der Wiederaufnahmegesuche war wesentlich höher als die Zahl der Aufnahmegesuche. Im Zeitraum von 2008 bis 2014 waren 72 % der ausgehenden Dublin-Gesuche Wiederaufnahmegesuche, während die Aufnahmegesuche lediglich 28 % ausmachten. Ähnlich verhielt sich die Lage bei den eingehenden Dublin-Gesuchen: 74 % waren Wiederaufnahmegesuche, 26 % Aufnahmegesuche. Die vorgegebenen **Fristen** für die Stellung und Beantwortung dieser Gesuche wurden im Wesentlichen von allen Mitgliedstaaten eingehalten, doch gerieten die Asylbehörden durch den starken Zustrom von Migranten unter Druck, wodurch sich in einigen Mitgliedstaaten die Beantwortungszeit verlängerte. Dies führte auch zu einem Anstieg der Zahl unvollständiger Gesuche, was zu Ablehnungen und Meinungsverschiedenheiten führen könnte. Zudem beeinflusste dies die Praxis der „stillschweigenden Annahme“, wobei einige Länder die bewusste Nichtbeantwortung von Gesuchen innerhalb der gesetzten Frist als Methode für die Bewältigung der großen Zahl von Fällen nutzten.

Die Gesamtzahl der Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuche lag im Jahr 2014 bei 84 586, was 13 % der Gesamtzahl der in der EU gestellten Asylanträge entspricht und einen Rückgang gegenüber den Vorjahren bedeutet. 33 % aller Gesuche wurden von den Zielstaaten abgelehnt, was darauf hindeuten könnte, dass das Inkrafttreten der Dublin-III-Verordnung im Jahr 2014 es den Mitgliedstaaten erschwert hat, eine Einigung über die Zuständigkeit zu erzielen. Im Jahr 2014 führte nur rund ein Viertel aller stattgegebenen Wiederaufnahme- und Aufnahmegesuche tatsächlich zu einer Überstellung der betreffenden Person. Diese niedrigen Zahlen lassen vermuten, dass es Probleme bei der praktischen Anwendung der Dublin-III-Verordnung gibt. Allerdings ließe sich dies auch teilweise durch Verzögerungen bei den Überstellungen erklären, die in den jährlichen Daten, die für die Bewertung verwendet wurden, nicht erfasst sind. Ein weiterer wichtiger Grund für die geringe Zahl der Überstellungen, der von vielen Mitgliedstaaten bestätigt wurde, ist die **hohe Zahl von Antragstellern, die im Laufe des Dublin-Verfahrens flüchten**, was zu einer Verlagerung der Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten führt.

- **Durchführung von Überstellungen**

Der Zeitrahmen für die Durchführung der Überstellungen fiel sehr unterschiedlich aus. Die Effizienz hängt von den Kapazitäten und Ressourcen der für die Durchführung von Überstellungen zuständigen Stellen, der Tatsache, dass eine andere Stelle für die entsprechenden Vorkehrungen zuständig ist, der Zahl der Fälle sowie der Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Antragstellers und der Kenntnis seines Aufenthaltsorts ab. Als Grund für Verzögerungen wurde unter anderem die Verlängerung der Fristen gemäß Artikel 29 Absatz 2 genannt. 20 Mitgliedstaaten gaben an, dass die Flucht von Antragstellern, die eine Frist von insgesamt 18 Monaten für Überstellungen ermöglicht, der Hauptgrund für Verzögerungen war. Die Praxis der Inhaftnahme, die 21 von 31 Ländern laut eigener Aussage häufig anwenden, weist beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Phase des Verfahrens auf: Einige Behörden greifen ab dem Beginn des Dublin-Verfahrens auf die Praxis der Inhaftnahme zurück, andere erst, wenn der zuständige Mitgliedstaat dem Überstellungsgesuch stattgegeben hat. Durch diese unterschiedlichen Vorgehensweisen entstehen Rechtsunsicherheit und praktische Probleme. Ferner wiesen 13 Mitgliedstaaten darauf hin, dass Überstellungen allgemein nicht effektiv genug sind, und deuten an, dass es nach einer abgeschlossenen Überstellung „oft“ zu Sekundärmigration kommt.

- **Rechtsbehelfe**

In allen Mitgliedstaaten können gegen Überstellungsentscheidungen Rechtsbehelfe eingelegt werden. Den Vorzug geben die Mitgliedstaaten gerichtlichen Rechtsbehelfen, die zumeist vor Verwaltungsgerichten einzulegen sind. Alle Mitgliedstaaten haben im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens **Fristen** eingeführt, innerhalb deren Antragsteller ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf wahrnehmen können, auch wenn sehr unterschiedlich ausgelegt wird, was unter einer „angemessenen Frist“ zu verstehen ist. So reichen die vorgesehenen Fristen von drei bis 60 Tagen. Wird in einem Fall ein Rechtsbehelf eingelegt, **setzen** einige Mitgliedstaaten die **Überstellung** automatisch **aus**, während andere Artikel 27 Absatz 3 Buchstabe c anwenden, dem zufolge die Aussetzung vom Antragsteller beantragt werden muss.

- **Verwaltungskooperation**

Alle Mitgliedstaaten haben angegeben, dass sie das gesicherte elektronische Kommunikationsnetz DubliNet für den Informationsaustausch häufig nutzen und nur in Ausnahmefällen auf informelle Informationskanäle zurückgreifen. Zur weiteren Erleichterung der effektiven Anwendung der Dublin-III-Verordnung haben viele Mitgliedstaaten Verwaltungsvereinbarungen nach Artikel 36 geschlossen. Sämtliche Streitigkeiten wurden bislang informell beigelegt, sodass noch kein Mitgliedstaat das in Artikel 37 beschriebene Schlichtungsverfahren in Anspruch genommen hat.

- **Frühwarn- und Vorsorgemechanismus**

Der Frühwarn- und Vorsorgemechanismus wurde noch nicht angewandt. Nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten waren die Voraussetzungen für die Auslösung des Mechanismus nie erfüllt, nach Ansicht anderer ist es in Ermangelung klarer Kriterien und Indikatoren zur Messung des Drucks schwierig, eine politische Einigung über die Auslösung des Mechanismus zu erzielen. Außerdem wurde dieses Verfahren als langwierig und kompliziert angesehen. Alternative Unterstützungsmaßnahmen hatten ebenfalls zur Entlastung beigetragen, sodass der Mechanismus möglicherweise nicht ausgelöst werden musste. Als Beispiel für eine solche Unterstützung wurde die vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen geleistete Hilfe genannt, die zur Vermeidung oder Bewältigung von Krisen im Bereich des internationalen Schutzes beitrug und somit die Aktivierung des Mechanismus

überflüssig machte.

### 3.3 Verwirklichung der Ziele der Dublin-III-Verordnung

Die wichtigsten Ergebnisse der externen Studie zur Bewertung der Dublin-III-Verordnung werden nachstehend erläutert.

- ***Verhindern, dass Personen mehrere Anträge stellen, und somit Eindämmung der Sekundärmigration***

Ungeachtet des Ziels der Eindämmung der Sekundärmigration sind Mehrfachanträge immer noch ein weit verbreitetes Problem in der EU. Im Jahr 2014 hatten 24 % der Antragsteller bereits in anderen Mitgliedstaaten Anträge gestellt, was darauf schließen lässt, dass die Verordnung kaum oder überhaupt nicht zur Verwirklichung dieses Ziels beigetragen hat. Außerdem wurde angeführt, dass die Verordnung unbeabsichtigt verstärkt zu anderen Arten von Sekundärmigration geführt haben könnte, da weiterhin nationale Unterschiede bei der Qualität der Aufnahme- und Asylsysteme bestehen, die die Sekundärmigration nach wie vor begünstigen.

- ***Gewährleistung einer gerechten Verteilung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, zwischen den Mitgliedstaaten***

Die Dublin-III-Verordnung hat nur begrenzte Auswirkungen auf die Verteilung der Antragsteller innerhalb der EU, da die „Netto-Überstellungen“ nach den Dublin-Verfahren gegen null tendieren. Wenn die Mitgliedstaaten ähnlich viele Antragsteller erhalten und überstellen, gleichen sich die ein- und ausgehenden Gesuche aus, was auf keine oder eine nur sehr geringe Umverteilungswirkung der Dublin-III-Verordnung schließen lässt. Dies dürfte auf Folgendes zurückzuführen sein: die Rangfolge der Kriterien, die die Kapazitäten der Mitgliedstaaten unberücksichtigt lässt, die unverhältnismäßig hohe Verantwortung, die die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen aufgrund der vorrangigen Anwendung des Kriteriums des Landes der ersten Einreise zu tragen haben, und die geringe Zahl der tatsächlichen Überstellungen, die darauf hindeutet, dass sich die Antragsteller aussuchen können, wo sie ihren Antrag stellen, weshalb beliebteren Zielländern mehr Verantwortung aufgebürdet wird. Dies belegen die Zahlen aus dem Jahr 2014, als 70 % aller Asylersuchen in nur fünf Mitgliedstaaten gestellt wurden.

- ***Vertretbare Kosten in Bezug auf die bei der Anwendung der Dublin-III-Verordnung eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen***

Die direkten und indirekten Kosten der Dublin-bezogenen Maßnahmen beliefen sich 2014 in Europa auf schätzungsweise 1 Mrd. EUR. Bei Nichtvorhandensein eines solchen Verfahrens würden den EU- und EWR-Staaten zwar noch höhere Kosten entstehen, doch ergab die Bewertung, dass es der Dublin-III-Verordnung generell an Wirksamkeit fehlt. Die rechtlich vorgesehene Frist für die Überstellung eines Antragstellers ist lang und die Quote der tatsächlichen Überstellungen niedrig: beides hat erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die indirekten Kosten und die Gesamteffizienz des Systems. Die Bemühungen, der Fluchtgefahr

bei Antragstellern entgegenzuwirken, haben in einigen Mitgliedstaaten sehr hohe Haftkosten zur Folge. Flüchtige Antragsteller verursachen weitere indirekte Kosten und beeinträchtigen die Effizienz des Systems. Werden abgelehnte Antragsteller nicht überstellt und rückgeführt, ergeben sich in der Praxis hohe soziale Kosten im Zusammenhang mit irregulärer Migration. Es wird davon ausgegangen, dass sich bis zu 42 % der de facto nicht überstellten Dublin-Antragsteller unter Umständen noch als irreguläre Migranten in der EU aufhalten.

Angesichts des anhaltenden Migrationsdrucks wird das derzeitige System höchstwahrscheinlich auch künftig nicht tragbar sein. Die seit 2011 geltende effektive Aussetzung von Dublin-Überstellungen nach Griechenland erwies sich – insbesondere wegen der vielen Migranten, die in den letzten Monaten in Griechenland eintrafen – als überaus heikle Schwachstelle des Systems.

### **3.4 Konsultation der Interessenträger**

Zusätzlich zu der externen Bewertung führte die Kommission gezielte Konsultationen mit den LIBE-Koordinatoren der Fraktionen im Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, mit den Mitgliedstaaten und sonstigen Interessenträgern durch.

Die Koordinatoren der Fraktionen im Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres wurden auf der Grundlage eines Diskussionspapiers und der vorläufigen Ergebnisse der externen Bewertung der Dublin-Verordnung konsultiert. Insgesamt gab es eine breite Zustimmung für eine grundlegende Reform des Dublin-Systems, und es wurde eingeräumt, dass der Status quo nicht beibehalten werden kann. Einige befürworteten objektive Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit, unter anderem in Form eines Verteilungsschlüssels, andere wiesen darauf hin, dass es wichtig ist, den Präferenzen und besonderen Merkmalen der Antragsteller Rechnung zu tragen, auch wenn sich diese nur schwer auf eine objektive, faire und praktikable Art berücksichtigen lassen.

Die Mitgliedstaaten wurden auf der Grundlage derselben Dokumente konsultiert. Es bestand Einigkeit darüber, dass die derzeitige Verordnung zu komplex ist und zu viele Aspekte regelt und die Verwaltungen somit große Schwierigkeiten haben, sie anzuwenden. Durch die Änderungen im Rahmen der Dublin-III-Reform von 2013 wurden die Rechte der Antragsteller gestärkt, die jedoch missbraucht werden könnten, um das gesamte System zu unterminieren. Als dringlichstes Anwendungsproblem wurde die Sekundärmigration genannt. Die Diskussion darüber, ob Dublin III in ein Instrument zur Aufteilung der Verantwortung umgewandelt werden muss und künftig nicht mehr auf die Zuweisung der Zuständigkeit beschränkt sein sollte, bestätigte, dass es im Wesentlichen zwei Auffassungen gibt: Einige Mitgliedstaaten forderten eine dauerhafte Regelung für eine Lastenteilung durch einen Verteilungsschlüssel, während sich andere dafür aussprachen, das derzeitige System, einschließlich des Kriteriums der irregulären Einreise, beizubehalten und zu vereinfachen.

Die Meinungen darüber, ob die Präferenzen der Antragsteller berücksichtigt werden sollten, gingen auseinander: Nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten könnten die Präferenzen nicht vollständig außer Acht gelassen werden, da es ansonsten fast zwangsläufig zu Sekundärmigration käme, während sich andere entschieden gegen die Berücksichtigung von Präferenzen aussprachen, da klare und objektive Kriterien notwendig seien und dieser zusätzliche Aspekt die Einzelfallbewertung erschweren würde. Außerdem erinnerten Mitgliedstaaten daran, dass die Antragsteller um internationalen Schutz nachsuchen bzw. vor Verfolgung fliehen und ihnen daher nicht zu viel Spielraum für die Auswahl des endgültigen

Asyllandes eingeräumt werden sollte, denn Dublin wurde nicht als (wirtschaftlich ausgerichtete) Migrationsregelung konzipiert.

Andere Interessenträger wie der UNHCR und im Asylbereich tätige Nichtregierungsorganisationen wurden ebenfalls konsultiert. Auch sie waren der Auffassung, dass die derzeitige Dublin-III-Verordnung erhebliche Mängel in Bezug auf das ihr zugrunde liegende Konzept – Kriterium der irregulären Einreise als vorrangiges Standardkriterium – aufweist und die Praxis in den vergangenen Monaten gezeigt hat, dass es einer grundlegenden Reform bedarf. Allgemein wurde die Ansicht vertreten, dass die Präferenzen oder besonderen Merkmale eines Antragstellers bei der Zuweisung der Zuständigkeit an einen Mitgliedstaat im Hinblick auf die Integrationsaussichten und die Eindämmung der Sekundärmigration berücksichtigt werden sollten. Daher sollte das Familienkriterium erweitert werden. Viele betonten, dass – vor allem hinsichtlich der Aufnahmebedingungen und -verfahren – verstärkt einheitliche Ausgangsbedingungen in allen Mitgliedstaaten geschaffen werden müssen.

### 3.5 Grundrechte

Dieser Vorschlag steht in vollem Einklang mit den Grundrechten und allgemeinen Prinzipien des Unions- und des Völkerrechts.

Insbesondere eine **bessere Information** der Asylsuchenden über die Anwendung dieser Verordnung und ihre dort niedergelegten Rechte und Pflichten wird es ihnen einerseits ermöglichen, ihre Rechte besser wahrzunehmen, und wird andererseits dazu beitragen, die Sekundärmigration einzudämmen, da Asylsuchende eher bereit sein werden, sich systemkonform zu verhalten. **Die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes** wird erhöht, wenn die Tragweite des Rechtsbehelfs und eine einheitliche Entscheidungsfrist festgelegt werden. Zudem wird der Rechtsbehelf automatisch eine aufschiebende Wirkung haben.

**Das Recht auf Freiheit und das Recht auf Freizügigkeit** werden insofern gestärkt, als die Fristen für eine Inhaftnahme von Personen, die in dem in der Verordnung vorgeschriebenen Ausnahmefall und nur unter Wahrung der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit erfolgen darf, verkürzt werden.

**Das Recht auf Familienzusammenführung** wird gestärkt, insbesondere durch Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Geschwister sowie auf Familien, die in Transitländern gebildet wurden.

**Die Rechte unbegleiteter Minderjähriger werden ebenfalls gestärkt**, indem der Grundsatz des Kindeswohls besser definiert und ein Verfahren festgelegt wird, wonach in allen Fällen, die die Überstellung eines Minderjährigen erfordern, auf der Grundlage des Kindeswohls entschieden wird.

## 4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die für die Umsetzung dieses Vorschlags insgesamt benötigten Finanzmittel werden für den Zeitraum 2017-2020 mit 1828,6 Mio. EUR veranschlagt. Diese Mittel würden Folgendes abdecken: die Kosten für Überstellungen, wenn der Korrekturmechanismus für die Zuweisung zugunsten eines Mitgliedstaats ausgelöst worden ist, sowie die Ausgaben für die Einrichtung und den Betrieb des IT-Systems für die Erfassung und automatische Zuweisung von Asylbewerbern, aber auch die Ausgaben für die Unterstützung bei der Schaffung der erforderlichen Aufnahmekapazität – sowohl in Bezug auf die Infrastruktur als auch auf die



laufenden Kosten –, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die bisher nur geringe Asylbewerberzahlen bewältigen mussten.

Der Finanzbedarf ist mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar und kann die Inanspruchnahme besonderer Instrumente im Sinne der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates<sup>16</sup> erfordern.

## 5. AUSFÜHRLICHE ERLÄUTERUNG EINZELNER BESTIMMUNGEN DES VORSCHLAGS

Vorbehaltlich der Ausnahmeregelungen zum Schutz der Einheit der Familie und des Kindeswohls sieht der Vorschlag vor, dass die Zuständigkeit im Asylbereich auch weiterhin mit der Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Schutz der Außengrenzen verknüpft wird. Die derzeitigen Kriterien für die Zuweisung der Zuständigkeit werden zwar im Wesentlichen beibehalten, es werden aber gezielte Änderungen vorgeschlagen, die insbesondere auf eine Stärkung der Einheit der Familie im Rahmen von Dublin durch Ausweitung der Definition des Begriffs „Familienangehörige“ abzielen.

Die wichtigsten Änderungen sollen zum einen zu einem effizienteren System führen, vor allem da die Zuständigkeit eines bestimmten Mitgliedstaats für die Prüfung eines Antrags, sobald diese feststeht, dauerhaft bestehen bleibt. Zum anderen sollen die Änderungen die Sekundärmigration begrenzen; zu diesem Zweck werden insbesondere die Bestimmungen zur Verlagerung der Zuständigkeit zwischen Mitgliedstaaten gestrichen.

Das System wird durch einen neuen Korrekturmechanismus für die Zuweisung auf der Grundlage eines Referenzschlüssels ergänzt, der unter bestimmten Voraussetzungen Anpassungen in Bezug auf die Zuweisung von Antragstellern ermöglicht. Durch eine geeignete Regelung für die Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten können somit Situationen bewältigt werden, in denen die Asylsysteme der Mitgliedstaaten einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind.

### I. Straffung der Dublin-Verordnung und Verbesserung ihrer Effizienz

Um sicherzustellen, dass das Dublin-Verfahren reibungslos und nachhaltig funktioniert, das Ziel eines raschen Zugangs zum Prüfverfahren und zum Schutz für Schutzbedürftige erfüllt und Sekundärmigration verhindert, werden insbesondere folgende Änderungen vorgeschlagen:

- **Eine neue Verpflichtung wird eingeführt, der zufolge Antragsteller ihren Antrag entweder im Mitgliedstaat der ersten irregulären Einreise oder – im Falle eines legalen Aufenthalts – in dem betreffenden Mitgliedstaat stellen müssen.** Damit soll für eine geordnete Steuerung der Migrationsströme gesorgt, die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats erleichtert und Sekundärmigration verhindert werden. Mit dieser Änderung wird klargestellt, dass Antragsteller nicht berechtigt sind, sich auszusuchen, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Antrag stellen oder welcher Mitgliedstaat für die Prüfung ihres Antrags zuständig ist. Verstößt ein Antragsteller gegen diese neue Verpflichtung, muss der Mitgliedstaat den Antrag in einem beschleunigten Verfahren prüfen. Außerdem hat ein Antragsteller nur dort, wo

<sup>16</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

er sich aufhalten muss, Anspruch auf materielle Leistungen im Rahmen der Aufnahme.

- Mit der Verordnung wird für den Mitgliedstaat der Antragstellung die Verpflichtung eingeführt, vor Beginn des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats **zu prüfen, ob der Antrag insofern unzulässig ist**, als der Antragsteller aus einem ersten Asylstaat oder einem sicheren Drittstaat kommt. Sollte dies der Fall sein, wird der Antragsteller in diesen ersten Staat oder den sicheren Drittstaat zurückgeschickt, und der Mitgliedstaat, der die Unzulässigkeitsprüfung durchgeführt hat, gilt als für diesen Antrag zuständig. Der Mitgliedstaat der Antragstellung muss zudem prüfen, ob der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt oder eine Gefahr für die Sicherheit darstellt. In diesem Fall ist der Mitgliedstaat der Antragstellung zuständig; er muss den Antrag im beschleunigten Verfahren prüfen.
- Mit der Verordnung **wird eine Bestimmung eingeführt, der zufolge ein Mitgliedstaat, sobald er einen Antrag** als zuständiger Mitgliedstaat **geprüft hat**, auch für die Prüfung künftiger Angaben und Anträge des betreffenden Antragstellers zuständig ist. Damit wird die neue Bestimmung gestärkt, wonach nur ein Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags zuständig ist und bleibt und die Zuständigkeitskriterien nur einmal angewandt werden.
- Das Erfordernis der Kooperationsbereitschaft der Antragsteller wird verstärkt, um einen raschen Zugang zu den Verfahren zur Bestimmung des Status und das einwandfreie Funktionieren des Systems zu gewährleisten und eine Umgehung der Vorschriften, insbesondere durch Flucht, zu verhindern. Die Verordnung enthält **angemessene Pflichten des Antragstellers** im Hinblick auf die rechtzeitige Bereitstellung aller für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats relevanten Elemente und Informationen sowie in Bezug auf die Kooperation mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. So ist auch ausdrücklich festgelegt, dass Antragsteller verpflichtet sind, sich in dem entsprechenden Mitgliedstaat aufzuhalten und sich dessen Behörden zur Verfügung zu stellen sowie der Überstellungsentscheidung Folge zu leisten. Die **Nichterfüllung** der in der Verordnung festgelegten **rechtlichen Pflichten** wird angemessene verfahrensrechtliche Konsequenzen für den Antragsteller haben, zum Beispiel die Nichtberücksichtigung von Informationen, die ungerechtfertigterweise zu spät eingereicht wurden.
- Die Verordnung erweitert den Umfang der **Informationen**, die Antragstellern mitzuteilen sind. Das **persönliche Gespräch** soll das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats erleichtern, indem es dazu beiträgt, alle notwendigen Informationen einzuholen. Wenn der Antragsteller flüchtig ist oder bereits genügend Angaben gemacht wurden, sollte das persönliche Gespräch jedoch nicht zu einer Verzögerung des Verfahrens führen.
- Die Vorschrift über die **Rangfolge der Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit** sieht ausdrücklich vor, dass die Kriterien nur einmal angewandt werden. Dies bedeutet, dass die Regeln für die Rückübernahme (Wiederaufnahme) ab dem zweiten Antrag ohne Ausnahme gelten. Die Vorschrift, der zufolge bei der Bestimmung des nach den Kriterien zuständigen Mitgliedstaats von der Situation ausgegangen wird, die zu dem Zeitpunkt gegeben ist, zu dem der Antragsteller seinen Antrag zum ersten Mal in einem

Mitgliedstaat stellt, gilt nun für alle Kriterien, einschließlich derjenigen in Bezug auf Familienangehörige und Minderjährige. Ein klarer Stichtag für die Bereitstellung sachdienlicher Informationen wird eine rasche Bewertung und Entscheidung ermöglichen.

- Die **Definition des Begriffs „Familienangehörige“** wird dahin gehend ausgeweitet, dass (1) die Geschwister des Antragstellers und (2) verwandtschaftliche Beziehungen, die nach Verlassen des Herkunftslandes, aber vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats entstanden sind, einbezogen werden. Geschwister sind eine recht eingegrenzte, aber wichtige Personengruppe, bei denen sich die verwandtschaftliche Beziehung relativ leicht nachweisen und überprüfen lässt und das Missbrauchspotenzial somit gering ist. Die Ausweitung der Definition auf Familien, die während der Durchreise gebildet wurden, trägt jüngeren Migrationsphänomenen wie längeren Aufenthalten außerhalb des Herkunftslandes – zum Beispiel in Flüchtlingslagern – vor der Ankunft in der EU Rechnung. Diese gezielte Ausweitung der Definition des Begriffs „Familienangehörige“ soll das Risiko irregulärer Weiterreisen und die Fluchtgefahr bei den unter die erweiterten Bestimmungen fallenden Personen verringern.
- Einige Änderungen werden vorgeschlagen, um **die Zuständigkeitskriterien nach den Artikeln 14, 15 und 16 zu straffen**. In Artikel 14 wurden die Kriterien der Zuständigkeit für Visa und Aufenthaltstitel präzisiert. In Artikel 15, der die irreguläre Einreise betrifft, wurden die Klausel, der zufolge die Zuständigkeit zwölf Monate nach der irregulären Einreise endet, sowie die komplizierte Klausel über den schwer nachzuweisenden illegalen Aufenthalt gestrichen. In Bezug auf das Kriterium der visafreien Einreise wurde die Ausnahmeregelung in Bezug auf spätere Einreisen in einen Mitgliedstaat, für den auch kein Einreisevisum erforderlich ist, ebenfalls gestrichen. Damit soll dem Konzept, dass der Mitgliedstaat der ersten Einreise grundsätzlich zuständig sein sollte, entsprochen und verhindert werden, dass es nach der Einreise zu einer nicht gerechtfertigten Sekundärmigration kommt. Die Ermessensklausel wird enger gefasst, um sicherzustellen, dass sie nur aus humanitären Gründen im Zusammenhang mit der erweiterten Familie angewandt wird.
- Die geänderte Verordnung sieht **kürzere Fristen** für die verschiedenen Schritte des Dublin-Verfahrens vor, um das Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung zu beschleunigen und dem Antragsteller rascher Zugang zum Asylverfahren zu gewähren. Dies betrifft die Fristen für die Stellung und Beantwortung von Aufnahmegesuchen, die Mitteilung einer Wiederaufnahme und den Erlass einer Überstellungsentscheidung. Wegen der verkürzten Fristen wurde das Dringlichkeitsverfahren abgeschafft.
- **Der Ablauf von Fristen wird nicht mehr zu einer Verlagerung der Zuständigkeit zwischen Mitgliedstaaten führen** (mit Ausnahme der Frist für die Beantwortung von Aufnahmegesuchen). Solche Verlagerungen scheinen eine Umgehung der Vorschriften und eine Behinderung des Verfahrens begünstigt zu haben. Nach der neuen Bestimmung sollte der einmal als zuständig bestimmte Mitgliedstaat auch weiterhin zuständig sein.
- Wiederaufnahmegesuche wurden in **einfache Wiederaufnahmemitteilungen** umgewandelt, da klar ist, welches der zuständige Mitgliedstaat ist, und kein

Spielraum mehr für eine Verlagerung der Zuständigkeit besteht. Diese Mitteilungen müssen nicht beantwortet werden; stattdessen ist ihr Erhalt unverzüglich zu bestätigen. Da die Zahl der Wiederaufnahmegesuche derzeit über der der Aufnahmegesuche liegt, wird diese Maßnahme wesentlich zur Eindämmung der Sekundärmigration beitragen.

- Damit verbunden sind **verfahrensrechtliche Konsequenzen** für die Prüfung des Antrags nach einer Überstellung zum Zwecke der Wiederaufnahme. Um Sekundärmigration zu verhindern und zu sanktionieren, wurden die Vorschriften im Hinblick darauf geändert, wie der zuständige Mitgliedstaat nach Wiederaufnahme einer Person den Antrag zu prüfen hat.
- Der zuständige Mitgliedstaat wurde nunmehr **verpflichtet, Begünstigte internationalen Schutzes wieder aufzunehmen**, die in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt haben oder sich dort irregulär aufhalten. Aufgrund dieser Verpflichtung verfügen die Mitgliedstaaten über das erforderliche Rechtsinstrument zur Durchsetzung von Rücküberstellungen, dem im Hinblick auf die Eindämmung der Sekundärmigration große Bedeutung zukommt.
- Die **Rechtsbehelfsbestimmungen** wurden angepasst, um das Rechtsbehelfsverfahren erheblich zu beschleunigen und zu vereinheitlichen. Neben der Einführung bestimmter kurzer Fristen wird festgelegt, dass die Einlegung eines Rechtsbehelfs automatisch die Aussetzung der Überstellung zur Folge hat. Neu ist die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs in Fällen, in denen keine Überstellungsentscheidung ergeht und der Antragsteller geltend macht, dass sich ein Familienangehöriger oder – im Falle von Minderjährigen – auch ein Verwandter rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.
- Da das **Schlichtungsverfahren** als Streitbeilegungsmechanismus nie förmlich angewandt wurde, seit es (in einer etwas anderen Form) im Dubliner Übereinkommen von 1990 eingeführt worden war, erscheint es unnötig und sollte daher abgeschafft werden.
- Es wird vorgeschlagen, dass die Aufgaben im Rahmen des bestehenden **Frühwarn- und Vorsorgemechanismus** von der neuen Asylagentur der Europäischen Union übernommen werden, wie insbesondere in Kapitel 5 über Kontrolle und Bewertung sowie in Kapitel 6 über operative und technische Unterstützung des Vorschlags über die Asylagentur der Europäischen Union dargelegt ist. Dieser Mechanismus wurde daher aus der Dublin-Verordnung gestrichen.
- Ein **Netz von Dublin-Stellen** wird von der Asylagentur der Europäischen Union eingerichtet und verwaltet, um die praktische Zusammenarbeit und den Informationsaustausch in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Verordnung, unter anderem bei der Ausarbeitung praxisbezogener Hilfsmittel und Leitlinien, zu fördern.
- In Bezug auf **unbegleitete Minderjährige** wird in dem Vorschlag klargestellt, dass der Mitgliedstaat, in dem ein Minderjähriger seinen Antrag auf internationalen Schutz erstmals gestellt hat, zuständig sein wird, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass dies dem Wohl des Minderjährigen zuwiderläuft. Diese Vorschrift ermöglicht eine rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats und somit – auch in Anbetracht der vorgeschlagenen verkürzten

Fristen – einen schnellen Zugang zum Verfahren für diese schutzbedürftige Gruppe von Antragstellern.

- Die Bestimmung über **Garantien für unbegleitete Minderjährige** wird dahingehend angepasst, dass die Würdigung des Kindeswohls praxisgerechter erfolgt. Vor Überstellung eines unbegleiteten Minderjährigen in einen anderen Mitgliedstaat trägt der überstellende Mitgliedstaat daher dafür Sorge, dass der andere Mitgliedstaat unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen nach den Richtlinien über Asylverfahren und Aufnahmebedingungen trifft. Außerdem wird festgelegt, dass jeder Entscheidung zur Überstellung eines unbegleiteten Minderjährigen eine Würdigung seines Wohls vorausgehen muss, die von qualifiziertem Personal rasch vorzunehmen ist.

## II. Korrekturmechanismus für die Zuweisung

Mit der neu gefassten Verordnung wird ein Korrekturmechanismus eingeführt, der eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und einen raschen Zugang der Antragsteller zu den Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes in Situationen gewährleisten soll, in denen ein Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er nach der Verordnung zuständig ist, konfrontiert ist. Damit soll eine eklatante Unausgewogenheit in Bezug auf den Anteil der Asylanträge, die in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund der Anwendung der Zuständigkeitskriterien zu bearbeiten sind, ausgeglichen werden.

- **Erfassungs- und Überwachungssystem**

Ein automatisiertes System wird eingeführt, das die Erfassung aller Anträge und die Überwachung des Anteils jedes Mitgliedstaats an der Gesamtzahl der Anträge ermöglichen wird. Für die Entwicklung und den technischen Betrieb des Systems wird die Agentur der Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) zuständig sein. Bei Stellung eines Antrags erfasst der Mitgliedstaat diesen in dem automatisierten System, das jeden Antrag unter einer gesonderten Antragsnummer erfasst. Sobald ein Mitgliedstaat als zuständiger Mitgliedstaat bestimmt wurde, wird dies ebenfalls in das System eingegeben. Das automatisierte System wird ferner in Echtzeit Folgendes anzeigen: die Gesamtzahl der in der EU gestellten Anträge und die Zahl der Anträge je Mitgliedstaat sowie – nach Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats – die Zahl der Anträge, die jeder Mitgliedstaat als zuständiger Mitgliedstaat zu prüfen hat, und den Anteil, der auf den jeweiligen Mitgliedstaat im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten entfällt. Das System wird auch die Zahl der Personen anzeigen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten tatsächlich neu angesiedelt wurden.

- **Auslösung des Korrekturmechanismus für die Zuweisung**

Die Zahl der Anträge, für die ein bestimmter Mitgliedstaat zuständig ist, und die Zahl der von einem Mitgliedstaat tatsächlich neu angesiedelten Personen bilden die Grundlage für die Berechnung der jeweiligen Anteile. Dazu gehören die Anträge, für die ein Mitgliedstaat nach der Unzulässigkeitsprüfung, aufgrund des Konzepts des sicheren Herkunftsstaats und aus Sicherheitsgründen zuständig wäre. Die Berechnungen erfolgen auf rollierender Ein-Jahres-Basis, d. h. jederzeit, auf der Grundlage der Zahl der neuen Anträge, für die ein Mitgliedstaat in dem System im Laufe des vergangenen Jahres als zuständig bestimmt wurde, und auf der Grundlage

der Zahl der tatsächlich neu angesiedelten Personen. Das System berechnet laufend den Prozentsatz der Anträge, für die jeder Mitgliedstaat als zuständig bestimmt wurde, und vergleicht sie mit dem auf einem Schlüssel beruhenden Referenzprozentsatz. Dieser Referenzschlüssel stützt sich auf zwei Kriterien mit gleicher Gewichtung (jeweils 50 %): die Bevölkerungsgröße und das Gesamt-BIP eines Mitgliedstaats. Der Korrekturmechanismus für die Zuweisung wird automatisch zugunsten eines Mitgliedstaats ausgelöst, wenn die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz, für die ein Mitgliedstaat zuständig ist, 150 % der nach dem Referenzschlüssel ermittelten Zahl übersteigt.

- **Zuweisung von Anträgen durch einen Referenzschlüssel und Beendigung des Korrekturmechanismus**

Ab der Auslösung des Mechanismus werden alle neuen Anträge, die in dem einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzten Mitgliedstaat gestellt werden, nach der Zulässigkeitsprüfung, aber vor der Dublin-Prüfung jenen Mitgliedstaaten zugewiesen, bei denen die Zahl der Anträge, für die sie zuständig sind, unter der nach dem Referenzschlüssel ermittelten Zahl liegt. Auf der Grundlage des Referenzschlüssels werden die Anträge proportional zwischen diesen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Einem Mitgliedstaat werden keine weiteren Anträge zugewiesen, sobald die Zahl der Anträge, für die er zuständig ist, die nach dem Referenzschlüssel ermittelte Zahl übersteigt.

Die Zuweisung erfolgt so lange, wie die Zahl der Anträge, die in dem einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzten Mitgliedstaat zu prüfen sind, noch 150 % seiner Referenzzahl übersteigt.

Familienangehörige, die dieses Zuweisungsverfahren betrifft, werden demselben Mitgliedstaat zugewiesen. Der Korrekturmechanismus darf nicht zu einer Trennung von Familienangehörigen führen.

- **Finanzielle Solidarität**

Ein Zuweisungsmitgliedstaat kann beschließen, sich vorübergehend – während eines Zeitraums von zwölf Monaten – nicht an dem Korrekturmechanismus zu beteiligen. In diesem Fall würde der betreffende Mitgliedstaat dies in das automatisierte System eingeben und die anderen Mitgliedstaaten, die Kommission und die Asylagentur der Europäischen Union davon in Kenntnis setzen. Danach werden die Anträge, die diesem Mitgliedstaat zugewiesen worden wären, stattdessen den anderen Mitgliedstaaten zugewiesen. Der Mitgliedstaat, der sich vorübergehend nicht an dem Korrekturmechanismus beteiligt, muss einen Solidarbeitrag von 250 000 EUR pro Antragsteller an die Mitgliedstaaten entrichten, die als für die Prüfung dieser Anträge zuständig bestimmt wurden. Die Kommission sollte einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung der praktischen Modalitäten für die Durchführung des Solidarbeitragsmechanismus erlassen. Die Asylagentur der Europäischen Union wird die Anwendung des Solidarbeitragsmechanismus überwachen und der Kommission jährlich darüber Bericht erstatten.

- **Verfahren im überstellenden Mitgliedstaat und im Zuweisungsmitgliedstaat**

Der Mitgliedstaat, dem der Korrekturmechanismus zugutekommt, überstellt den Antragsteller in den Zuweisungsmitgliedstaat; außerdem übermittelt er die Fingerabdrücke des Antragstellers, damit der letztgenannte Mitgliedstaat die

Sicherheitsüberprüfung durchführen kann. Ausgehend von den während der Durchführung der Umsiedlungsbeschlüsse gesammelten Erfahrungen sollen so Hindernisse für die Zuweisung vermieden werden. Nach der Überstellung des Antragstellers führt der Zuweisungsmitgliedstaat die Dublin-Prüfung durch, um zu überprüfen, ob im Falle des Antragstellers vorrangige Kriterien wie Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat zutreffen. Sollte dies der Fall sein, wird der Antragsteller in den betreffenden Mitgliedstaat überstellt, der folglich zuständig wäre.

- **Überprüfungsklausel**

Es ist vorgesehen, dass die Kommission das Funktionieren des Korrekturmechanismus für die Zuweisung 18 Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung und danach jährlich überprüft, um zu beurteilen, ob der Korrekturmechanismus seinen Zweck erfüllt, d. h. eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellt und bestimmte Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, entlastet.

Die Kommission wird insbesondere überprüfen, ob der Schwellenwert für die Auslösung und Beendigung des Korrekturmechanismus tatsächlich eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und einen raschen Zugang der Antragsteller zu den Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes in Situationen gewährleistet, in denen ein Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er nach dieser Verordnung zuständig ist, konfrontiert ist.

Vorschlag 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)**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —  
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe e,  
auf Vorschlag der Europäischen Kommission,  
nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,  
nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,  
nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,  
gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,  
in Erwägung nachstehender Gründe:

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 1  
(angepasst)

- (1) ~~Die Verordnung (EG) Nr. 243/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist<sup>17</sup>~~  Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>18</sup>  muss in einigen wesentlichen Punkten geändert werden. Aus Gründen der Klarheit empfiehlt sich eine Neufassung der Verordnung.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 2

- (2) Eine gemeinsame Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ist wesentlicher Bestandteil des Ziels der Europäischen Union,

---

<sup>17</sup> ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1.

<sup>18</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 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 (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).



schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Union um Schutz nachsuchen.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 3

- (3) Der Europäische Rat ist auf seiner Sondertagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere übereingekommen, auf ein GEAS hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und umfassende Anwendung des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967 (im Folgenden „Genfer Abkommen“) stützt, damit der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt und niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist. In dieser Hinsicht gelten unbeschadet der in dieser Verordnung festgelegten Zuständigkeitskriterien die Mitgliedstaaten, die alle den Grundsatz der Nichtzurückweisung achten, als sichere Staaten für Drittstaatsangehörige.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 4

- (4) Entsprechend den Schlussfolgerungen von Tampere sollte das GEAS auf kurze Sicht eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats umfassen.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 5

- (5) Eine solche Formel sollte auf objektiven und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechten Kriterien basieren. Sie sollte insbesondere eine rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats ermöglichen, um den effektiven Zugang zu den Verfahren zur Gewährung des internationalen Schutzes zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz nicht zu gefährden.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 6

- (6) Die erste Phase auf dem Weg zu einem GEAS, das auf längere Sicht zu einem gemeinsamen Verfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, führen soll, ist nun abgeschlossen. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 4. November 2004 das Haager Programm angenommen, das die Ziele für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgab, die im Zeitraum 2005–2010 erreicht werden sollten. Im Haager Programm wurde die Europäische Kommission aufgefordert, die Bewertung der Rechtsakte aus der ersten Phase abzuschließen und dem Europäischen Parlament und dem Rat die Rechtsakte und Maßnahmen der zweiten Phase so vorzulegen, dass sie vor Ende 2010 angenommen werden können.

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 7  
⇒ neu

- (7) Im Programm von Stockholm hat der Europäische Rat sein Ziel bekräftigt, bis spätestens 2012 gemäß Artikel 78 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu errichten. Außerdem betonte er, dass das Dublin-System weiterhin ein zentrales Element beim Aufbau des GEAS bildet, da es die Zuständigkeit für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zwischen den Mitgliedstaaten eindeutig zuweist. ⇒ Im Mai 2015 kündigte die Kommission in ihrer Mitteilung über die Europäische Migrationsagenda an, dass sie die Dublin-Verordnung bewerten und im Bedarfsfall einen Vorschlag zu ihrer Überarbeitung vorlegen würde, insbesondere um eine gerechtere Verteilung von Asylsuchenden in Europa zu erreichen ⇐.

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 8

- ~~(8) Die Mittel des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), das durch die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>19</sup> errichtet wurde, sollten dafür bereitstehen, den einschlägigen Dienststellen der für die Durchführung dieser Verordnung zuständigen Mitgliedstaaten angemessene Unterstützung zu leisten. Insbesondere sollte das EASO für Solidaritätsmaßnahmen wie den Asyl-Einsatzpool mit Asyl-Unterstützungsteams Sorge tragen, die diejenigen Mitgliedstaaten unterstützen, die sich einem besonderen Druck gegenübersehen und den Personen, die internationalen Schutz beantragen (im Folgenden „Antragsteller“), keine angemessenen Bedingungen insbesondere hinsichtlich der Aufnahme und des Schutzes bieten können.~~

↓ neu

- (9) Die Asylagentur der Europäischen Union sollte die Anwendung dieser Verordnung angemessen unterstützen, insbesondere indem sie den Referenzschlüssel für die Verteilung von Asylsuchenden im Rahmen des Korrekturmechanismus für die Zuweisung festlegt und anhand von Eurostat-Daten die dem Referenzschlüssel zugrunde liegenden Zahlen sowie den Referenzschlüssel jährlich anpasst.

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 9  
(angepasst)  
⇒ neu

- (10) Angesichts der Bewertungsergebnisse in Bezug auf die Umsetzung der ~~☒~~ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 ~~☒~~ Instrumente der ersten Phase empfiehlt es sich in dieser Phase, die der Verordnung ~~(EG) Nr. 242/2002~~ (EU) Nr. 604/2013 zugrunde liegenden Prinzipien zu bestätigen und angesichts der bisherigen Erfahrungen

<sup>19</sup> ABl. L 132 vom 29.5.2010, S. 11.

gleichzeitig die notwendigen Verbesserungen mit Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Dublin-Systems und den auf der Grundlage dieses Systems gewährten Schutz der Antragsteller vorzunehmen. ~~Da ein gut funktionierendes Dublin-System für das GEAS von großer Bedeutung ist, sollten seine Grundlagen und seine Funktionsweise im Zuge des Aufbaus anderer Instrumente des GEAS und der Solidarität der Union überprüft werden. Es sollte ein umfassender „Eignungstest“, d. h. eine faktengestützte Überprüfung der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Dublin-Systems, einschließlich seiner Auswirkungen auf die Grundrechte durchgeführt werden.~~ ⇒ Ausgehend von dieser Bewertung und Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen Interessenträgern empfiehlt es sich auch, in der Verordnung Maßnahmen festzulegen, die für eine gerechte Verteilung der Zuständigkeit für Anträge auf internationalen Schutz zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich sind, insbesondere um sicherzustellen, dass einige Mitgliedstaaten nicht unverhältnismäßig stark belastet werden. ⇐

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 10

- (11) Zur Wahrung der Gleichbehandlung aller Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, und der Übereinstimmung mit dem geltenden Asylrecht der Union, insbesondere mit der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ~~vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes~~<sup>20</sup> umfasst der Anwendungsbereich dieser Verordnung Personen, die subsidiären Schutz beantragt haben, sowie Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz ~~mit Anrecht auf subsidiären Schutz.~~

↕ neu

- (12) Um sicherzustellen, dass Begünstigte internationalen Schutzes, die in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als des zuständigen Mitgliedstaats eingereist sind, ohne die dortigen Aufenthaltsbedingungen zu erfüllen, vom zuständigen Mitgliedstaat wieder aufgenommen werden, ist es notwendig, Begünstigte internationalen Schutzes in den Geltungsbereich dieser Verordnung einzubeziehen.

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 11

- (13) Die Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ~~vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen~~

<sup>20</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

Schutz beantragen<sup>21</sup> sollte vorbehaltlich der Einschränkungen der Anwendung jener Richtlinie auf das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nach Maßgabe dieser Verordnung Anwendung finden.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 12

- (14) Die Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ~~vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes~~<sup>22</sup> sollte zusätzlich und unbeschadet der Bestimmungen über die in dieser Verordnung geregelten Verfahrensgarantien vorbehaltlich der Beschränkungen der Anwendung dieser Richtlinie gelten.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 13

- (15) Bei der Anwendung dieser Verordnung sollte das Wohl des Kindes im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 und mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein. Bei der Beurteilung des Wohls des Kindes sollten die Mitgliedstaaten insbesondere das Wohlbefinden und die soziale Entwicklung des Minderjährigen, Erwägungen der Sicherheit und der Gefahrenabwehr und den Willen des Minderjährigen unter Berücksichtigung seiner Alters und seiner Reife, einschließlich seines Hintergrunds, berücksichtigen. Darüber hinaus sollten für unbegleitete Minderjährige aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit spezielle Verfahrensgarantien festgelegt werden.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 14

- (16) Im Einklang mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sollte die Achtung des Familienlebens eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein, wenn sie diese Verordnung anwenden.
- 

↓ neu

- (17) Um zu verhindern, dass Antragsteller, deren Anträge unzulässig sind, die wahrscheinlich keinen internationalen Schutz benötigen oder die eine Gefahr für die Sicherheit darstellen, aus einem Mitgliedstaat in einen anderen überstellt werden, ist sicherzustellen, dass der Mitgliedstaat, in dem zuerst ein Antrag gestellt wird, die Zulässigkeit des Antrags hinsichtlich des ersten Asylstaats und des sicheren Drittstaats überprüft und Anträge von Antragstellern, die aus einem in der EU-Liste aufgeführten

---

<sup>21</sup> Siehe Seite 96 dieses Amtsblatts, Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96).

<sup>22</sup> Siehe Seite 60 dieses Amtsblatts, Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60).

sicheren Herkunftsstaat stammen oder bei denen Bedenken hinsichtlich der Sicherheit bestehen, in beschleunigten Verfahren prüft.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 15

- (18) Mit der gemeinsamen Bearbeitung der von den Mitgliedern einer Familie gestellten Anträge auf internationalen Schutz durch ein und denselben Mitgliedstaat kann sichergestellt werden, dass die Anträge sorgfältig geprüft werden, diesbezügliche Entscheidungen kohärent sind und dass die Mitglieder einer Familie nicht voneinander getrennt werden.
- 

↓ neu

- (19) Die Definition des Begriffs „Familienangehörige“ in dieser Verordnung sollte die Geschwister des Antragstellers beinhalten. Die Zusammenführung von Geschwistern ist besonders wichtig, um die Integrationschancen von Antragstellern zu verbessern und somit die Sekundärmigration einzudämmen. Ferner sollte die Definition des Begriffs „Familienangehörige“ der Realität der derzeitigen Migrationstendenzen Rechnung tragen, wonach sich Antragsteller häufig längere Zeit auf Durchreise befinden, bevor sie im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ankommen. Daher sollte die Definition verwandtschaftliche Beziehungen umfassen, die außerhalb des Herkunftslandes, aber vor der Ankunft der Antragsteller im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats entstanden sind. Diese begrenzte und gezielte Erweiterung der Definition dürfte den Anreiz für Sekundärmigration von Asylsuchenden innerhalb der EU verringern.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 16

⇒ neu

- (20) Um die uneingeschränkte Achtung des Grundsatzes der Einheit der Familie und des Wohls des Kindes zu gewährleisten, sollte ein zwischen einem Antragsteller und seinem Kind, einem seiner Geschwister oder einem Elternteil bestehendes Abhängigkeitsverhältnis, das durch Schwangerschaft oder Mutterschaft, durch den Gesundheitszustand oder hohes Alter des Antragstellers begründet ist, als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium herangezogen werden. Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der einen Familienangehörigen oder Verwandten in einem anderen Mitgliedstaat hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten. ⇒ Um unbegleitete Minderjährige von einer Sekundärmigration abzuhalten, die ihrem Wohl zuwiderläuft, sollte – wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten vorhanden sind – der zuständige Mitgliedstaat derjenige sein, in dem der unbegleitete Minderjährige erstmals seinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, sofern nicht nachgewiesen wird, dass dies dem Kindeswohl zuwiderlaufen würde. Vor der Überstellung eines unbegleiteten Minderjährigen in einen anderen Mitgliedstaat sollte der überstellende Mitgliedstaat dafür Sorge tragen, dass der andere Mitgliedstaat alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzes des Kindes trifft und insbesondere zügig einen oder mehrere Vertreter

bestellt, der dafür sorgt beziehungsweise die dafür sorgen, dass sämtliche dem Minderjährigen zustehenden Rechte gewahrt werden. Jeder Entscheidung zur Überstellung eines unbegleiteten Minderjährigen sollte eine Würdigung seines Wohls vorausgehen, die von entsprechend qualifiziertem Personal mit den erforderlichen Fachkenntnissen vorzunehmen ist. ⇐

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 17  
(angepasst)  
⇒ neu

- (21) ⇒ Dass ein Mitgliedstaat die Zuständigkeit für die Prüfung eines in dem betreffenden Mitgliedstaat gestellten Antrags übernimmt, obwohl eine solche Prüfung gemäß den Kriterien der vorliegenden Verordnung nicht in seine Zuständigkeit fällt, beeinträchtigt unter Umständen die Wirksamkeit und Tragfähigkeit des Systems und sollte nur im Ausnahmefall geschehen. ⇐ ~~Die Mitgliedstaaten sollten~~ ☒ Ein Mitgliedstaat sollte daher ☒ ⇒, bevor ein zuständiger Mitgliedstaat bestimmt wurde, ⇐ ~~insbesondere~~ ⇒ nur ⇐ aus humanitären Gründen ~~oder in Härtefällen~~, ⇒ insbesondere familiären Gründen, ⇐ von den Zuständigkeitskriterien abweichen können, um ~~Familienangehörige, Verwandte oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung zusammenzuführen, und~~ einen ~~bei ihm~~ in dem betreffenden oder einem anderen Mitgliedstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn ~~sie~~ er für eine solche Prüfung nach den in dieser Verordnung festgelegten verbindlichen Zuständigkeitskriterien nicht zuständig ~~ist~~ sind.

⇓ neu

- (22) Um sicherzustellen, dass die Ziele dieser Verordnung erreicht und Hindernisse, die ihre Anwendung beeinträchtigen, vermieden werden, und insbesondere um Flucht und Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern, müssen klare Pflichten festgelegt werden, die der Antragsteller im Rahmen des Verfahrens erfüllen muss und über die er rechtzeitig ordnungsgemäß informiert werden sollte. Verstöße gegen diese rechtlichen Pflichten sollten zu angemessenen und verhältnismäßigen verfahrensrechtlichen Konsequenzen für den Antragsteller und zu angemessenen und verhältnismäßigen Konsequenzen hinsichtlich seiner Aufnahmebedingungen führen. Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sollte der Mitgliedstaat, in dem sich ein solcher Antragsteller aufhält, in jedem Fall sicherstellen, dass die unmittelbaren materiellen Bedürfnisse der betreffenden Person erfüllt sind.

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 18  
(angepasst)  
⇒ neu

- (23) Um die Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats zu erleichtern, sollte ein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller geführt werden ⇒, es sei denn, der Antragsteller ist flüchtig oder die vom Antragsteller gemachten Angaben reichen zur Bestimmung des zuständigen

Mitgliedstaats aus ⇐. Der Antragsteller sollte unmittelbar bei der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz ☒ insbesondere ☒ über die Anwendung dieser Verordnung, ⇒ seine Pflichten nach Maßgabe dieser Verordnung und die Konsequenzen von deren Nichterfüllung sowie darüber, dass er sich nicht aussuchen kann, welcher Mitgliedstaat seinen Asylantrag prüft, ⇐ ~~und über die Möglichkeit informiert werden, bei dem Gespräch Angaben über die Anwesenheit von Familienangehörigen, Verwandten oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung in den Mitgliedstaaten zu machen, um das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zu erleichtern.~~

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 19  
⇒ neu

- (24) Um einen wirksamen Schutz der Rechte der Betroffenen zu gewährleisten, sollten im Einklang insbesondere mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechtsgarantien und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Überstellungsentscheidungen festgeschrieben werden. ⇒ Ein wirksamer Rechtsbehelf sollte auch in Situationen zur Verfügung stehen, in denen keine Überstellungsentscheidung ergeht, der Antragsteller aber geltend macht, dass ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, weil sich ein Familienangehöriger oder – im Falle von Minderjährigen – ein Verwandter des Antragstellers in einem anderen Mitgliedstaat aufhält. ⇐ Um die Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, sollte ein wirksamer Rechtsbehelf gegen diese Entscheidungen sowohl die Prüfung der Anwendung dieser Verordnung als auch die Prüfung der Rechts- und Sachlage in dem Mitgliedstaat umfassen, in den der Antragsteller überstellt wird. ⇒ Der wirksame Rechtsbehelf sollte sich auf eine Prüfung beschränken, ob die Gefahr besteht, dass gegen die Grundrechte des Antragstellers auf Achtung des Familienlebens, die Rechte des Kindes oder das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung verstoßen wird. ⇐
- 

↕ neu

- (25) Der Mitgliedstaat, der gemäß dieser Verordnung als zuständig bestimmt wird, sollte für die Prüfung sämtlicher Anträge des betreffenden Antragstellers einschließlich etwaiger Folgeanträge gemäß den Artikeln 40, 41 und 42 der Richtlinie 2013/32/EU zuständig sein, unabhängig davon, ob der Antragsteller das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verlassen hat oder abgeschoben wurde. Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, die die Übertragung der Zuständigkeit unter bestimmten Umständen, unter anderem wenn die Fristen für die Durchführung von Überstellungen für einen bestimmten Zeitraum abgelaufen waren, vorsahen, hatten Fluchtanreize geschaffen und sollten daher gestrichen werden.
- (26) Um die rasche Bestimmung der Zuständigkeit und Zuweisung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, an die Mitgliedstaaten sicherzustellen, sollten die Fristen für die Stellung und Beantwortung von Aufnahmegesuchen, für Wiederaufnahmemitteilungen und die Durchführung von Überstellungen sowie die Einlegung von Rechtsbehelfen und die Entscheidung über diese so weit wie möglich gestrafft und verkürzt werden.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 20

- (27) Die Inhaftnahme von Antragstellern sollte nach dem Grundsatz erfolgen, wonach eine Person nicht allein deshalb in Haft genommen werden darf, weil sie um internationalen Schutz nachsucht. Die Haft sollte so kurz wie möglich dauern und den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen. Insbesondere muss die Inhaftnahme von Antragstellern im Einklang mit Artikel 31 der Genfer Konvention stehen. Die in dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren in Bezug auf eine in Haft genommene Person sollten vorrangig schnellstmöglich angewandt werden. Hinsichtlich der allgemeinen Garantien sowie der Bedingungen für die Inhaftnahme sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Bestimmungen der Richtlinie 2013/33/EU auch auf Personen anwenden, die aufgrund dieser Verordnung in Haft genommen wurden.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 21

- (28) Mängel in Asylsystemen oder gar der Zusammenbruch von Asylsystemen, die häufig dadurch verschlimmert oder mitverursacht werden, dass die Asylsysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, können das reibungslose Funktionieren des mit dieser Verordnung eingeführten Systems beeinträchtigen, was dazu führen könnte, dass die im Asylrecht der Union und in der Grundrechtecharta der Europäischen Union sowie in anderen internationalen Menschenrechts- und Flüchtlingsrechtsverpflichtungen niedergelegten Rechte der Antragsteller verletzt werden könnten.

---

↓ neu

- (29) Eine ordnungsgemäße Registrierung sämtlicher Asylanträge in der EU unter einer gesonderten Antragsnummer dürfte helfen, Mehrfachanträge aufzudecken und irreguläre Sekundärmigration und Asylhopping zu verhindern. Um die Anwendung dieser Verordnung zu erleichtern, sollte ein automatisiertes System eingerichtet werden. Dieses sollte die Erfassung von in der EU gestellten Asylanträgen, die wirksame Überwachung des Anteils jedes einzelnen Mitgliedstaats an den Anträgen und die korrekte Anwendung des Korrekturmechanismus für die Zuweisung ermöglichen.
- (30) Die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011<sup>23</sup> errichtete Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollte für die Konzeption, die Entwicklung und das Betriebsmanagement des Zentralsystems und der Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem Zentralsystem und den nationalen Infrastrukturen zuständig sein.

---

<sup>23</sup> Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1).



~~(21) Ein Prozess für Frühwarnung, Vorsorge und Bewältigung von Asylkrisen, mit dem eine Verschlechterung in oder der Zusammenbruch von Asylsystemen verhindert werden sollen, wobei das EASO in Ausübung seiner Befugnisse aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 eine Schlüsselrolle spielt, sollte geschaffen werden, um eine tragfähige Zusammenarbeit im Rahmen dieser Verordnung sicherzustellen und das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Asylpolitik zu stärken. Ein derartiger Prozess sollte gewährleisten, dass die Union sobald wie möglich über Bedenken alarmiert wird, wenn Anlass zur Sorge besteht, dass das reibungslose Funktionieren des mit dieser Verordnung geschaffenen Systems infolge des besonderen Drucks auf ein Asylsystem eines oder mehrerer Mitgliedstaaten und/oder der Mängel, die Asylsysteme eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufweisen, beeinträchtigt ist. Mit einem derartigen Prozess könnte die Union frühzeitig Vorbeugemaßnahmen fördern und derartigen Situationen die entsprechende politische Aufmerksamkeit schenken. Solidarität, die ein Kernelement des GEAS bildet, geht Hand in Hand mit gegenseitigem Vertrauen. Durch die Steigerung dieses Vertrauens könnte der Prozess für Frühwarnung, Vorsorge und Bewältigung von Asylkrisen die Lenkung konkreter Maßnahmen echter und praktischer Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten verbessern, um den betroffenen Mitgliedstaaten im Allgemeinen und den Antragstellern im Besonderen zu helfen. Gemäß Artikel 80 AEUV des Vertrags sollten die Rechtsakte der Union, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung des Solidaritätsgrundsatzes enthalten. ⇒ Ein Korrekturmechanismus für die Zuweisung sollte eingerichtet werden, der eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und einen raschen Zugang der Antragsteller zu den Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes in Situationen gewährleisten soll, in denen ein Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er nach dieser Verordnung zuständig ist, konfrontiert ist. ⇐ und der Prozess sollte durch derartige Maßnahmen flankiert werden. Die vom Rat am 8. März 2012 angenommenen Schlussfolgerungen über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind, stellen ein Instrumentarium aus bereits bestehenden und potenziellen neuen Maßnahmen dar, das im Rahmen eines Mechanismus für Frühwarnung, Vorsorge und Bewältigung von Asylkrisen Beachtung finden sollte.~~

(32) Bei dem Korrekturmechanismus für die Zuweisung sollte ein auf der Größe der Bevölkerung und der Wirtschaft der Mitgliedstaaten basierender Schlüssel in Verbindung mit einem Schwellenwert als Bezugspunkt verwendet werden, damit der Mechanismus als Hilfeleistung für Mitgliedstaaten fungieren kann, die unverhältnismäßigem Druck ausgesetzt sind. Der Korrekturmechanismus für die Zuweisung sollte automatisch zugunsten eines Mitgliedstaats ausgelöst werden, wenn die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz, für die ein Mitgliedstaat zuständig ist, 150 % der nach dem Referenzschlüssel ermittelten Zahl übersteigt. Damit die

Bemühungen jedes einzelnen Mitgliedstaats umfassend wiedergespiegelt werden, sollte bei dieser Berechnung die Zahl der tatsächlich in diesem Mitgliedstaat neu angesiedelten Personen zu der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz addiert werden.

- (33) Wird der Zuweisungsmechanismus angewandt, so sollten die Antragsteller, die ihre Anträge in dem begünstigten Mitgliedstaat gestellt haben, Mitgliedstaaten zugewiesen werden, in denen die Zahl der Anträge niedriger ist als ihr Anteil gemäß dem auf diese Länder angewandten Referenzschlüssel. Für Fälle, in denen es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass der Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt, sollten angemessene Vorschriften vorgesehen werden, insbesondere Vorschriften für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Asylbehörden der Mitgliedstaaten. Nach der Überstellung sollte der Zuweisungsmitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat bestimmen und zum für die Prüfung des Antrags zuständigen Mitgliedstaat werden, es sei denn, aufgrund der übergeordneten Zuständigkeitskriterien, insbesondere im Zusammenhang mit der Anwesenheit von Familienangehörigen, wird bestimmt, dass ein anderer Mitgliedstaat zuständig sein sollte.
- (34) Die Kosten für die Überstellung eines Antragstellers in den Zuweisungsmitgliedstaat im Rahmen des Zuweisungsmechanismus sollten aus dem EU-Haushalt erstattet werden.
- (35) Ein Zuweisungsmitgliedstaat kann beschließen, während eines Zeitraums von zwölf Monaten keine ihm zugewiesenen Antragsteller zu akzeptieren; in diesem Fall sollte er diese Information in das automatisierte System eingeben und die anderen Mitgliedstaaten, die Kommission und die Asylagentur der Europäischen Union davon in Kenntnis setzen. Anschließend sollten die Antragsteller, die dem betreffenden Mitgliedstaat zugewiesen worden wären, stattdessen den anderen Mitgliedstaaten zugewiesen werden. Der Mitgliedstaat, der sich vorübergehend nicht an dem Korrekturmechanismus für die Zuweisung beteiligt, sollte einen Solidarbeitrag von 250 000 EUR pro nicht akzeptiertem Antragsteller an den Mitgliedstaat entrichten, der als für die Prüfung dieser Anträge zuständig bestimmt wurde. Die Kommission sollte die praktischen Modalitäten für die Durchführung des Solidarbeitragsmechanismus in einem Durchführungsrechtsakt festlegen. Die Asylagentur der Europäischen Union wird die Anwendung des Solidarbeitragsmechanismus überwachen und der Kommission jährlich darüber Bericht erstatten.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 22

~~Die Mitgliedstaaten sollten mit dem EASO bei der Zusammenstellung von Informationen über ihre Fähigkeit, besonderen Druck auf ihre Asyl- und Aufnahmesystemen zu bewältigen, insbesondere im Rahmen der Durchführung dieser Verordnung zusammenarbeiten. Das EASO sollte regelmäßig über die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 gesammelten Informationen Bericht erstatten.~~

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 24

- (36) Überstellungen in den für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat können entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003

der Kommission<sup>24</sup> auf freiwilliger Basis, in Form der kontrollierten Ausreise oder in Begleitung erfolgen. Die Mitgliedstaaten sollten sich durch entsprechende Information des Antragstellers für Überstellungen auf freiwilliger Basis einsetzen und sicherstellen, dass Überstellungen in Form einer kontrollierten Ausreise oder in Begleitung in humaner Weise und in voller Übereinstimmung mit den Grundrechten und unter Achtung der Menschenwürde sowie des Wohls des Kindes und unter weitestgehender Berücksichtigung der Entwicklung der einschlägigen Rechtsprechung, insbesondere hinsichtlich Überstellungen aus humanitären Gründen, vorgenommen werden.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 25

- (37) Der schrittweise Aufbau eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen des AEUV gewährleistet wird, sowie die Festsetzung der Unionspolitiken zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen einschließlich allgemeiner gemeinsamer Anstrengungen zur Verwaltung der Außengrenzen erfordern ausgewogene, im Geiste der Solidarität anzuwendende Zuständigkeitskriterien.

---

↓ neu

- (38) Die [Datenschutz-Grundverordnung (EU) .../2016] gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der vorliegenden Verordnung durch die Mitgliedstaaten ab dem in der genannten Verordnung festgelegten Datum; bis zu diesem Datum gilt die Richtlinie 95/46/EG. Die Mitgliedstaaten sollten geeignete technische und organisatorische Maßnahmen durchführen, um sicherzustellen und den Nachweis dafür erbringen zu können, dass die Verarbeitung gemäß der genannten Verordnung und den Bestimmungen über die diesbezüglichen Anforderungen in der vorliegenden Verordnung erfolgt. Insbesondere sollten diese Maßnahmen die Sicherheit von gemäß der vorliegenden Verordnung verarbeiteten personenbezogenen Daten gewährleisten und insbesondere den unrechtmäßigen oder nicht genehmigten Zugang zu verarbeiteten personenbezogenen Daten oder deren Weitergabe, Änderung oder Verlust verhindern. Die zuständigen Aufsichtsbehörden jedes Mitgliedstaats sollten die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die betreffenden Behörden einschließlich der Übermittlung an das automatisierte System und von dem automatisierten System und an die für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen zuständigen Behörden überwachen.
- (39) Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Asylagentur der Europäischen Union sollte vom Europäischen Datenschutzbeauftragten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 überwacht werden und gemäß den Datenschutzbestimmungen des [Vorschlags für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010] erfolgen.

---

<sup>24</sup> ABl. L 222 vom 5.9.2003, S. 3.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 26  
(angepasst)

~~Für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten nach dieser Verordnung gilt die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>25</sup>.~~

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 27

~~Der Austausch von personenbezogenen einschließlich sensibler Daten über die Gesundheit eines Antragstellers vor einer Überstellung wird gewährleisten, dass die zuständigen Asylbehörden in der Lage sind, Antragstellern eine angemessene Unterstützung zukommen zu lassen und die Kontinuität des Schutzes und der ihnen zustehenden Rechte zu gewährleisten. Der Schutz der Daten von Antragstellern, die in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden, sollte nach Maßgabe der Richtlinie 95/46/EG geregelt werden.~~

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 28

(40) Die Anwendung dieser Verordnung kann dadurch erleichtert und ihre Wirksamkeit erhöht werden, dass die Mitgliedstaaten bilaterale Vereinbarungen treffen, die darauf abzielen, die Kommunikation zwischen den zuständigen Dienststellen zu verbessern, die Verfahrensfristen zu verkürzen, die Bearbeitung von Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchen zu vereinfachen oder Modalitäten für die Durchführung von Überstellungen festzulegen.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 29

(41) Die Kontinuität zwischen dem in der Verordnung ~~(EG) Nr. 343/2003 (EU) Nr. 604/2013~~ festgelegten Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats und dem in dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren sollte sichergestellt werden. Außerdem sollte die Kohärenz zwischen dieser Verordnung und der Verordnung ~~[Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates] vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 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 und über der Strafverfolgung dienende Anträge der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten<sup>26</sup>~~ sichergestellt werden.

---

<sup>25</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

<sup>26</sup> Siehe Seite 1 dieses Amtsblatts: ~~Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem~~

---

↓ neu

- (42) Die Asylagentur der Europäischen Union sollte ein Netz der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einrichten und fördern, um die praktische Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen über sämtliche mit der Anwendung dieser Verordnung verbundenen Fragen, einschließlich der Entwicklung praktischer Instrumente und Leitlinien, auszubauen.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 30

- (43) Die Anwendung dieser Verordnung soll durch das Eurodac-System, das mit Verordnung *[Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates]* eingerichtet worden ist, erleichtert werden.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 31

- (44) Das Visa-Informationssystem, das mit Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ~~vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt<sup>27</sup>~~ eingerichtet worden ist, und insbesondere die Anwendung der Artikel 21 und 22, sollen die Anwendung ~~dieser~~ der vorliegenden Verordnung ebenfalls erleichtern.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 32

- (45) In Bezug auf die Behandlung von Personen, die unter diese Verordnung fallen, sind die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen aus den völkerrechtlichen Instrumenten einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gebunden.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 33

- (46) Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieser Verordnung zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der

~~Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 180 vom 29.6.2012, S. 1).~~

<sup>27</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60).

allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren<sup>28</sup>, ausgeübt werden.

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 34  
(angepasst)  
⇒ neu

- (47) Das Prüfungsverfahren sollte verwendet werden für die Annahme einer gemeinsamen Informationsbroschüre über Dublin/Eurodac sowie einer speziellen Informationsbroschüre für unbegleitete Minderjährige, eines Standardformblatts für den Austausch einschlägiger Informationen über unbegleitete Minderjährige, einheitlicher Bedingungen für die Abfrage und den Austausch von Informationen über Minderjährige und abhängige Personen, einheitlicher Bedingungen für die Vorbereitung und die Übermittlung von Aufnahme~~en~~ gesuchten ~~en~~ und Wiederaufnahme~~n~~ ~~en~~ mitteilungen ~~en~~ ~~en~~ ~~en~~ zweier Verzeichnisse mit Beweismitteln und Indizien für ein Aufnahmegesuch, und deren regelmäßiger Überprüfung; eines Laissez-passer, einheitlicher Bedingungen für die Abfrage und den Austausch von Informationen über Überstellungen, eines Standardformblatts für den Datenaustausch vor einer Überstellung; einer gemeinsamen Gesundheitsbescheinigung, einheitlicher Bedingungen und praktischer Vorkehrungen für den Austausch von Gesundheitsdaten einer Person vor einer Überstellung und gesicherter elektronischer Übermittlungskanäle für Gesuche.

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 35  
(angepasst)

- (48) Zur Festlegung ergänzender ~~nicht wesentlicher~~ Vorschriften sollten der Kommission nach Artikel 290 AEUV die Befugnis zum Erlass von Rechtsakten bezüglich der Ermittlung von Familienangehörigen ~~Geschwistern~~ oder Verwandten eines unbegleiteten Minderjährigen, der Kriterien für die Feststellung des Bestehens einer nachgewiesenen familiären Bindung, ~~die~~ ~~der~~ Kriterien, die zur Bewertung der Fähigkeit zur Sorge für einen unbegleiteten Minderjährigen durch einen Verwandten zu berücksichtigen sind, einschließlich der Fälle, in ~~welchem~~ ~~denen~~ sich Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte des unbegleiteten Minderjährigen in mehr als einem Mitgliedstaat aufhalten, der Elemente für die Bewertung eines Abhängigkeitsverhältnisses, der Bedingungen zur Bewertung der Fähigkeit ~~der~~ ~~zur~~ Aufnahme einer abhängigen Person durch eine Person sowie der Merkmale, die zur Beurteilung einer längerfristigen Reiseunfähigkeit zu berücksichtigen sind, übertragen werden. Bei der Ausübung ihrer Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte geht die Kommission nicht über den in Artikel ~~68 Absatz 2~~ dieser Verordnung vorgesehenen Umfang des Wohls des Kindes hinaus. Es ist von besonderer Bedeutung, dass die Kommission im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeit angemessene Konsultationen, auch auf der Ebene von Sachverständigen, durchführt ~~en~~ und dass diese Konsultationen mit den Grundsätzen in Einklang stehen, die in der Interinstitutionellen Vereinbarung über

<sup>28</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 niedergelegt wurden ☒. ☒ Um insbesondere eine gleichberechtigte Beteiligung an der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte zu gewährleisten, erhalten das Europäische Parlament und der Rat alle Dokumente zur gleichen Zeit wie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten, und ihre Sachverständigen haben systematisch Zugang zu den Sitzungen der Sachverständigengruppen der Kommission, die mit der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte befasst sind. ☒ ~~Bei der Vorbereitung und Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte sollte die Kommission eine gleichzeitige, zügige und angemessene Weiterleitung einschlägiger Dokumente an das Europäische Parlament und an den Rat gewährleisten.~~

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 36

- (49) Bei der Anwendung dieser Verordnung, einschließlich der Vorbereitung delegierter Rechtsakte, sollte die Kommission Sachverständige aus unter anderem allen einschlägigen nationalen Behörden konsultieren.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 37

- (50) Detaillierte Bestimmungen zur Anwendung der Verordnung ~~(EG) Nr. 242/2003~~ (EU) Nr. 604/2013 wurden im Wege der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 festgelegt. Aus Gründen der Klarheit oder weil sie einem allgemeinen Zweck dienen können, sollten einige Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 in der durch die Verordnung (EU) Nr. 118/2014 geänderten Fassung in ~~diese~~ die vorliegende Verordnung übernommen werden. Für die Mitgliedstaaten und die Antragsteller ist es gleichermaßen wichtig, dass es ein allgemeines Verfahren zur Lösung von Fällen gibt, in denen die Mitgliedstaaten die Verordnung unterschiedlich anwenden. Es ist daher gerechtfertigt, das in der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 vorgesehene Verfahren zur Schlichtung von Streitigkeiten, die die humanitäre Klausel betreffen, in ~~diese~~ die vorliegende Verordnung zu übernehmen und auf den Regelungsgegenstand ~~dieser~~ der vorliegenden Verordnung insgesamt auszudehnen.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 38

- (51) Um die Anwendung dieser Verordnung wirksam überwachen zu können, bedarf es einer regelmäßigen Bewertung.
- 

↓ neu

- (52) Um zu beurteilen, ob durch den in dieser Verordnung vorgesehenen Korrekturmechanismus für die Zuweisung das Ziel – die Gewährleistung einer gerechten Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und die Entlastung von Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind – erreicht wird, sollte die Kommission das Funktionieren dieses Mechanismus überprüfen und insbesondere prüfen, ob der Schwellenwert für die Auslösung und Beendigung des Korrekturmechanismus tatsächlich eine gerechte Aufteilung der

Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und einen raschen Zugang der Antragsteller zu den Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes in Situationen gewährleistet, in denen ein Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er nach dieser Verordnung zuständig ist, konfrontiert ist.

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 39

- (53) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Diese Verordnung zielt insbesondere darauf ab, sowohl die uneingeschränkte Wahrung des in Artikel 18 der Charta verankerten Rechts auf Asyl als auch die in ihren Artikeln 1, 4, 7, 24 und 47 anerkannten Rechte zu gewährleisten. Diese Verordnung sollte daher in diesem Sinne angewandt werden.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 40

- (54) Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich die Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser in einem Mitgliedstaat gestellt hat, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen dieser Verordnung besser auf Unionsebene zu erreichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.
- 

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 41

~~Gemäß Artikel 3 und Artikel 4a Absatz 1 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, haben diese Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchten.~~

---

↓ neu

- (55) [Gemäß Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben diese Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchten.]

*ODER*

- (56) [Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21



über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieser Verordnung und sind weder durch sie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.]

ODER

(53) [Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch sie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.]

(54) Gemäß Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland (mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchte.]

ODER

(53) Gemäß Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat das Vereinigte Königreich (mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchte.

(54) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch sie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.]

---

↓ 604/2013 Erwägungsgrund 42

- (57) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung, ~~die für Dänemark nicht bindend oder anwendbar ist~~ und ist weder durch sie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

## KAPITEL I

### GEGENSTAND UND DEFINITIONEN

#### Artikel 1

##### Gegenstand

Diese Verordnung legt die Kriterien und Verfahren fest, die bei der Bestimmung des ~~☒~~ einzigen ~~☒~~ Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (im Folgenden „zuständiger Mitgliedstaat“), zur Anwendung gelangen (~~im Folgenden „zuständiger Mitgliedstaat“~~).

#### Artikel 2

##### Definitionen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

- a) „Drittstaatsangehöriger“ jede Person, die nicht Bürger der Union im Sinne ~~von~~ des Artikels 20 Absatz 1 ~~des~~ AEUV ist und bei der es sich nicht um einen Staatsangehörigen eines Staates handelt, der sich aufgrund eines Abkommens mit der ~~Europäischen~~ Union an dieser Verordnung beteiligt;
- b) „Antrag auf internationalen Schutz“ einen Antrag auf internationalen Schutz im Sinne des Artikels 2 Buchstabe h der Richtlinie 2011/95/EU;
- c) „Antragsteller“ einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch nicht endgültig entschieden wurde;
- d) „Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz“ die Gesamtheit der Prüfungsvorgänge, der Entscheidungen oder Urteile der zuständigen Behörden in Bezug auf einen Antrag auf internationalen Schutz gemäß der Richtlinie 2013/32/EU und der Richtlinie 2011/95/EU mit Ausnahme der Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäß dieser Verordnung;
- e) „Rücknahme eines Antrags auf internationalen Schutz“ die vom Antragsteller im Einklang mit der Richtlinie 2013/32/EU ausdrücklich oder stillschweigend unternommenen Schritte zur Beendigung des Verfahrens, das aufgrund des von ihm gestellten Antrags auf internationalen Schutz eingeleitet worden ist;
- f) „Begünstigter internationalen Schutzes“ einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, dem internationaler Schutz im Sinne ~~von~~ des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 2011/95/EU zuerkannt wurde;
- g) „Familienangehörige“ die folgenden Mitglieder der Familie des Antragstellers, die sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sofern die Familie bereits ⇒ vor

der Ankunft des Antragstellers im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ~~←~~ ~~im~~  
~~Herkunftsland~~ bestanden hat:

- der Ehegatte des Antragstellers oder sein nicht verheirateter Partner, der mit ihm eine dauerhafte Beziehung führt, soweit nach dem Recht oder nach den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats nicht verheiratete Paare ausländerrechtlich vergleichbar behandelt werden wie verheiratete Paare,
- die minderjährigen Kinder des im ersten Gedankenstrich genannten Paares oder des Antragstellers, sofern diese nicht verheiratet sind, gleichgültig, ob es sich nach nationalem Recht um eheliche oder außerehelich geborene oder adoptierte Kinder handelt,
- bei einem minderjährigen und unverheirateten Antragsteller, der Vater, die Mutter oder ein anderer Erwachsener, der entweder nach dem Recht oder nach den Gepflogenheiten des Mitgliedstaats, in dem sich der Erwachsene ~~sich~~ aufhält, für den Minderjährigen verantwortlich ist,
- bei einem unverheirateten, minderjährigen Begünstigten internationalen Schutzes, der Vater, die Mutter oder ein anderer Erwachsener, der/die entweder nach dem Recht oder nach den Gepflogenheiten des Mitgliedstaats, in dem sich der Begünstigte aufhält, für ihn verantwortlich ist.

---

↓ neu

- die Geschwister des Antragstellers;

---

↓ 604/2013

h) „Verwandter“ ~~–der den~~ volljährigen Onkel, die volljährige Tante oder einen Großelternteil des Antragstellers, der/die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, ungeachtet dessen, ob es sich gemäß dem nationalen Recht bei dem Antragsteller um ein ehelich oder außerehelich geborenes oder adoptiertes Kind handelt;

i) „Minderjähriger“ einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen unter 18 Jahren;

j) „unbegleiteter Minderjähriger“ einen Minderjährigen, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem Recht oder nach den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet; dies schließt einen Minderjährigen ein, der nach Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dort ohne Begleitung zurückgelassen wird;

k) „Vertreter“ eine Person oder Organisation, die von den zuständigen Behörden zur Unterstützung und Vertretung eines unbegleiteten Minderjährigen in Verfahren nach Maßgabe dieser Verordnung bestellt wurde, um das Wohl des Kindes zu wahren und für den Minderjährigen, soweit erforderlich, Rechtshandlungen vorzunehmen. Wird eine Organisation zum Vertreter bestellt, so bezeichnet der Ausdruck „Vertreter“ eine Person, die in Bezug auf den Minderjährigen ihre Pflichten im Einklang mit dieser Verordnung wahrnimmt;

l) „Aufenthaltstitel“ jede von den Behörden eines Mitgliedstaats erteilte Erlaubnis, mit der der Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats gestattet wird, einschließlich der Dokumente, mit denen die Genehmigung des Aufenthalts im Hoheitsgebiet im Rahmen einer Regelung des vorübergehenden Schutzes oder bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die eine Ausweisung verhindernden Umstände nicht mehr gegeben sind, nachgewiesen werden kann; ausgenommen sind Visa und Aufenthaltstitel Aufenthaltsgenehmigungen, die während der zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats entsprechend dieser Verordnung erforderlichen Frist oder während der Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz oder eines Antrags auf Gewährung eines Aufenthaltstitels einer Aufenthaltserlaubnis erteilt wurden;

m) „Visum“ die Erlaubnis oder Entscheidung eines Mitgliedstaats, die im Hinblick auf die Einreise zum Zweck der Durchreise oder die Einreise zum Zweck eines Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat oder in mehreren Mitgliedstaaten verlangt wird. Es werden folgende Arten von Visa unterschieden:

- „Visum für den längerfristigen Aufenthalt“: eine von einem der Mitgliedstaaten im Einklang mit seinem innerstaatlichen nationalen Recht oder dem Unionsrecht ausgefertigte Erlaubnis oder Entscheidung, die im Hinblick auf die Einreise zum Zweck eines Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat von mehr als drei Monaten verlangt wird,
- „Visum für den kurzfristigen Aufenthalt“: eine Erlaubnis oder Entscheidung eines Mitgliedstaats im Hinblick auf die Durchreise durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer oder aller Mitgliedstaaten oder einen geplanten Aufenthalt in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum ab dem Zeitpunkt der ersten Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten,
- „Visum für den Flughafentransit“: ein für die Durchreise durch die internationalen Transitzonen eines oder mehrerer Flughäfen von Mitgliedstaaten gültiges Visum;

n) „Fluchtgefahr“ das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Antragsteller, ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, gegen den ein Überstellungsverfahren läuft, diesem Verfahren möglicherweise durch Flucht entzieht entziehen könnte;

↓ neu

o) „begünstigter Mitgliedstaat“ den Mitgliedstaat, der von dem in Kapitel VII beschriebenen Korrekturmechanismus für die Zuweisung profitiert und die Zuweisung des Antragstellers vornimmt;

p) „Zuweisungsmitgliedstaat“ den Mitgliedstaat, dem ein Antragsteller gemäß dem in Kapitel VII beschriebenen Korrekturmechanismus für die Zuweisung zugewiesen wird;

q) „neu angesiedelte Person“ eine Person, die den Prozess durchläuft, bei dem Drittstaatsangehörige auf ein Ersuchen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (im Folgenden „UNHCR“) hin, das aufgrund ihres Bedürfnisses

an internationalem Schutz ergangen ist, aus einem Drittstaat in einen Mitgliedstaat überstellt werden, in dem sie sich aufhalten dürfen

i) als „Flüchtling“ im Sinne des Artikels 2 Buchstabe e der Richtlinie 2011/95/EU,

ii) mit „subsidiärem Schutzstatus“ im Sinne des Artikels 2 Buchstabe g der Richtlinie 2011/95/EU oder

iii) mit jedem anderen Status, der nach dem nationalen und dem Unionsrecht dieselben Rechte und Vergünstigungen gewährt wie die unter den Ziffern i und ii genannten;

r) „Asylagentur der Europäischen Union“ die Agentur, die mit der Verordnung (EU) [Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 439/2010] errichtet wurde.

↓ 604/2013

## KAPITEL II

### *ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE UND SCHUTZGARANTIEN*

#### *Artikel 3*

##### **Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz**

(1) Die Mitgliedstaaten prüfen jeden Antrag auf internationalen Schutz, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen stellt. Der Antrag wird von einem einzigen Mitgliedstaat geprüft, der nach den Kriterien des Kapitels III als zuständiger Staat bestimmt wird.

(2) Lässt sich anhand der Kriterien dieser Verordnung der zuständige Mitgliedstaat nicht bestimmen, so ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig.

Erweist es sich als unmöglich, einen Antragsteller an den zunächst als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu überstellen, da es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen, so setzt der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat die Prüfung der in Kapitel III vorgesehenen Kriterien fort, um festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt werden kann.

Kann keine Überstellung gemäß diesem Absatz an einen aufgrund der Kriterien des Kapitels III bestimmten Mitgliedstaat oder an den ersten Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wurde, vorgenommen werden, so wird der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat der zuständige Mitgliedstaat.

~~(3) Jeder Mitgliedstaat behält das Recht, einen Antragsteller nach Maßgabe der Bestimmungen und Schutzgarantien der Richtlinie 32/2013/EU in einen sicheren Drittstaat zurück oder auszuweisen.~~

(3) Bevor der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, die Kriterien der Kapitel III und IV zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats anwendet, geht er wie folgt vor:

a) Er prüft, ob der Antrag auf internationalen Schutz nach Artikel 33 Absatz 2 Buchstaben b und c der Richtlinie 2013/32/EU unzulässig ist, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als erster Asylstaat des Antragstellers oder als für den Antragsteller sicherer Drittstaat betrachtet wird, und

b) er prüft den Antrag im beschleunigten Verfahren gemäß Artikel 31 Absatz 8 der Richtlinie 2013/32/EU, wenn folgende Gründe vorliegen:

i) der Antragsteller besitzt die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats oder ist staatenlos und hatte zuvor seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat, der in der durch die Verordnung [Vorschlag COM(2015) 452 vom 9. September 2015] festgelegten gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten als sicherer Herkunftsstaat bestimmt wurde, oder

ii) es gibt schwerwiegende Gründe für die Annahme, dass der Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des Mitgliedstaats darstellt, oder er wurde aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung nach nationalem Recht zwangsausgewiesen.

(4) Wenn der Mitgliedstaat nach Absatz 3 einen Antrag als unzulässig betrachtet oder einen Antrag im beschleunigten Verfahren prüft, gilt dieser Mitgliedstaat als der zuständige Mitgliedstaat.

(5) Der Mitgliedstaat, der einen Antrag auf internationalen Schutz – auch in den in Absatz 3 genannten Fällen – geprüft hat, ist für die Prüfung aller weiteren Angaben oder Folgeanträge des betreffenden Antragstellers gemäß den Artikeln 40, 41 und 42 der Richtlinie 2013/32/EU zuständig, unabhängig davon, ob der Antragsteller die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten verlassen hat oder abgeschoben wurde.

#### Artikel 4

##### **Pflichten des Antragstellers**

(1) Ist eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen beabsichtigt, irregulär in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingereist, so ist der Antrag in dem Mitgliedstaat dieser ersten Einreise zu stellen. Hält sich eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen beabsichtigt, rechtmäßig in einem Mitgliedstaat auf, so ist der Antrag in diesem Mitgliedstaat zu stellen.

(2) Der Antragsteller stellt so bald wie möglich und spätestens während des Gesprächs gemäß Artikel 7 alle für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats relevanten Elemente und Informationen bereit und kooperiert mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

### (3) Der Antragsteller

- a) kommt einer Überstellungsentscheidung, von der er nach Artikel 27 Absätze 1 und 2 und Artikel 38 Buchstabe b in Kenntnis gesetzt wird, nach;
- b) hält sich im Mitgliedstaat der Antragstellung beziehungsweise in dem Mitgliedstaat, in den er überstellt wird, auf und stellt sich den zuständigen Behörden des jeweiligen Staats zur Verfügung.

### Artikel 5

#### Folgen bei Verstößen

(1) Verstößt ein Antragsteller gegen die in Artikel 4 Absatz 1 dargelegte Pflicht, so prüft der gemäß dieser Verordnung zuständige Mitgliedstaat den Antrag in einem beschleunigten Verfahren gemäß Artikel 31 Absatz 8 der Richtlinie 2013/32/EU.

(2) Der Mitgliedstaat, in dem sich der Antragsteller aufhalten muss, setzt die Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats auch dann fort, wenn der Antragsteller das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ohne Genehmigung verlassen hat oder den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats aus anderen Gründen nicht zur Verfügung steht.

(3) Der Antragsteller hat während der Verfahren gemäß dieser Verordnung nur in dem Mitgliedstaat, in dem er sich aufhalten muss, Anspruch auf die Aufnahmebedingungen gemäß den Artikeln 14 bis 19 der Richtlinie 2013/33/EU, mit Ausnahme der medizinischen Notversorgung.

(4) Die zuständigen Behörden berücksichtigen für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats relevante Elemente und Informationen nur, wenn diese innerhalb der in Artikel 4 Absatz 2 festgelegten Frist bereitgestellt wurden.

↓ 604/2013  
⇒ neu

### Artikel ~~4~~ 6

#### Recht auf Information

(1) Sobald ein Antrag auf internationalen Schutz im Sinne des Artikels ~~20~~ 21 Absatz 2 in einem Mitgliedstaat gestellt wird, unterrichten seine zuständigen Behörden den Antragsteller über die Anwendung dieser Verordnung ⇒ sowie die Pflichten gemäß Artikel 4 und die Folgen bei Verstößen gemäß Artikel 5 ⇐ und insbesondere über folgende Aspekte:

↓ neu

- a) darüber, dass das Recht, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, nicht beinhaltet, dass sich der Antragsteller aussuchen kann, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist;

---

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

eb) die Ziele dieser Verordnung und die Folgen einer weiteren Antragstellung in einem anderen Mitgliedstaat sowie die Folgen ~~eines Umzugs in einen anderen Mitgliedstaat~~ ⇒ eines Verlassens des Mitgliedstaats, in dem er sich aufhalten muss ⇐ während ~~die der~~ Schritte, in welchen der nach dieser Verordnung zuständige Mitgliedstaat bestimmt wird und der Antrag auf internationalen Schutz geprüft wird ⇒ , und insbesondere darüber, dass der Antragsteller nur in dem Mitgliedstaat, in dem er sich aufhalten muss, Anspruch auf die Aufnahmebedingungen gemäß den Artikeln 14 bis 19 der Richtlinie 2013/33/EU hat, mit Ausnahme der medizinischen Notversorgung ⇐ ;

ec) die Kriterien ⇒ und die Verfahren ⇐ für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, die Rangfolge derartiger Kriterien in den einzelnen Schritten des Verfahrens und ihre Dauer ~~einschließlich der Tatsache, dass ein in einem Mitgliedstaat gestellter Antrag auf internationalen Schutz dazu führen kann, dass dieser Mitgliedstaat nach dieser Verordnung zuständig wird, selbst wenn diese Zuständigkeit nicht auf derartigen Kriterien beruht~~;

ed) das persönliche Gespräch gemäß Artikel ~~6~~ 7 und die ~~Möglichkeit~~ ⇒ Pflicht ⇐ , Angaben über die Anwesenheit von Familienangehörigen, Verwandten oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung in den Mitgliedstaaten zu machen ⇒ und diese Angaben zu belegen ⇐ , einschließlich der Mittel, mit denen der Antragsteller diese Angaben machen kann;

ee) die Möglichkeit zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen eine Überstellungsentscheidung ~~und gegebenenfalls zur Beantragung einer Aussetzung der Überstellung~~ ⇒ binnen sieben Tagen nach deren Zustellung und die Tatsache, dass sich dieser Rechtsbehelf auf eine Prüfung beschränkt, ob ein Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 2 im Zusammenhang mit der Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung oder gegen die Artikel 10 bis 13 und 18 vorliegt ⇐ ;

ef) ~~den Umstand~~, darüber, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ⇒ und die Asylagentur der Europäischen Union personenbezogene Daten des Antragstellers verarbeiten und unter anderem ⇐ ihn betreffende Daten allein zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dieser Verordnung austauschen ~~dürfen~~;

---

↓ neu

g) die Kategorien der betreffenden personenbezogenen Daten;

---

↓ 604/2013  
⇒ neu

fh) das Auskunftsrecht bezüglich ihn betreffender Daten und das Recht zu beantragen, dass solche Daten berichtigt werden, sofern sie unrichtig sind, oder gelöscht werden, sofern sie unrechtmäßig verarbeitet wurden, sowie die Verfahren zur Ausübung dieser Rechte einschließlich der Kontaktangaben der Behörden im



Sinne des Artikels ~~25~~ 47 und der nationalen Datenschutzbehörden, die für die Entgegennahme von Beschwerden über den Schutz personenbezogener Daten zuständig sind  $\Rightarrow$ , sowie die Kontaktangaben des Datenschutzbeauftragten;  $\Leftarrow$   $\frac{1}{2}$

$\Downarrow$  neu

i) gegebenenfalls das in Kapitel VII dargelegte Zuweisungsverfahren.

$\Downarrow$  604/2013 (angepasst)

$\Rightarrow$  neu

(2) Die Informationen nach Absatz 1 werden schriftlich in einer Sprache mitgeteilt, die der Antragsteller versteht oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass der Antragsteller sie versteht. Die Mitgliedstaaten verwenden hierzu das zu diesem Zweck gemäß Absatz 3 erstellte gemeinsame Merkblatt.

Wenn dies für das richtige Verständnis des Antragstellers notwendig ist, werden die Informationen auch mündlich, beispielsweise bei dem Gespräch nach Artikel ~~5~~ 7, erteilt.

(3) Die Kommission erstellt im Wege von Durchführungsrechtsakten ein gemeinsames Merkblatt sowie ein spezielles Merkblatt für unbegleitete Minderjährige, das mindestens die Angaben in Absatz 1 ~~dieses Artikels~~ enthält. Dieses gemeinsame Merkblatt enthält außerdem Informationen über die Anwendung der Verordnung (EU) [*Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013*] und insbesondere über den Zweck, zu dem die Daten eines Antragstellers in Eurodac verarbeitet werden dürfen. Das gemeinsame Merkblatt wird so gestaltet, dass es die Mitgliedstaaten mit zusätzlichen mitgliedstaatsspezifischen Informationen ergänzen können. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 dieser Verordnung genannten Prüfverfahren erlassen.

#### Artikel ~~5~~ 7

##### Persönliches Gespräch

(1) Um das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zu erleichtern, führt der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat ein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller  $\Rightarrow$ , es sei denn, der Antragsteller ist flüchtig oder die von dem Antragsteller gemäß Artikel 4 Absatz 2 bereitgestellten Informationen reichen zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats aus  $\Leftarrow$ . Dieses Gespräch soll auch das richtige Verständnis der dem Antragsteller gemäß Artikel ~~4~~ 6 bereitgestellten Informationen ermöglichen.

~~(2) Auf das persönliche Gespräch darf verzichtet werden, wenn~~

~~a) der Antragsteller flüchtig ist oder~~

~~b) der Antragsteller, nachdem er die in Artikel 4 genannten Informationen erhalten hat, bereits die sachdienlichen Angaben gemacht hat, so dass der zuständige Mitgliedstaat auf andere Weise bestimmt werden kann. Der Mitgliedstaat, der auf das Gespräch verzichtet, gibt dem Antragsteller Gelegenheit, alle weiteren sachdienlichen Informationen vorzulegen, die für die ordnungsgemäße Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats von Bedeutung sind, bevor eine Entscheidung über~~

~~die Überstellung des Antragstellers in den nach Artikel 26 Absatz 1 zuständigen Mitgliedstaat ergibt.~~

~~(2)~~ (2) Das persönliche Gespräch wird zeitnah geführt, in jedem Fall aber, bevor ~~über die Überstellung des Antragstellers in den zuständigen Mitgliedstaat gemäß Artikel 26 Absatz 1 entschieden wird~~ ⇒ ein Aufnahmegesuch nach Artikel 24 gestellt wird ⇐.

~~(3)~~ (3) Das persönliche Gespräch wird in einer Sprache geführt, die der Antragsteller versteht oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass er sie versteht, und in der er sich verständigen kann. Die Mitgliedstaaten ziehen erforderlichenfalls einen Dolmetscher hinzu, der eine angemessene Verständigung zwischen dem Antragsteller und der das persönliche Gespräch führenden Person gewährleisten kann.

~~(4)~~ (4) Das persönliche Gespräch erfolgt unter Bedingungen, die eine angemessene Vertraulichkeit gewährleisten. Es wird von einer dafür qualifizierten Person gemäß dem ~~innerstaatlichen~~ nationalen Recht durchgeführt.

~~(5)~~ (5) Der Mitgliedstaat, der das persönliche Gespräch führt, erstellt eine schriftliche Zusammenfassung, die zumindest die wesentlichen Angaben des Antragstellers aus dem Gespräch enthält. Diese Zusammenfassung kann in Form eines Berichts oder eines Standardformulars erstellt werden. Der Mitgliedstaat gewährleistet, dass der Antragsteller und/oder der ihn vertretende Rechtsbeistand oder sonstiger Berater zeitnah Zugang zu der Zusammenfassung ~~erhält~~ erhalten.

#### Artikel ~~6~~ 8

##### Garantien für Minderjährige

(1) Das Wohl des Kindes ist in allen Verfahren, die in dieser Verordnung vorgesehen sind, eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten.

(2)  Jeder  ~~Die Mitgliedstaaten~~ ⇒, in dem sich ein unbegleiteter Minderjähriger aufhalten muss, ⇐ ~~sorgen~~ sorgt dafür, dass ein  der betreffende  unbegleitete Minderjährige in ~~allen~~  den einschlägigen  Verfahren, die in dieser Verordnung vorgesehen sind, von einem Vertreter vertreten und/oder unterstützt wird. Der Vertreter verfügt über die entsprechenden Qualifikationen und Fachkenntnisse, um zu gewährleisten, dass dem Wohl des Minderjährigen während der nach dieser Verordnung durchgeführten Verfahren Rechnung getragen wird. Ein solcher Vertreter hat Zugang zu dem Inhalt der einschlägigen Dokumente in der Akte des Antragstellers einschließlich des speziellen Merkblatts für unbegleitete Minderjährige.

Dieser Absatz lässt die entsprechenden Bestimmungen in Artikel 25 der Richtlinie 2013/32/EU unberührt.

(3) Bei der Würdigung des Wohls des Kindes arbeiten die Mitgliedstaaten eng zusammen und tragen dabei insbesondere folgenden Faktoren gebührend Rechnung:

- a) Möglichkeiten der Familienzusammenführung;
- b) dem Wohlergehen und der sozialen Entwicklung des Minderjährigen ~~unter besonderer Berücksichtigung seines Hintergrunds~~;
- c) Sicherheitserwägungen, insbesondere wenn es sich bei dem Minderjährigen um ein Opfer des Menschenhandels handeln könnte;
- d) den Ansichten des Minderjährigen entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

↓ neu

(4) Vor Überstellung eines unbegleiteten Minderjährigen in den zuständigen Mitgliedstaat oder gegebenenfalls den Zuweisungsmitgliedstaat trägt der überstellende Mitgliedstaat dafür Sorge, dass der zuständige Mitgliedstaat oder der Zuweisungsmitgliedstaat unverzüglich die in den Artikeln 14 und 24 der Richtlinie 2013/33/EU und in Artikel 25 der Richtlinie 2013/32/EU genannten Maßnahmen trifft. Jeder Entscheidung zur Überstellung eines unbegleiteten Minderjährigen geht eine Würdigung seines Wohls voraus. Diese Würdigung basiert auf den in Absatz 3 genannten Faktoren. Die Würdigung ist von qualifiziertem Personal mit den entsprechenden Fachkenntnissen rasch vorzunehmen, um sicherzustellen, dass dem Wohl des Minderjährigen Rechnung getragen wird.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

~~(4)~~ (5) Zum Zweck der Durchführung des Artikels ~~9~~ 10 unternimmt der Mitgliedstaat, in dem der unbegleitete Minderjährige einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, so bald wie möglich geeignete Schritte, um die Familienangehörigen ~~Geschwister~~ oder Verwandte des unbegleiteten Minderjährigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu ermitteln, wobei er das Wohl des Kindes schützt.

Zu diesem Zweck kann der Mitgliedstaat internationale oder andere einschlägige Organisationen um Hilfe ersuchen und den Zugang des Minderjährigen zu den Suchdiensten dieser Organisationen erleichtern.

Das Personal der zuständigen Behörden im Sinne ~~von~~ des Artikels ~~25~~ 47, ~~die~~ ~~das~~ unbegleitete Minderjährige betreffende Anträge ~~bearbeiten~~ ~~bearbeitet~~ ~~haben~~ ~~hat~~ eine geeignete Schulung über die besonderen Bedürfnisse Minderjähriger erhalten und ~~wird~~ ~~wird~~ weiterhin geschult.

~~(5)~~ (6) Zur Erleichterung geeigneter Maßnahmen zur Ermittlung der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats lebenden Familienangehörigen ~~der Geschwister~~ oder der Verwandten eines unbegleiteten Minderjährigen gemäß Absatz ~~4~~ ~~5~~ ~~dieses Artikels~~ erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte, einschließlich der Festlegung eines Standardformblatts für den Austausch einschlägiger Informationen zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ ~~56~~ Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

### KAPITEL III

#### **KRITERIEN ZUR BESTIMMUNG DES ZUSTÄNDIGEN MITGLIEDSTAATS**

##### *Artikel ~~7~~ 9*

##### **Rangfolge der Kriterien**

(1) Die Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats finden ~~nur einmal~~ in der in diesem Kapitel genannten Rangfolge Anwendung.

(2) Bei der Bestimmung des nach den Kriterien dieses Kapitels zuständigen Mitgliedstaats wird von der Situation ausgegangen, die zu dem Zeitpunkt gegeben ist, zu dem der

Antragsteller seinen Antrag auf internationalen Schutz zum ersten Mal in einem Mitgliedstaat stellt.

~~(2) Im Hinblick auf die Anwendung der in den Artikeln 8, 10 und 6 genannten Kriterien berücksichtigen die Mitgliedstaaten alle vorliegenden Indizien für den Aufenthalt von Familienangehörigen, Verwandten oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung des Antragstellers im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, sofern diese Indizien vorgelegt werden, bevor ein anderer Mitgliedstaat dem Gesuch um Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person gemäß den Artikeln 22 und 25 stattgegeben hat, und sofern über frühere Anträge des Antragstellers auf internationalen Schutz noch keine Erstentscheidung in der Sache ergangen ist.~~

#### Artikel ~~8~~ 10

##### Minderjährige

⊗ (1) Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, so gelten nur die Kriterien dieses Artikels in der Reihenfolge, in der sie in den Absätzen 2 bis 5 dargelegt sind. ⊗

~~(1) (2) Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, so ist der Mitgliedstaat Der zuständige Mitgliedstaat ist derjenige, in dem sich ein Familienangehöriger ~~oder eines der Geschwister~~ des unbegleiteten Minderjährigen rechtmäßig aufhält, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Ist der Antragsteller ein verheirateter Minderjähriger, dessen Ehepartner sich nicht rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhält, so ist der Mitgliedstaat zuständiger Mitgliedstaat, in dem sich der Vater, die Mutter, oder ein anderer Erwachsener — der entweder nach dem Recht oder nach den Gepflogenheiten des Mitgliedstaats für den Minderjährigen zuständig ist — oder sich eines seiner Geschwister rechtmäßig aufhält.~~

~~(2) (3) Ist ⊗ Hat ⊗ der Antragsteller ~~ein unbegleiteter Minderjähriger, der~~ einen Verwandten hat, der sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, und wurde anhand einer Einzelfallprüfung festgestellt, dass der Verwandte für den Antragsteller sorgen kann, so führt dieser Mitgliedstaat den Minderjährigen und seinen Verwandten zusammen und ist der zuständige Mitgliedstaat, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient.~~

~~(2) (4) Halten sich Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte im Sinne der Absätze 1 2 und 2 3 in mehr als einem Mitgliedstaat auf, wird der zuständige Mitgliedstaat danach bestimmt, was dem Wohl des unbegleiteten Minderjährigen dient.~~

~~(4) (5) Bei Abwesenheit eines Familienangehörigen ~~eines seiner Geschwister~~ oder eines Verwandten im Sinne der Absätze 1 2 und 2 3, ist der Mitgliedstaat zuständiger Mitgliedstaat, in dem der unbegleitete Minderjährige ⇒ zuerst ⊗ seinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, ~~sofern es~~ ⊗ es sei denn, es wird nachgewiesen, dass dies nicht ⊗ dem Wohl des Minderjährigen dient.~~

~~(5) (6) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 45 57 in Bezug auf die Ermittlung von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten eines unbegleiteten Minderjährigen, die Kriterien für die Feststellung des Bestehens einer nachgewiesenen familiären Bindung, die Kriterien zur Beurteilung der Fähigkeit eines Verwandten, für den unbegleiteten Minderjährigen zu sorgen, einschließlich der Fälle, in denen sich die Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten des unbegleiteten Minderjährigen in mehr als einem Mitgliedstaat aufhalten, delegierte Rechtsakte zu erlassen. Bei der Ausübung ihrer Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte geht die Kommission nicht über den in Artikel 6 8 Absatz 3 vorgesehenen Umfang des Wohls des Kindes hinaus.~~

~~6~~ (7) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen für Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

*Artikel ~~9~~ 11*

**Familienangehörige, die Begünstigte internationalen Schutzes sind**

Hat der Antragsteller einen Familienangehörigen — ungeachtet ~~der Frage~~ dessen, ob die Familie bereits im Herkunftsland bestanden hat —, der in seiner Eigenschaft als Begünstigter internationalen Schutzes in einem Mitgliedstaat aufenthaltsberechtigt ist, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig, sofern die betreffenden Personen diesen Wunsch schriftlich kundtun.

*Artikel ~~10~~ 12*

**Familienangehörige, die internationalen Schutz beantragt haben**

Hat ein Antragsteller in einem Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, über dessen Antrag auf internationalen Schutz noch keine Erstentscheidung in der Sache ergangen ist, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig, sofern die betreffenden Personen diesen Wunsch schriftlich kundtun.

*Artikel ~~11~~ 13*

**Familienverfahren**

Stellen mehrere Familienangehörige ~~und/oder unverheiratete minderjährige Geschwister~~ in demselben Mitgliedstaat gleichzeitig oder in so großer zeitlicher Nähe einen Antrag auf internationalen Schutz, dass die Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemeinsam durchgeführt werden können, und könnte die Anwendung der in dieser Verordnung genannten Kriterien ihre Trennung zur Folge haben, so gilt für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats Folgendes:

- a) zuständig für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz sämtlicher Familienangehöriger ~~und/oder unverheirateter minderjähriger Geschwister~~ ist der Mitgliedstaat, der nach den Kriterien für die Aufnahme des größten Teils von ihnen zuständig ist;
- b) andernfalls ist für die Prüfung der Mitgliedstaat zuständig, der nach den Kriterien für die Prüfung des von dem ältesten von ihnen gestellten Antrags zuständig ist.

*Artikel ~~12~~ 14*

**Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa**

(1) Besitzt der Antragsteller einen gültigen Aufenthaltstitel ⇒ oder einen Aufenthaltstitel, dessen Gültigkeit weniger als zwei Jahre vor der Stellung des ersten Antrags abgelaufen ist ⇐ , so ist der Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel ausgestellt hat, für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.

(2) Besitzt der Antragsteller ein gültiges Visum ⇒ oder ein Visum, dessen Gültigkeit weniger als sechs Monate vor Stellung des ersten Antrags abgelaufen ist ⇐ , so ist der Mitgliedstaat, der das Visum erteilt hat, für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig, es sei denn, dass das Visum im Auftrag eines anderen Mitgliedstaats im Rahmen einer

Vertretungsvereinbarung gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates ~~vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft~~<sup>29</sup> erteilt wurde. In diesem Fall ist der vertretene Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.

(3) Besitzt der Antragsteller mehrere gültige Aufenthaltstitel oder Visa verschiedener Mitgliedstaaten, so sind die Mitgliedstaaten für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz in folgender Reihenfolge zuständig:

- a) der Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel mit der längsten Gültigkeitsdauer erteilt hat, oder bei gleicher Gültigkeitsdauer der Mitgliedstaat, der den zuletzt ablaufenden Aufenthaltstitel erteilt hat;
- b) der Mitgliedstaat, der das zuletzt ablaufende Visum erteilt hat, wenn es sich um gleichartige Visa handelt;
- c) bei nicht gleichartigen Visa der Mitgliedstaat, der das Visum mit der längsten Gültigkeitsdauer erteilt hat, oder bei gleicher Gültigkeitsdauer der Mitgliedstaat, der das zuletzt ablaufende Visum erteilt hat.

~~(4) Besitzt der Antragsteller nur einen oder mehrere Aufenthaltstitel, die weniger als zwei Jahre zuvor abgelaufen sind, oder ein oder mehrere Visa, die seit weniger als sechs Monaten abgelaufen sind, aufgrund deren er in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen konnte, so sind die Absätze 1, 2 und 3 anwendbar, solange der Antragsteller das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht verlassen hat.~~

~~Besitzt der Antragsteller einen oder mehrere Aufenthaltstitel, die mehr als zwei Jahre zuvor abgelaufen sind, oder ein oder mehrere Visa, die seit mehr als sechs Monaten abgelaufen sind, aufgrund deren er in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen konnte, und hat er die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten nicht verlassen, so ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird.~~

~~(4)~~ (4) Der Umstand, dass der Aufenthaltstitel oder das Visum aufgrund einer falschen oder missbräuchlich verwendeten Identität oder nach Vorlage von gefälschten, falschen oder ungültigen Dokumenten erteilt wurde, hindert nicht daran, dem Mitgliedstaat, der den Titel oder das Visum erteilt hat, die Zuständigkeit zuzuweisen. Der Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel oder das Visum ausgestellt hat, ist nicht zuständig, wenn nachgewiesen werden kann, dass nach Ausstellung des Titels oder des Visums eine betrügerische Handlung vorgenommen wurde.

#### Artikel ~~13~~ 15

##### **Einreise ~~und/oder Aufenthalt~~**

~~(1)~~ (1) Wird auf der Grundlage von Beweismitteln oder Indizien gemäß den beiden in Artikel ~~22~~ 25 Absatz ~~2~~ 4 dieser Verordnung genannten Verzeichnissen, einschließlich der Daten nach der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013] festgestellt, dass ein Antragsteller aus einem Drittstaat kommend die Land-, See- oder Luftgrenze eines Mitgliedstaats ~~illegal~~ irregulär überschritten hat, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig. ~~Die Zuständigkeit endet zwölf Monate nach dem Tag des illegalen Grenzübertritts.~~

<sup>29</sup> Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1).

~~(2) Ist ein Mitgliedstaat nicht oder gemäß Absatz 1 dieses Artikels nicht länger zuständig und wird auf der Grundlage von Beweismitteln oder Indizien gemäß den beiden in Artikel 22 Absatz 3 genannten Verzeichnissen festgestellt, dass der Antragsteller — der illegal in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten eingereist ist oder bei dem die Umstände der Einreise nicht festgestellt werden können — sich vor der Antragstellung während eines ununterbrochenen Zeitraums von mindestens fünf Monaten in einem Mitgliedstaat aufgehalten hat, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.~~

~~Hat sich der Antragsteller für Zeiträume von mindestens fünf Monaten in verschiedenen Mitgliedstaaten aufgehalten, so ist der Mitgliedstaat, wo er sich zuletzt aufgehalten hat, für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.~~

#### ~~Artikel 14~~ 16

##### Visafreie Einreise

~~(1) Reist ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ein, in dem für ihn kein Visumzwang besteht, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.~~

~~(2) Der Grundsatz nach Absatz 1 findet keine Anwendung, wenn der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose seinen Antrag auf internationalen Schutz in einem anderen Mitgliedstaat stellt, in dem er ebenfalls kein Einreisevisum vorweisen muss. In diesem Fall ist dieser andere Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.~~

#### ~~Artikel 15~~ 17

##### Antrag im internationalen Transitbereich eines Flughafens

Stellt ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im internationalen Transitbereich eines Flughafens eines Mitgliedstaats einen Antrag auf internationalen Schutz, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags zuständig.

## KAPITEL IV

### ABHÄNGIGE PERSONEN UND ERMESSENSKLAUSELN

#### ~~Artikel 16~~ 18

##### Abhängige Personen

(1) Ist ein Antragsteller wegen Schwangerschaft, eines neugeborenen Kindes, schwerer Krankheit, ernsthafter Behinderung oder hohen Alters auf die Unterstützung seines Kindes, eines seiner Geschwister oder eines Elternteils, das/der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, angewiesen oder ist sein Kind, eines seiner Geschwister oder ein Elternteil, das/der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, auf die Unterstützung des Antragstellers angewiesen, so entscheiden die Mitgliedstaaten in der Regel, den Antragsteller und dieses Kind, dieses seiner Geschwister oder diesen Elternteil nicht zu trennen bzw. beziehungsweise sie zusammenzuführen, sofern die familiäre Bindung bereits im Herkunftsland bestanden hat, das Kind, eines seiner Geschwister oder der Elternteil oder der Antragsteller in der Lage ist, die abhängige Person zu unterstützen und die betroffenen Personen ihren Wunsch schriftlich kundgetan haben.

(2) Hält sich das Kind, eines seiner Geschwister oder ein Elternteil im Sinne des Absatzes 1 rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat als der Antragsteller auf, so ist der Mitgliedstaat,

in dem sich das Kind, eines seiner Geschwister oder ein Elternteil rechtmäßig aufhält, ~~der~~ zuständige Mitgliedstaat, sofern der Gesundheitszustand des Antragstellers diesen nicht längerfristig daran hindert, in diesen Mitgliedstaat zu reisen. In diesem Fall ist der Mitgliedstaat, in dem sich der Antragsteller aufhält, ~~der~~ zuständige Mitgliedstaat. Dieser Mitgliedstaat kann nicht ~~zum Gegenstand der Verpflichtung gemacht verpflichtet~~ werden, das Kind, eines seiner Geschwister oder ein Elternteil in sein Hoheitsgebiet zu verbringen.

(3) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel ~~45~~ 57 in Bezug auf die Elemente, die zur Beurteilung des Abhängigkeitsverhältnisses zu berücksichtigen sind, in Bezug auf die Kriterien zur Feststellung des Bestehens einer nachgewiesenen familiären Bindung, in Bezug auf die Kriterien zur Beurteilung der Fähigkeit der betreffenden Person zur Sorge für die abhängige Person und in Bezug auf die Elemente, die zur Beurteilung einer längerfristigen Reiseunfähigkeit zu berücksichtigen sind, delegierte Rechtsakte zu erlassen.

(4) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen für Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

#### Artikel ~~47~~ 19

##### Ermessensklauseln

(1) Abweichend von Artikel 3 Absatz 1 ~~⇒~~ und solange kein Mitgliedstaat als zuständig bestimmt worden ist, ~~⇐~~ kann jeder Mitgliedstaat beschließen, einen ~~bei~~ in ihm von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellten Antrag auf internationalen Schutz ~~⇒~~ aus familiären Gründen in Bezug auf die nicht unter Artikel 2 Buchstabe g fallende erweiterte Familie ~~⇐~~ zu prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist.

Der Mitgliedstaat, der gemäß diesem Absatz beschließt, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, wird dadurch zum zuständigen Mitgliedstaat und übernimmt die mit dieser Zuständigkeit einhergehenden Verpflichtungen. Er unterrichtet gegebenenfalls ~~über das elektronische Kommunikationsnetz Dublinet, das gemäß Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 eingerichtet worden ist,~~ den zuvor zuständigen Mitgliedstaat, den Mitgliedstaat, der ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats durchführt, oder den Mitgliedstaat, an den ein Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch gerichtet wurde.

Der Mitgliedstaat, der nach Maßgabe dieses Absatzes zuständig wird, teilt diese Tatsache unverzüglich über Eurodac nach Maßgabe der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013] mit, indem er den Zeitpunkt über die erfolgte Entscheidung zur Prüfung des Antrags anfügt.

(2) Der Mitgliedstaat, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt worden ist und der das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats durchführt, ~~oder der zuständige Mitgliedstaat~~ kann, bevor ~~⇒~~ ein zuständiger Mitgliedstaat bestimmt worden ist ~~⇐~~ eine Erstentscheidung in der Sache ergangen ist, jederzeit einen anderen Mitgliedstaat ersuchen, den Antragsteller aufzunehmen, ~~aus humanitären Gründen, die sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben,~~ um Personen jeder verwandtschaftlichen Beziehung zusammenzuführen, auch wenn der andere Mitgliedstaat nach den Kriterien in den Artikeln ~~8~~ 10 bis ~~11~~ 13 und ~~16~~ 18 nicht zuständig ist. Die betroffenen Personen müssen dem schriftlich zustimmen.

Das Aufnahmegesuch umfasst alle Unterlagen, über die der ersuchende Mitgliedstaat verfügt, um dem ersuchten Mitgliedstaat die Beurteilung des Falles zu ermöglichen.



Der ersuchte Mitgliedstaat nimmt alle erforderlichen Überprüfungen vor, um zu prüfen, dass die angeführten humanitären Gründe vorliegen, und antwortet dem ersuchenden Mitgliedstaat über das elektronische Kommunikationsnetz Dublinet, das gemäß Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 eingerichtet wurde, innerhalb von ~~zwei~~ ⇒ einem ⇐ Monaten nach Eingang des Gesuchs. Eine Ablehnung des Gesuchs ist zu begründen.

Gibt der ersuchte Mitgliedstaat dem Gesuch statt, so wird ihm die Zuständigkeit für die Antragsprüfung übertragen.

## KAPITEL V

### **PFLICHTEN DES ZUSTÄNDIGEN MITGLIEDSTAATS**

#### *Artikel ~~18~~ 20*

##### **Pflichten des zuständigen Mitgliedstaats**

(1) Der nach dieser Verordnung zuständige Mitgliedstaat ist verpflichtet:

- a) einen Antragsteller, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat, nach Maßgabe der Artikel ~~21~~ 24, ~~22~~ 25 und ~~29~~ 30 aufzunehmen;
- b) einen Antragsteller, der während der Prüfung seines Antrags in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat oder der sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ohne Aufenthaltstitel aufhält, nach Maßgabe der Artikel ~~22~~ 26 ~~24, 25~~ und ~~29~~ 30 wieder aufzunehmen;
- c) einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der seinen Antrag während der Antragsprüfung zurückgezogen und in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat oder der sich ohne Aufenthaltstitel im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält, nach Maßgabe der Artikel ~~22~~ 26 ~~24, 25~~ und ~~29~~ 30 wieder aufzunehmen;
- d) einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, dessen Antrag abgelehnt wurde und der in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat oder der sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ohne Aufenthaltstitel aufhält, nach Maßgabe der Artikel ~~22~~ 26 ~~24, 25~~ und ~~29~~ 30 wieder aufzunehmen;

↓ neu

e) einen Begünstigten internationalen Schutzes, der in einem anderen Mitgliedstaat als dem zuständigen Mitgliedstaat, der den Schutzstatus gewährt hat, einen Antrag gestellt hat oder der sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als des zuständigen Mitgliedstaats, der den Schutzstatus gewährt hat, ohne Aufenthaltstitel aufhält, nach Maßgabe der Artikel 26 und 30 wieder aufzunehmen.

(2) In einer Situation nach Absatz 1 Buchstabe a prüft der zuständige Mitgliedstaat den Antrag auf internationalen Schutz oder schließt seine Prüfung ab.

(3) In einer Situation nach Absatz 1 Buchstabe b prüft der zuständige Mitgliedstaat den Antrag auf internationalen Schutz in einem beschleunigten Verfahren gemäß Artikel 31 Absatz 8 der Richtlinie 2013/32/EU oder schließt seine Prüfung ab.

(4) In einer Situation nach Absatz 1 Buchstabe c behandelt der zuständige Mitgliedstaat weitere Angaben oder einen neuen Antrag des Antragstellers als Folgeantrag im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU.

(5) In einer Situation nach Absatz 1 Buchstabe d kann gegen die Entscheidung der zuständigen Behörde des zuständigen Mitgliedstaats, den Antrag abzulehnen, kein Rechtsbehelf nach Kapitel V der Richtlinie 2013/32/EU mehr eingelegt werden.

(6) Erteilt ein Mitgliedstaat dem Antragsteller einen Aufenthaltstitel, so obliegen diesem Mitgliedstaat die Pflichten nach Absatz 1.

(7) Der zuständige Mitgliedstaat vermerkt in der elektronischen Datei nach Artikel 22 Absatz 2, dass er der zuständige Mitgliedstaat ist.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

~~(2) Der zuständige Mitgliedstaat prüft in allen dem Anwendungsbereich des Absatzes 1 Buchstaben a und b unterliegenden Fällen den gestellten Antrag auf internationalen Schutz oder schließt seine Prüfung ab.~~

~~Hat der zuständige Mitgliedstaat in den in den Anwendungsbereich von Absatz 1 Buchstabe e fallenden Fällen die Prüfung nicht fortgeführt, nachdem der Antragsteller den Antrag zurückgezogen hat, bevor eine Entscheidung in der Sache in erster Instanz ergangen ist, stellt dieser Mitgliedstaat sicher, dass der Antragsteller berechtigt ist, zu beantragen, dass die Prüfung seines Antrags abgeschlossen wird, oder einen neuen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, der nicht als Folgeantrag im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU behandelt wird. In diesen Fällen gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Prüfung des Antrags abgeschlossen wird.~~

~~In den in den Anwendungsbereich des Absatzes 1 Buchstabe d fallenden Fällen, in denen der Antrag nur in erster Instanz abgelehnt worden ist, stellt der zuständige Mitgliedstaat sicher, dass die betreffende Person die Möglichkeit hat oder hatte, einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Artikel 46 der Richtlinie 2013/32/EU einzulegen.~~

#### ~~Artikel 19~~

#### ~~Übertragung der Zuständigkeit~~

~~(1) Erteilt ein Mitgliedstaat dem Antragsteller einen Aufenthaltstitel, so obliegen diesem Mitgliedstaat die Pflichten nach Artikel 18 Absatz 1.~~

~~(2) Die Pflichten nach Artikel 18 Absatz 1 erlöschen, wenn der zuständige Mitgliedstaat nachweisen kann, dass der Antragsteller oder eine andere Person im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e oder d, um dessen/deren Aufnahme oder Wiederaufnahme er ersucht wurde, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für mindestens drei Monate verlassen hat, es sei denn, die betreffende Person ist im Besitz eines vom zuständigen Mitgliedstaat ausgestellten gültigen Aufenthaltstitels.~~

~~Ein nach der Periode der Abwesenheit im Sinne des Unterabsatzes 1 gestellter Antrag gilt als neuer Antrag, der ein neues Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats auslöst.~~

~~(2) Die Pflichten nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstaben e und d erlöschen, wenn der zuständige Mitgliedstaat nachweisen kann, dass der Antragsteller oder eine andere Person im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e oder d, um dessen/deren Wiederaufnahme er ersucht wurde, nach Rücknahme oder Ablehnung des Antrags das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Rückführungsbeschlusses oder einer Abschiebungsanordnung verlassen hat.~~

~~Ein nach einer vollzogenen Abschiebung gestellter Antrag gilt als neuer Antrag, der ein neues Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats auslöst.~~

## KAPITEL VI

### ~~AUFNAHME UND WIEDERAUFNAHMEVERFAHREN~~

#### ABSCHNITT I

##### EINLEITUNG DES VERFAHRENS

###### Artikel ~~20~~ 21

###### Einleitung des Verfahrens

(1) Das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats wird eingeleitet, sobald in einem Mitgliedstaat erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird  $\Rightarrow$ , sofern der Mitgliedstaat der ersten Antragstellung nicht bereits der zuständige Mitgliedstaat nach Artikel 3 Absatz 4 oder 5 ist  $\Leftarrow$ .

(2) Ein Antrag auf internationalen Schutz gilt als gestellt, wenn den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats ein vom Antragsteller eingereichtes Formblatt oder ein behördliches Protokoll zugegangen ist. Bei einem nicht in schriftlicher Form gestellten Antrag sollte die Frist zwischen der Abgabe der Willenserklärung und der Erstellung eines Protokolls so kurz wie möglich sein.

(3) Für die Zwecke dieser Verordnung ist die Situation eines mit dem Antragsteller einreisenden Minderjährigen, der der Definition des Familienangehörigen entspricht, untrennbar mit der Situation seines Familienangehörigen verbunden und fällt in die Zuständigkeit des Mitgliedstaats, der für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz dieses Familienangehörigen zuständig ist, auch wenn der Minderjährige selbst kein Antragsteller ist, sofern dies dem Wohl des Minderjährigen dient. Ebenso wird bei Kindern verfahren, die nach der Ankunft des Antragstellers im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten geboren werden, ohne dass ein neues Zuständigkeitsverfahren für diese eingeleitet werden muss.

(4) Stellt ein Antragsteller bei den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats einen Antrag auf internationalen Schutz, während er sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält, obliegt die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Antragsteller aufhält. Dieser Mitgliedstaat wird unverzüglich von dem mit dem Antrag befassten Mitgliedstaat unterrichtet und gilt dann für die Zwecke dieser Verordnung als der Mitgliedstaat, ~~bei~~ in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde.

Der Antragsteller wird schriftlich von dieser Änderung des die Zuständigkeit prüfenden Mitgliedstaats und dem Zeitpunkt, zu dem sie erfolgt ist, unterrichtet.

(5) Der Mitgliedstaat, ~~bei in~~ dem der erste Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, ist gehalten, einen Antragsteller, der sich ohne Aufenthaltstitel im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält oder dort einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, nachdem er seinen ersten Antrag noch während des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zurückgezogen hat, nach den Bestimmungen der Artikel ~~22, 26, 24, 25~~ und ~~29, 30~~ wieder aufzunehmen, ~~um das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zum Abschluss zu bringen.~~

~~Diese Pflicht erlischt, wenn der Mitgliedstaat, der das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats abschließen soll, nachweisen kann, dass der Antragsteller zwischenzeitlich das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für mindestens drei Monate verlassen oder in einem anderen Mitgliedstaat einen Aufenthaltstitel erhalten hat.~~

~~Ein nach einem solchen Abwesenheitszeitraum gestellter Antrag im Sinne von Unterabsatz 2 gilt als neuer Antrag, der ein neues Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats auslöst.~~

↓ neu

## **ABSCHNITT II**

### **Antragsfassung und -überwachung**

#### **Artikel 22**

##### **Erfassung**

(1) Der Mitgliedstaat, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird, gibt in das automatisierte System nach Artikel 44 Absatz 1 innerhalb des in Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013] genannten Zeitraums Folgendes ein:

a) den Vermerk, dass ein solcher Antrag gestellt wurde;

b) gegebenenfalls Verknüpfungen zu Anträgen von gemeinsam reisenden Familienangehörigen oder Verwandten;

c) die Kennnummer nach Artikel 12 Buchstabe i der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013].

(2) Nach Eingabe der Informationen gemäß Absatz 1 wird über das automatisierte System nach Artikel 44 jeder Antrag unter einer gesonderten Antragsnummer erfasst, für jeden Antrag eine elektronische Datei erstellt und dem Mitgliedstaat der Antragstellung die betreffende Antragsnummer übermittelt.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen der Asylagentur der Europäischen Union wöchentlich Informationen zur Zahl der tatsächlich neu angesiedelten Drittstaatsangehörigen zur Verfügung. Die Agentur validiert diese Informationen und gibt die Daten in das automatisierte System ein.

(4) Weist ein Treffer in Eurodac darauf hin, dass der Antragsteller vor Verlassen der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten oder vor der Abschiebung aus diesen Gebieten bereits

einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, so gibt der Mitgliedstaat, in dem der neue Antrag gestellt wird, auch an, welcher Mitgliedstaat der für die Prüfung des früheren Antrags zuständige Mitgliedstaat war.

(5) Der Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird, führt gemäß Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 eine Abfrage im VIS durch. Weist ein Treffer im VIS darauf hin, dass der Antragsteller ein gültiges Visum oder ein Visum besitzt, das weniger als sechs Monate vor der ersten Antragstellung abgelaufen ist, vermerkt der Mitgliedstaat die Nummer des Visumantrags und den Mitgliedstaat, dessen Behörde das Visum ausgestellt oder verlängert hat, und ob das Visum im Auftrag eines anderen Mitgliedstaats erteilt wurde.

### Artikel 23

#### Im automatisierten System erfasste Informationen

(1) Das automatisierte System nach Artikel 44 Absatz 1 zeigt folgende Informationen in Echtzeit an:

- a) die Gesamtzahl der in the Union gestellten Anträge;
- b) die tatsächliche Zahl der in jedem Mitgliedstaat gestellten Anträge;
- c) die Zahl der von jedem Mitgliedstaat neu angesiedelten Drittstaatsangehörigen;
- d) die tatsächliche Zahl der von jedem Mitgliedstaat als zuständigem Mitgliedstaat zu prüfenden Anträge;
- e) den auf der Grundlage des Referenzschlüssels gemäß Artikel 35 ermittelten Anteil jedes Mitgliedstaats.

(2) In der elektronischen Datei nach Artikel 22 Absatz 2 werden lediglich folgende Informationen erfasst:

- a) die gesonderte Antragsnummer nach Artikel 22 Absatz 2;
- b) die in Artikel 22 Absätze 1 und 4 genannten Verknüpfungen zu Anträgen;
- c) die Kennnummer nach Buchstabe d von Artikel 12 Buchstabe i der Verordnung *[Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013]*;
- d) das Vorhandensein einer Ausschreibung nach der Sicherheitsüberprüfung gemäß Artikel 40;
- e) der zuständige Mitgliedstaat;
- f) im Falle eines Hinweises auf einen von derselben Person gestellten früheren Antrag auf internationalen Schutz nach Artikel 22 Absatz 4 der Mitgliedstaat, der für diesen früheren Antrag zuständig war;
- g) im Falle eines Hinweises auf ein dem Antragsteller erteiltes Visum nach Artikel 22 Absatz 5 der Mitgliedstaat, der das Visum ausgestellt oder verlängert hat oder in dessen Auftrag das Visum erteilt wurde, und die Nummer des Visumantrags;

h) bei Anwendung des Zuweisungsmechanismus nach Kapitel VII die in Artikel 36 Absatz 4 und Artikel 39 Buchstabe h genannten Informationen.

(3) Nach einer gemäß Artikel 20 Absatz 7 und Artikel 22 Absatz 3 erfolgten Mitteilung des zuständigen Mitgliedstaats zählt das automatische System nach Artikel 44 Absatz 1 den betreffenden Antrag und den tatsächlich neu angesiedelten Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf die Ermittlung des Anteils dieses Mitgliedstaats.

(4) Nach Ablauf der in Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013] genannten Frist werden die elektronischen Dateien automatisch gelöscht.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

## **ABSCHNITT III**

### **AUFNAHMEVERFAHREN**

#### **Artikel 24**

##### **Aufnahmegesuch**

(1) Hält der Mitgliedstaat, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, einen anderen Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags für zuständig, so ~~kann~~ ⇒ er so bald wie möglich, auf jeden Fall aber innerhalb von ~~drei~~ ⇒ einem ~~Monaten~~ nach Antragstellung im Sinne ~~von~~ ~~des~~ ~~Artikel~~ ~~s~~ ~~20~~ ~~21~~ Absatz 2, diesen anderen Mitgliedstaat ~~ersuchen~~, den Antragsteller aufzunehmen.

Abweichend von Unterabsatz 1 wird im Fall einer Eurodac-Treffermeldung im Zusammenhang mit Daten gemäß Artikel 13 der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013] ⇒ oder im Fall einer VIS-Treffermeldung im Zusammenhang mit Daten gemäß Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 767/2008 ⇒ dieses Gesuch innerhalb von zwei ~~Monaten~~ ⇒ Wochen ⇒ nach Erhalt der Treffermeldung ~~gemäß Artikel 15 Absatz 2 jener Verordnung~~ gestellt.

Wird das Gesuch um Aufnahme eines Antragstellers nicht innerhalb der in Unterabsätzen 1 und 2 niedergelegten Fristen unterbreitet, so ist der Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für die Prüfung des Antrags zuständig.

~~(2) Der ersuchende Mitgliedstaat kann in Fällen, in denen der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, nachdem die Einreise oder der Verbleib verweigert wurde, der Betreffende wegen illegalen Aufenthalts festgenommen wurde oder eine Abschiebungsanordnung zugestellt oder vollstreckt wurde, eine dringende Antwort anfordern.~~

~~In dem Gesuch werden die Gründe genannt, die eine dringende Antwort rechtfertigen, und es wird angegeben, innerhalb welcher Frist eine Antwort erwartet wird. Diese Frist beträgt mindestens eine Woche.~~

~~(2) (2) In den Fällen im Sinne der Unterabsätze des Unterabsatzes 1 und 2 ist für das Gesuch um Aufnahme durch einen anderen Mitgliedstaat ein Formblatt zu verwenden, das Beweismittel oder Indizien gemäß den beiden in Artikel ~~22~~ ~~25~~ Absatz ~~2~~ ~~4~~ genannten Verzeichnissen und/oder sachdienliche Angaben aus der Erklärung des Antragstellers~~

enthalten muss, anhand deren die Behörden des ersuchten Mitgliedstaats prüfen können, ob ihr Staat gemäß den in dieser Verordnung definierten Kriterien zuständig ist.

Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen für die Erstellung und Übermittlung von Aufnahmegesuchen fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

Artikel ~~22~~ 25

**Antwort auf ein Aufnahmegesuch**

(1) Der ersuchte Mitgliedstaat nimmt die erforderlichen Überprüfungen vor und entscheidet über das Gesuch um Aufnahme eines Antragstellers innerhalb von ~~zwei~~ einem ~~Monaten~~ nach Erhalt des Gesuchs.

↓ neu

(2) Abweichend von Absatz 1 entscheidet der ersuchte Mitgliedstaat im Fall einer Eurodac-Treffermeldung im Zusammenhang mit Daten gemäß Artikel 13 der Verordnung [*Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013*] oder im Fall einer VIS-Treffermeldung im Zusammenhang mit Daten gemäß Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 767/2008 über das Gesuch innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt des Gesuchs.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

~~(3)~~ (3) In dem Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats werden Beweismittel und Indizien verwendet.

~~(4)~~ (4) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten die Erstellung und regelmäßige Überprüfung zweier Verzeichnisse, in denen die sachdienlichen Beweismittel und Indizien gemäß den in den Buchstaben a und b dieses ~~Artikels~~ Absatzes festgelegten Kriterien aufgeführt sind, fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

a) Beweismittel:

- i) Hierunter fallen förmliche Beweismittel, die insoweit über die Zuständigkeit nach dieser Verordnung entscheiden, als sie nicht durch Gegenbeweise widerlegt werden;
- ii) Die Mitgliedstaaten stellen dem in Artikel ~~44~~ 56 vorgesehenen Ausschuss nach Maßgabe der im Verzeichnis der förmlichen Beweismittel festgelegten Klassifizierung Muster der verschiedenen Arten der von ihren Verwaltungen verwendeten Dokumente zur Verfügung;

b) Indizien:

- i) Hierunter fallen einzelne Anhaltspunkte, die, obwohl sie anfechtbar sind, in einigen Fällen nach der ihnen zugebilligten Beweiskraft ausreichen können;
- ii) ~~I~~hre Beweiskraft hinsichtlich der Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz wird von Fall zu Fall bewertet.

~~(4) (5) Das Beweiserfordernis sollte nicht über das für die ordnungsgemäße Anwendung dieser Verordnung erforderliche Maß hinausgehen.~~

~~(5) (6) Liegen keine förmlichen Beweismittel vor, erkennt der ersuchte Mitgliedstaat seine Zuständigkeit an, wenn die Indizien kohärent, nachprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit zu begründen.~~

~~(6) Beruft sich der ersuchende Mitgliedstaat auf das Dringlichkeitsverfahren gemäß Artikel 21 Absatz 2, so unternimmt der ersuchte Mitgliedstaat alle Anstrengungen, um die vorgegebene Frist einzuhalten. In Ausnahmefällen, in denen nachgewiesen werden kann, dass die Prüfung eines Gesuchs um Aufnahme eines Antragstellers besonders kompliziert ist, kann der ersuchte Mitgliedstaat seine Antwort nach Ablauf der vorgegebenen Frist erteilen, auf jeden Fall ist die Antwort jedoch innerhalb eines Monats zu erteilen. In derartigen Fällen muss der ersuchte Mitgliedstaat seine Entscheidung, die Antwort zu einem späteren Zeitpunkt zu erteilen, dem ersuchenden Mitgliedstaat innerhalb der ursprünglich gesetzten Frist mitteilen.~~

~~(7) Wird~~ ⇒ Wenn der ersuchte Mitgliedstaat das Gesuch nicht ⇐ innerhalb der Frist von ~~zwei~~ ⇒ einem ⇐ Monaten gemäß Absatz 1 ⇒ durch eine hinreichend begründete Antwort oder gegebenenfalls innerhalb der Frist von zwei Wochen gemäß Absatz 2 ⇐ bzw. der Frist von ~~einem Monat gemäß Absatz 6 keine Antwort erteilt~~ ⇒ ablehnt ⇐, ist davon auszugehen, dass dem ~~Aufnahme~~Gesuch stattgegeben wird, was die Verpflichtung nach sich zieht, die Person aufzunehmen und angemessene Vorkehrungen für die Ankunft zu treffen.

## **ABSCHNITT ~~III~~ IV**

### **~~WIEDERAUFNAHME~~VERFAHREN ~~FÜR~~ ~~WIEDERAUFNAHME~~MITTEILUNGEN ~~⊗~~**

#### **Artikel ~~22~~ 26**

#### **~~Wiederaufnahmegesuch~~ ~~⊗~~ ~~Wiederaufnahmemitteilung~~ ~~⊗~~ ~~bei erneuter Antragstellung~~ ~~im ersuchenden Mitgliedstaat~~**

~~(1) Ist ein Mitgliedstaat, in dem eine Person im Sinne des~~ ~~⊗~~ In einer Situation gemäß ~~⊗~~ Artikel ~~18~~ ~~20~~ Absatz 1 Buchstabe b, c<sub>2</sub> ~~oder~~ d ⇒ oder e ⇐ ~~einen neuen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, der Auffassung, dass nach Artikel 20 Absatz 5 und Artikel 18 Absatz 1 Buchstaben b, c oder d ein anderer~~ ~~⊗~~ übermittelt der ~~⊗~~ Mitgliedstaat ~~⊗~~, in dem sich die Person aufhält, ~~⊗~~ für die Prüfung des Antrags zuständig ist, so kann er ~~den anderen Mitgliedstaat ersuchen, die Person wieder aufzunehmen~~ ⇒ spätestens innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt der Eurodac-Treffermeldung eine Wiederaufnahmemitteilung und überstellt die betreffende Person in den zuständigen Mitgliedstaat ⇐ .

~~(2) Ein Wiederaufnahmegesuch ist so bald wie möglich, auf jeden Fall aber innerhalb von zwei Monaten nach der Eurodac-Treffermeldung im Sinne von Artikel 9 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 zu stellen.~~

~~Stützt sich das Wiederaufnahmegesuch auf andere Beweismittel als Angaben aus dem Eurodac-System, ist es innerhalb von drei Monaten, nachdem der Antrag auf internationalen Schutz im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 gestellt wurde, an den ersuchten Mitgliedstaat zu richten.~~

~~(3) Erfolgt das Wiederaufnahmegesuch nicht innerhalb der in Absatz 2 festgesetzten Frist, so ist der Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig, in dem der neue Antrag gestellt wurde.~~



~~(4) (2) Für ein Wiederaufnahmegesuch ⇒ Wiederaufnahmemitteilung ⇐ ist ein Standardformblatt zu verwenden, das Beweismittel oder Indizien im Sinne der beiden Verzeichnisse nach Artikel 22 25 Absatz 3 4 und/oder sachdienliche Angaben aus der Erklärung der betroffenen Person enthalten muss, anhand deren die Behörden des ersuchten Mitgliedstaats prüfen können, ob ihr Staat auf Grundlage der in dieser Verordnung festgelegten Kriterien zuständig ist.~~

⇓ neu

~~(3) Der zuständige Mitgliedstaat bestätigt dem Mitgliedstaat, der die Mitteilung übermittelt hat, unverzüglich den Erhalt der Mitteilung.~~

↓ 604/2013  
⇒ neu

~~(4) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen für die Erstellung und Übermittlung von Wiederaufnahmegesuchen ⇒ Wiederaufnahmemitteilungen ⇐ fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 44 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.~~

#### ~~Artikel 24~~

#### ~~Wiederaufnahmegesuch, wenn im ersuchenden Mitgliedstaat kein neuer Antrag gestellt wurde~~

~~(1) Ist ein Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich eine Person im Sinne des Artikels 18 Absatz 1 Buchstaben b, e oder d ohne Aufenthaltstitel aufhält und bei dem kein neuer Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, der Auffassung, dass ein anderer Mitgliedstaat gemäß Artikel 20 Absatz 5 und Artikel 18 Absatz 1 Buchstaben b, e oder d zuständig ist, so kann er den anderen Mitgliedstaat ersuchen, die Person wieder aufzunehmen.~~

~~(2) Beschließt ein Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich eine Person ohne Aufenthaltstitel aufhält, in Abweichung von Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger<sup>30</sup> eine Abfrage der Eurodac System gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 603/2013, so ist das Gesuch um Wiederaufnahme einer Person im Sinne des Artikels 18 Absatz 1 Buchstaben b oder e dieser Verordnung oder einer Person im Sinne ihres Artikels 18 Absatz 1 Buchstabe d, deren Antrag auf internationalen Schutz nicht durch eine endgültige Entscheidung abgelehnt wurde, so bald wie möglich, auf jeden Fall aber innerhalb von zwei Monaten nach der Erhalt der Eurodac Treffermeldung im Sinne von Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 zu unterbreiten.~~

~~Stützt sich das Wiederaufnahmegesuch auf andere Beweismittel als Angaben aus dem Eurodac System, ist es innerhalb von drei Monaten, nachdem der ersuchende Mitgliedstaat festgestellt hat, dass ein anderer Mitgliedstaat für die betreffende Person zuständig sein könnte, an den ersuchten Mitgliedstaat zu richten.~~

<sup>30</sup> ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

~~(3) Wird das Wiederaufnahmegesuch nicht innerhalb der in Absatz 2 genannten Frist unterbreitet, so gibt der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich die betreffende Person ohne Aufenthaltstitel aufhält, dieser Person Gelegenheit, einen neuen Antrag zu stellen.~~

~~(4) Hält sich eine Person im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe d dieser Verordnung, deren Antrag auf internationalen Schutz in einem Mitgliedstaat durch eine rechtskräftige Entscheidung abgelehnt wurde, ohne Aufenthaltstitel im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats auf, so kann der letzte Mitgliedstaat den früheren Mitgliedstaat entweder um Wiederaufnahme der betreffenden Person ersuchen oder ein Rückkehrverfahren gemäß der Richtlinie 2008/115/EG durchführen.~~

~~Beschließt der letzte Mitgliedstaat, den früheren Mitgliedstaat um Wiederaufnahme der betreffenden Person zu ersuchen, so finden die Bestimmungen der Richtlinie 2008/115/EG keine Anwendung.~~

~~(5) Für das Gesuch um Wiederaufnahme der Person im Sinne des Artikels 18 Absatz 1 Buchstaben b, c oder d ist ein Standardformblatt zu verwenden, das Beweismittel oder Indizien im Sinne der beiden Verzeichnisse nach Artikel 22 Absatz 3 und/oder sachdienliche Angaben aus der Erklärung der Person enthalten muss, anhand deren die Behörden des ersuchten Mitgliedstaats prüfen können, ob ihr Staat auf Grundlage der in dieser Verordnung festgelegten Kriterien zuständig ist.~~

~~Die Kommission erstellt und überprüft regelmäßig im Wege von Durchführungsrechtsakten die beiden Verzeichnisse, in denen sachdienliche Beweiselemente und Indizien nach Maßgabe der in Artikel 22 Absatz 3 Buchstaben a und b festgelegten Kriterien angegeben werden, und erlässt einheitliche Bedingungen für die Erstellung und Übermittlung von Wiederaufnahmegesuchen. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 44 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.~~

#### ~~Artikel 25~~

##### ~~Antwort auf ein Wiederaufnahmegesuch~~

~~(1) Der ersuchte Mitgliedstaat nimmt die erforderlichen Überprüfungen vor und entscheidet über das Gesuch um Wiederaufnahme der betreffenden Person so rasch wie möglich, in jedem Fall aber nicht später als einen Monat, nachdem er mit dem Gesuch befasst wurde. Stützt sich der Antrag auf Angaben aus dem Eurodac System, verkürzt sich diese Frist auf zwei Wochen.~~

~~(2) Wird innerhalb der Frist von einem Monat oder der Frist von zwei Wochen gemäß Absatz 1 keine Antwort erteilt, ist davon auszugehen, dass dem Wiederaufnahmegesuch stattgegeben wird, was die Verpflichtung nach sich zieht, die betreffende Person wieder aufzunehmen und angemessene Vorkehrungen für die Ankunft zu treffen.~~

#### ~~ABSCHNITT ~~IV~~ V~~

#### ~~VERFAHRENSGARANTIEN~~

##### ~~Artikel ~~26~~ 27~~

##### ~~Zustellung der Überstellungsentscheidung~~

~~(1) Stimmt der ersuchte Mitgliedstaat der Aufnahme oder Wiederaufnahme eines Antragstellers oder einer anderen Person im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe c oder d zu, setzt der ersuchende Mitgliedstaat die betreffende Person  $\Rightarrow$  den Antragsteller unverzüglich schriftlich  $\Leftarrow$  von der Entscheidung in Kenntnis, ~~mit ihm~~ mit ihm in den zuständigen~~

Mitgliedstaat zu überstellen, sowie gegebenenfalls von der Entscheidung, ~~ihren~~ seinen Antrag auf internationalen Schutz nicht zu prüfen.

↕ neu

(2) Ist der Antragsteller oder eine andere Person im Sinne des Artikels 20 Absatz 1 Buchstabe c, d oder e wieder aufzunehmen, setzt der Mitgliedstaat, in dem sich die betreffende Person aufhält, diese unverzüglich schriftlich von der Entscheidung in Kenntnis, sie in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

(3) Wird die betreffende Person durch einen Rechtsbeistand oder einen anderen Berater vertreten, so können die Mitgliedstaaten sich dafür entscheiden, die Entscheidung diesem Rechtsbeistand oder Berater anstelle der betreffenden Person zuzustellen und die Entscheidung gegebenenfalls der betroffenen Person mitzuteilen.

~~(4)~~ (4) Die Entscheidung nach ~~Absatz~~ den Absätzen 1 ~~⇒~~ und 2 ~~⇐~~ enthält eine Rechtsbehelfsbelehrung, ~~einschließlich des Rechts, falls erforderlich, aufschiebende Wirkung zu beantragen,~~ und ~~der die~~ Fristen für die Einlegung eines Rechtsbehelfs sowie ~~Informationen über die Frist~~ für die Durchführung der Überstellung mit erforderlichenfalls Angaben über den Ort und den Zeitpunkt, an dem oder zu dem sich die betreffende Person zu melden hat, wenn diese Person sich auf eigene Initiative in den zuständigen Mitgliedstaat begibt.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die betreffende Person zusammen mit der Entscheidung nach ~~Absatz~~ den Absätzen 1 ~~⇒~~ und 2 ~~⇐~~ Angaben zu Personen oder Einrichtungen erhält, die sie rechtlich beraten können, sofern diese Angaben nicht bereits mitgeteilt wurden.

~~(5)~~ (5) Wird die betreffende Person nicht durch einen Rechtsbeistand oder einen anderen Berater unterstützt oder vertreten, so informiert der Mitgliedstaat sie in einer Sprache, die sie versteht oder bei der vernünftigerweise angenommen werden kann, dass sie sie versteht, über die wesentlichen Elemente der Entscheidung, darunter stets über mögliche Rechtsbehelfe und die Fristen zur Einlegung solcher Rechtsbehelfe.

#### Artikel ~~27~~ 28

##### **Rechtsbehelfsmittel**

(1) Der Antragsteller oder eine andere Person im Sinne ~~von~~ des Artikels ~~18~~ 20 Absatz 1 Buchstabe c, ~~oder~~ d ~~⇒~~ oder e ~~⇐~~ hat das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelfsmittel gegen eine Überstellungsentscheidung in Form einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung durch ein Gericht.

(2) Die Mitgliedstaaten sehen eine ~~angemessene~~ angemessene Frist ~~⇒~~ von sieben Tagen nach Zustellung einer Überstellungsentscheidung ~~⇐~~ vor, in der die betreffende Person ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Absatz 1 wahrnehmen kann.

(3) ~~Zum Zwecke einer~~ Bei einem Rechtsbehelf ~~gegen eine Überstellungsentscheidung oder einer Überprüfung einer Überstellungsentscheidung~~ sehen die Mitgliedstaaten in ihrem innerstaatlichen Recht Folgendes vor: ~~⇒~~ entscheidet das Gericht innerhalb von 15 Tagen in

der Sache. Bevor diese Entscheidung im Zusammenhang mit dem Rechtsbehelf oder der Überprüfung ergangen ist, erfolgt keine Überstellung. ↩

~~a) dass die betroffene Person aufgrund des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung berechtigt ist, bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats zu bleiben; oder~~

~~b) dass die Überstellung automatisch ausgesetzt wird und diese Aussetzung innerhalb einer angemessenen Frist endet, innerhalb der ein Gericht, nach eingehender und gründlicher Prüfung, darüber entschieden hat, ob eine aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung gewährt wird; oder~~

~~e) die betreffende Person hat die Möglichkeit, bei einem Gericht innerhalb einer angemessenen Frist eine Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung zu beantragen. Die Mitgliedstaaten sorgen für einen wirksamen Rechtsbehelf in der Form, dass die Überstellung ausgesetzt wird, bis die Entscheidung über den ersten Antrag auf Aussetzung ergangen ist. Die Entscheidung, ob die Durchführung der Überstellungsentscheidung ausgesetzt wird, wird innerhalb einer angemessenen Frist getroffen, welche gleichwohl eine eingehende und gründliche Prüfung des Antrags auf Aussetzung ermöglicht. Die Entscheidung, die Durchführung der Überstellungsentscheidung nicht auszusetzen, ist zu begründen.~~

~~(4) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die zuständigen Behörden beschließen können, von Amts wegen tätig zu werden, um die Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen.~~

↓ neu

(4) Die Tragweite des wirksamen Rechtsbehelfs nach Absatz 1 beschränkt sich darauf, dass geprüft wird, ob gegen Artikel 3 Absatz 2 in Bezug auf das Vorliegen der Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung oder gegen die Artikel 10 bis 13 und 18 verstoßen wird.

(5) Für den Fall, dass keine Überstellungsentscheidung nach Absatz 1 ergeht und der Antragsteller geltend macht, dass sich ein Familienangehöriger oder – im Falle von unbegleiteten Minderjährigen – ein Verwandter rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat als dem, der seinen Antrag auf internationalen Schutz prüft, aufhält und daher der Auffassung ist, dass dieser andere Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags zuständig ist, sehen die Mitgliedstaaten vor, dass ein wirksamer Rechtsbehelf vor einem Gericht eingelegt werden kann.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

~~(6)~~ (6) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die betreffende Person rechtliche Beratung und – wenn nötig – sprachliche Hilfe in Anspruch nehmen kann.

~~(7)~~ (7) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die rechtliche Beratung auf Antrag unentgeltlich gewährt wird, wenn die betreffende Person die Kosten nicht selbst tragen kann. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass Antragstellern hinsichtlich der Gebühren und

anderen Kosten keine günstigere Behandlung zuteil wird, als sie den eigenen Staatsangehörigen in Fragen der rechtlichen Beratung im Allgemeinen gewährt wird.

Ohne den Zugang zur rechtlichen Beratung willkürlich einzuschränken, können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass keine unentgeltliche rechtliche Beratung und Vertretung gewährt wird, wenn die zuständige Behörde oder ein Gericht dem Rechtsbehelf oder der Überprüfung keine greifbaren Erfolgsaussichten einräumt.

Beschließt eine andere Stelle als ein Gericht, gemäß diesem Absatz keine unentgeltliche rechtliche Beratung und Vertretung zu gewähren, so sehen die Mitgliedstaaten das Recht vor, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf gegen diesen Beschluss einzulegen. ⇒ Wird ein Rechtsbehelf gegen den Beschluss eingelegt, so ist dieser Rechtsbehelf integraler Bestandteil des Rechtsbehelfs nach Absatz 1. ⇐

In Übereinstimmung Im Einklang mit den Voraussetzungen dieses Absatzes stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die rechtliche Beratung und Vertretung nicht willkürlich eingeschränkt werden und der wirksame Zugang des Antragstellers zu den Gerichten nicht beeinträchtigt wird.

Die rechtliche Beratung umfasst zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Vertretung vor Gerichten und kann auf Rechtsbeistand und Berater beschränkt werden, die nach einzelstaatlichem nationalem Recht zur Bereitstellung von Unterstützung und Vertretung berufen sind.

Die Verfahren für die Inanspruchnahme rechtlicher Beratung werden im einzelstaatlichen nationalen Recht festgelegt.

## **ABSCHNITT ~~VI~~ VI**

### ***INHAFTNAHME ZUM ZWECHE DER ÜBERSTELLUNG***

#### ***Artikel ~~28~~ 29***

##### **Haft**

(1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Haft, weil sie dem durch diese Verordnung festgelegten Verfahren unterliegt.

(2) Zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren~~en~~ dürfen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dieser Verordnung, wenn eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, nach einer Einzelfallprüfung die entsprechende Person in Haft nehmen und nur im Falle dass sofern die Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.

(3) Die Haft hat so kurz wie möglich zu sein und nicht länger zu sein, als bei angemessener Handlungsweise notwendig ist, um die erforderlichen Verwaltungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, bis die Überstellung gemäß dieser Verordnung durchgeführt wird.

Wird eine Person nach diesem Artikel in Haft genommen, so darf die Frist für die Stellung eines Aufnahme~~s~~ oder Wiederaufnahmegesuchs~~s~~ ⇒ oder die Übermittlung einer Wiederaufnahmemitteilung ⇐ einen Monat ⇒ zwei Wochen ⇐ ab der Stellung des Antrags nicht überschreiten. Der Mitgliedstaat, der das Verfahren gemäß dieser Verordnung durchführt, ersucht in derartigen Fällen um eine dringende Antwort ⇒ auf ein Aufnahmegesuch ⇐. Diese Antwort erfolgt spätestens zwei ⇒ eine ⇐ Wochen nach Eingang des ⇒ Aufnahmegesuchs ⇐ ~~Gesuchs~~. Wird innerhalb der Frist von zwei Wochen ⇒ einer

Woche  $\Leftrightarrow$  keine Antwort erteilt, ist davon auszugehen, dass dem Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmegesuch stattgegeben wird, was die Verpflichtung nach sich zieht, die Person aufzunehmen und angemessene Vorkehrungen für die Ankunft zu treffen.

Befindet sich eine Person nach diesem Artikel in Haft, so erfolgt die Überstellung aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat, sobald diese praktisch durchführbar ist und spätestens innerhalb von ~~sechs~~  $\Rightarrow$  vier  $\Leftarrow$  Wochen nach  $\Rightarrow$  Erlass der endgültigen Überstellungsentscheidung  $\Leftarrow$  ~~der stillschweigenden oder ausdrücklichen Annahme des Gesuchs auf Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person durch einen anderen Mitgliedstaat oder von dem Zeitpunkt an, ab dem der Rechtsbehelf oder die Überprüfung gemäß Artikel 27 Absatz 3 keine aufschiebende Wirkung mehr hat.~~

Hält der ersuchende Mitgliedstaat die Fristen für die Stellung eines Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs  $\Rightarrow$  oder die Übermittlung einer Wiederaufnahmemitteilung  $\Leftarrow$  nicht ein oder findet die Überstellung nicht innerhalb des Zeitraums von ~~sechs~~  $\Rightarrow$  vier  $\Leftarrow$  Wochen im Sinne des Unterabsatzes 3 statt, wird die Person nicht länger in Haft gehalten. Die Artikel ~~21~~ 24, ~~22~~ 26 ~~24~~ und ~~29~~ 30 gelten weiterhin entsprechend.

(4) Hinsichtlich der Haftbedingungen und der Garantien für in Haft befindliche Personen gelten zwecks Absicherung der Verfahren für die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat die Artikel 9, 10 und 11 der Richtlinie 2013/33/EU.

## **ABSCHNITT ~~IV~~ VII**

### **ÜBERSTELLUNG**

#### **Artikel ~~29~~ 30**

#### **Modalitäten und Fristen**

$\Downarrow$  neu

(1) Der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat, dessen Aufnahmegesuch gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a stattgegeben wurde oder der eine Wiederaufnahmemitteilung gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben b bis e übermittelt hat, erlässt spätestens innerhalb einer Woche nach Annahme des Gesuchs oder nach Übermittlung der Mitteilung eine Überstellungsentscheidung und überstellt den Antragsteller oder die betreffende Person in den zuständigen Mitgliedstaat.

$\Downarrow$  604/2013 (angepasst)  
 $\Rightarrow$  neu

Die Überstellung des Antragstellers oder einer anderen Person im Sinne ~~von~~ des Artikels ~~18~~ 20 Absatz 1 Buchstabe c, ~~oder d~~  $\Rightarrow$  oder e  $\Leftarrow$  aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat erfolgt gemäß den ~~innerstaatlichen~~ nationalen Rechtsvorschriften des ersuchenden Mitgliedstaats nach Abstimmung der beteiligten Mitgliedstaaten, sobald dies praktisch möglich ist und spätestens innerhalb  $\Rightarrow$  von vier Wochen nach Erlass der endgültigen Überstellungsentscheidung  $\Leftarrow$  ~~einer Frist von sechs Monaten nach der Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch einen anderen Mitgliedstaat oder der~~

~~endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn diese gemäß Artikel 27 Absatz 3 aufschiebende Wirkung hat.~~

Wenn Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat in Form einer kontrollierten Ausreise oder in Begleitung erfolgen, stellt der Mitgliedstaat sicher, dass sie in humaner Weise und unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und der Menschenwürde durchgeführt werden.

Erforderlichenfalls stellt der ersuchende Mitgliedstaat dem Antragsteller ein Laissez-passer aus. Die Kommission gestaltet im Wege von Durchführungsrechtsakten das Muster des Laissez-passer. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

Der zuständige Mitgliedstaat teilt dem ersuchenden Mitgliedstaat gegebenenfalls mit, dass die betreffende Person eingetroffen ist oder dass sie nicht innerhalb der vorgegebenen Frist erschienen ist.

~~(2) Wird die Überstellung nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten durchgeführt, ist der zuständige Mitgliedstaat nicht mehr zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person verpflichtet und die Zuständigkeit geht auf den ersuchenden Mitgliedstaat über. Diese Frist kann 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 ist.~~

~~(2)~~ (2) Wurde eine Person irrtümlich überstellt oder wird einem Rechtsbehelf gegen eine Überstellungsentscheidung oder der Überprüfung einer Überstellungsentscheidung nach Vollzug der Überstellung stattgegeben, nimmt der Mitgliedstaat, der die Überstellung durchgeführt hat, die Person unverzüglich wieder auf.

~~(3)~~ (3) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen für Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere für den Fall, dass Überstellungen verschoben werden oder nicht fristgerecht erfolgen, für Überstellungen nach stillschweigender Annahme, für Überstellungen Minderjähriger oder abhängiger Personen und für kontrollierte Überstellungen fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

#### Artikel ~~30~~ 31

##### Kosten der Überstellung

(1) Die Kosten für die Überstellung eines Antragstellers oder einer anderen Person im Sinne ~~von des~~ Artikels ~~19~~ 20 Absatz 1 Buchstabe c<sub>2</sub> ~~oder d~~ ~~⇒~~ oder e ~~⇐~~ in den zuständigen Mitgliedstaat werden von dem überstellenden Mitgliedstaat getragen.

(2) Muss die betroffene Person infolge einer irrtümlichen Überstellung oder eines erfolgreichen Rechtsbehelfs gegen eine Überstellungsentscheidung oder der Überprüfung einer Überstellungsentscheidung nach Vollzug der Überstellung rücküberstellt werden, werden die Kosten für die Rücküberstellung von dem Mitgliedstaat getragen, der die erste Überstellung durchgeführt hat.

(3) Die Überstellungskosten werden nicht den nach dieser Verordnung zu überstellenden Personen auferlegt.

### Austausch relevanter Informationen vor Durchführung einer Überstellung

(1) Der den Antragsteller oder eine andere Person im Sinne des Artikels ~~18~~ 20 Absatz 1 Buchstabe c oder d überstellende Mitgliedstaat übermittelt dem zuständigen Mitgliedstaat die personenbezogenen Daten der zu überstellenden Person, soweit diese ~~☒~~ angemessen, erheblich ~~☒ sachdienlich und relevant ist~~ und ~~nicht über~~ ~~⇒ auf~~ ~~☐~~ das ~~erforderliche~~ ~~notwendige~~ Maß ~~⇒ beschränkt sind~~ ~~☐ hinausgeht~~, allein zu dem Zweck, um es den zuständigen Behörden im zuständigen Mitgliedstaat gemäß dem ~~innerstaatlichen~~ nationalen Recht zu ermöglichen, diese Person in geeigneter Weise zu unterstützen – unter anderem die zum Schutz ihrer lebenswichtigen Interessen unmittelbar notwendige medizinische Versorgung zu leisten – und um die Kontinuität des Schutzes und der Rechte sicherzustellen, die diese Verordnung und andere einschlägige Bestimmungen des Asylrechts bieten. Diese Daten werden dem zuständigen Mitgliedstaat innerhalb einer angemessenen Frist vor der Überstellung übermittelt, damit seine zuständigen Behörden gemäß dem ~~innerstaatlichen~~ nationalen Recht ausreichend Zeit haben, erforderliche Maßnahmen zu ergreifen.

(2) Der überstellende Mitgliedstaat übermittelt dem zuständigen Mitgliedstaat sämtliche Informationen, die wesentlich für den Schutz der Rechte und der unmittelbaren besonderen Bedürfnisse der zu überstellenden Person sind, soweit der zuständigen Behörde gemäß dem ~~innerstaatlichen~~ nationalen Recht entsprechende Informationen vorliegen; hierzu zählen insbesondere

- a) alle unmittelbaren Maßnahmen, welche der zuständige Mitgliedstaat ergreifen muss, um sicherzustellen, dass den besonderen Bedürfnissen der zu überstellenden Person angemessen Rechnung getragen wird, einschließlich der gegebenenfalls unmittelbar notwendigen medizinischen Versorgung;
- b) Kontaktdaten von Familienangehörigen, Verwandten oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung im Zielstaat, sofern relevant;
- c) bei Minderjährigen Angaben zur Schulbildung;
- d) eine Bewertung des Alters des Antragstellers.

(3) Der Informationsaustausch nach Maßgabe dieses Artikels erfolgt nur zwischen den Behörden, die der Kommission gemäß Artikel ~~25~~ 47 dieser Verordnung unter Verwendung des auf der Grundlage von Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 eingerichteten elektronischen Kommunikationsnetzes „DubliNet“ mitgeteilt worden sind. Die ausgetauschten Informationen werden nur für die in Absatz 1 genannten Zwecke verwendet und werden nicht weiterverarbeitet.

(4) Zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten legt die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten ein Standardformblatt für die Übermittlung der nach diesem Artikel erforderlichen Daten fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel ~~44~~ 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

(5) Auf den Informationsaustausch nach Maßgabe dieses Artikels findet Artikel ~~24 Absätze 8 bis 12~~ ~~⇒~~ 46 Absatz 8 ~~☐~~ Anwendung.

### Austausch von Gesundheitsdaten vor Durchführung einer Überstellung



(1) Der überstellende Mitgliedstaat übermittelt dem zuständigen Mitgliedstaat Informationen über besondere Bedürfnisse der zu überstellenden Person, insbesondere bei Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Minderjährigen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, – soweit der zuständigen Behörde gemäß dem ~~innerstaatlichen~~ nationalen Recht entsprechende Informationen vorliegen – nur zum Zwecke der medizinischen Versorgung oder Behandlung, wozu in bestimmten Fällen auch Angaben zur körperlichen oder geistigen Gesundheit dieser Person gehören können. Diese Informationen werden in einer gemeinsamen Gesundheitsbescheinigung, der die erforderlichen Dokumente beigelegt sind, übermittelt. Der zuständige Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, dass diesen besonderen Bedürfnissen in geeigneter Weise – insbesondere auch, sofern erforderlich, durch eine medizinische Erstversorgung – Rechnung getragen wird.

Die Kommission erstellt im Wege von Durchführungsrechtsakten die gemeinsame Gesundheitsbescheinigung. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 44 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

(2) Der überstellende Mitgliedstaat übermittelt dem zuständigen Mitgliedstaat die Informationen nach Absatz 1 nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Antragstellers und/oder seines Vertreters, oder ~~falls die Person aus physischen oder rechtlichen Gründen außerstande ist, ihre Einwilligung zu geben,~~ sofern eine solche Übermittlung  $\Rightarrow$  zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit  $\Leftarrow$   $\boxtimes$  oder, falls die Person aus physischen oder rechtlichen Gründen außerstande ist, ihre Einwilligung zu geben,  $\boxtimes$  zum Schutz lebenswichtiger Interessen des Antragstellers oder eines Dritten erforderlich ist. Das Fehlen der Einwilligung, einschließlich einer Verweigerung zur Einwilligung steht der Überstellung nicht entgegen.

(3) Die Verarbeitung der in Absatz 1 genannten personenbezogenen Gesundheitsdaten erfolgt nur durch Angehörige der Gesundheitsberufe, die nach ~~einzelstaatlichem~~ nationalem Recht, einschließlich der von den zuständigen ~~einzelstaatlichen~~ nationalen Stellen erlassenen Regelungen, der ärztlichen Verschwiegenheit unterliegen, oder durch sonstige Personen, die einem entsprechenden Berufsgeheimnis unterliegen.

(4) Der Informationsaustausch nach Maßgabe dieses Artikels erfolgt nur zwischen den Angehörigen der Gesundheitsberufe oder sonstigen Personen nach Absatz 3. Die ausgetauschten Informationen werden nur für die in Absatz 1 genannten Zwecke verwendet und werden nicht weiterverarbeitet.

(5) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen und praktische Modalitäten für den Informationsaustausch nach Absatz 1 ~~dieses Artikels~~ fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 44 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

(6) Auf den Informationsaustausch nach Maßgabe dieses Artikels findet Artikel ~~34 Absätze 8 bis 12~~  $\Rightarrow$  46 Absatz 8  $\Leftarrow$  Anwendung.

#### Artikel 33

##### Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung

~~(1) Stellt die Kommission insbesondere auf Grundlage der vom EASO gemäß der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 gesammelten Informationen fest, dass die Anwendung der vorliegenden Verordnung infolge der konkreten Gefahr der Ausübung besonderen Drucks auf das Asylsystem eines Mitgliedstaats und/oder von Problemen beim Funktionieren des Asylsystems eines Mitgliedstaats beeinträchtigt sein könnte, so spricht sie in Zusammenarbeit~~

mit dem EASO Empfehlungen für diesen Mitgliedstaat aus und fordert ihn zur Ausarbeitung eines präventiven Aktionsplans auf.

Der betreffende Mitgliedstaat teilt dem Rat und der Kommission mit, ob er beabsichtigt, einen derartigen präventiven Aktionsplan vorzulegen, um den Druck und/oder die Probleme beim Funktionieren seines Asylsystems zu bewältigen, gleichzeitig aber auch den Schutz der Grundrechte der Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, zu gewährleisten.

Ein Mitgliedstaat kann nach eigenem Ermessen und aus eigener Veranlassung einen präventiven Aktionsplan aufstellen und diesen später überarbeiten. Bei der Ausarbeitung eines präventiven Aktionsplans kann der Mitgliedstaat die Kommission, andere Mitgliedstaaten, das EASO und andere einschlägige Agenturen der Union um Unterstützung ersuchen.

(2) Wird ein präventiver Aktionsplan aufgestellt, so legt der betreffende Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission diesen Plan vor und erstattet regelmäßig Berichte über dessen Durchführung. Die Kommission unterrichtet anschließend das Europäische Parlament über die wesentlichen Elemente des präventiven Aktionsplans. Die Kommission unterbreitet dem Rat Berichte über dessen Durchführung und übermittelt dem Europäischen Parlament Berichte über dessen Durchführung.

Der betreffende Mitgliedstaat ergreift alle geeigneten Maßnahmen, um die besondere Belastungssituation auf sein Asylsystem zu bewältigen oder um sicherzustellen, dass die festgestellten Mängel behoben werden, bevor sich die Situation verschlechtert. Umfasst der präventive Aktionsplan Maßnahmen, mit denen dem besonderen Druck entgegengewirkt werden soll, dem das Asylsystem eines Mitgliedstaats ausgesetzt ist, durch welchen die Anwendung dieser Verordnung in Frage gestellt werden könnte, so holt die Kommission den Rat der EASO ein, bevor sie dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht erstattet.

(3) Stellt die Kommission auf Grundlage der Analyse des EASO fest, dass durch die Durchführung des präventiven Aktionsplans die festgestellten Mängel nicht behoben wurden, oder besteht eine ernste Gefahr, dass die Asylsituation in dem betreffenden Mitgliedstaat sich zu einer Krise entwickelt, die durch einen präventiven Aktionsplan voraussichtlich nicht bewältigt werden kann, so kann die Kommission in Zusammenarbeit mit dem EASO den betreffenden Mitgliedstaat auffordern, einen Krisenbewältigungsaktionsplan auszuarbeiten und diesen erforderlichenfalls zu überarbeiten. Der Krisenbewältigungsaktionsplan soll während des gesamten Prozesses die Wahrung des Asylrechts der Union, insbesondere der Grundrechte der Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, gewährleisten.

Im Anschluss an die Aufforderung, einen Krisenbewältigungsaktionsplan auszuarbeiten, erstellt der betreffende Mitgliedstaat in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem EASO zügig einen derartigen Plan, spätestens innerhalb von drei Monaten ab der Aufforderung.

Der betreffende Mitgliedstaat legt seinen Krisenbewältigungsaktionsplan vor und erstattet mindestens alle drei Monate der Kommission und anderen interessierten Akteuren wie gegebenenfalls dem EASO Bericht über dessen Durchführung.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat über den Krisenbewältigungsaktionsplan, eventuelle Überarbeitungen und dessen Durchführung. In diesen Berichten legt der betreffende Mitgliedstaat Daten vor, welche die Einhaltung des Krisenbewältigungsaktionsplans belegen, wie die Länge des Verfahrens, die Haftbedingungen und die Aufnahmekapazität im Verhältnis zum Zustrom von Antragstellern.

(4) Der Rat verfolgt während des gesamten Prozesses hinsichtlich Frühwarnung, Bereitschaft und Krisenmanagement gemäß diesem Artikel die Lage genau und kann um zusätzliche

~~Informationen erheben und politische Leitlinien vorgeben, insbesondere im Hinblick auf die Dringlichkeit und den Ernst der Lage und somit die Notwendigkeit, dass ein Mitgliedstaat entweder einen präventiven Aktionsplan oder erforderlichenfalls einen Krisenbewältigungsaktionsplan ausarbeitet. Das Europäische Parlament und der Rat können während des gesamten Prozesses im Hinblick auf Solidaritätsmaßnahmen, die sie gegebenenfalls für angemessen halten, Leitlinien erörtern und vorgeben.~~

↕ neu

## **KAPITEL VII**

### **Korrekturmechanismus für die Zuweisung**

#### **Artikel 34**

##### **Allgemeiner Grundsatz**

(1) Der Zuweisungsmechanismus nach Maßgabe dieses Kapitels wird zugunsten eines Mitgliedstaats angewandt, wenn dieser Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er der nach dieser Verordnung zuständige Mitgliedstaat ist, konfrontiert ist.

(2) Absatz 1 gelangt zur Anwendung, wenn das automatisierte System nach Artikel 44 Absatz 1 anzeigt, dass die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz, für die ein Mitgliedstaat nach den Kriterien in Kapitel III Artikel 3 Absatz 2 oder 3, Artikel 18 und Artikel 19 zuständig ist, und die Zahl der tatsächlich neu angesiedelten Personen zusammengenommen 150 % der nach dem Schlüssel gemäß Artikel 35 ermittelten Referenzzahl für diesen Mitgliedstaat übersteigen.

(3) Die Referenzzahl eines Mitgliedstaats wird durch Anwendung des Schlüssels gemäß Artikel 35 auf die Gesamtzahl der Anträge sowie die Gesamtzahl der neu angesiedelten Personen, die der jeweilige zuständige Mitgliedstaat während der vorangegangenen zwölf Monate in das automatisierte System eingegeben hat, bestimmt.

(4) Über das automatisierte System werden die Mitgliedstaaten, die Kommission und die Asyagentur der Europäischen Union einmal wöchentlich über die jeweiligen Anteile der Mitgliedstaaten an den Anträgen, für die sie der zuständige Mitgliedstaat sind, informiert.

(5) Das automatisierte System überwacht fortlaufend, ob für einen Mitgliedstaat der in Absatz 2 genannte Schwellenwert überschritten wird, und setzt – wenn dies der Fall ist – die Mitgliedstaaten und die Kommission unter Angabe der Zahl der Anträge oberhalb dieses Schwellenwerts davon in Kenntnis.

(6) Nach der Benachrichtigung gemäß Absatz 5 wird der Zuweisungsmechanismus angewandt.

#### **Artikel 35**

##### **Referenzschlüssel**

(1) Zum Zwecke des Korrekturmechanismus wird die Referenzzahl für jeden Mitgliedstaat anhand eines Schlüssels ermittelt.

(2) Der Referenzschlüssel nach Absatz 1 stützt sich – ausgehend von Eurostat-Zahlen – auf die nachstehenden Kriterien für jeden Mitgliedstaat:

- a) die Bevölkerungsgröße (Gewichtung 50 %);
- b) das Gesamt-BIP (Gewichtung 50 %);

(3) Die in Absatz 2 genannten Kriterien werden gemäß der Formel in Anhang I angewandt.

(4) Die Asylagentur der Europäischen Union legt den Referenzschlüssel fest und passt auf der Grundlage von Eurostat-Zahlen die Zahlen der Kriterien für den Referenzschlüssel sowie den Referenzschlüssel nach Absatz 2 jährlich an.

#### *Artikel 36*

##### **Anwendung des Referenzschlüssels**

(1) Wenn der in Artikel 34 Absatz 2 genannte Schwellenwert erreicht ist, wendet das automatisierte System nach Artikel 44 Absatz 1 den Referenzschlüssel gemäß Artikel 35 auf jene Mitgliedstaaten an, bei denen die Zahl der Anträge, für die sie die zuständigen Mitgliedstaaten sind, unter ihrem Anteil gemäß Artikel 35 Absatz 1 liegt, und setzt die Mitgliedstaaten davon in Kenntnis.

(2) Antragsteller, die ihren Antrag in dem begünstigten Mitgliedstaat gestellt haben, nachdem eine Benachrichtigung über die Zuweisung gemäß Artikel 34 Absatz 5 erfolgt ist, werden den Mitgliedstaaten nach Absatz 1 zugewiesen, und diese Mitgliedstaaten bestimmen den zuständigen Mitgliedstaat.

(3) Für unzulässig erklärte oder im beschleunigten Verfahren gemäß Artikel 3 Absatz 3 geprüfte Anträge sind nicht Gegenstand der Zuweisung.

(4) Infolge der Anwendung des Referenzschlüssels nach Absatz 1 zeigt das automatisierte System nach Artikel 44 Absatz 1 den Zuweisungsmitgliedstaat an und teilt diese Information spätestens 72 Stunden nach der Erfassung gemäß Artikel 22 Absatz 1 dem begünstigten Mitgliedstaat und dem Zuweisungsmitgliedstaat mit und ergänzt den Zuweisungsmitgliedstaat in der elektronischen Datei nach Artikel 23 Absatz 2.

#### *Artikel 37*

##### **Finanzielle Solidarität**

(1) Am Ende des Dreimonatszeitraums nach Inkrafttreten dieser Verordnung und danach am Ende jedes Zwölfmonatszeitraums kann ein Mitgliedstaat in das automatisierte System eingeben, dass er sich vorübergehend nicht an dem in Kapitel VII festgelegten Korrekturmechanismus für die Zuweisung als Zuweisungsmitgliedstaat beteiligt, und setzt die anderen Mitgliedstaaten, die Kommission und die Asylagentur der Europäischen Union davon in Kenntnis.

(2) In diesem Fall wendet das automatisierte System nach Artikel 44 Absatz 1 während dieses Zwölfmonatszeitraums den Referenzschlüssel auf jene Mitgliedstaaten an, bei denen die Zahl der Anträge, für die sie die zuständigen Mitgliedstaaten sind, unter ihrem Anteil gemäß Artikel 35 Absatz 1 liegt, mit Ausnahme des Mitgliedstaats, der die Information eingegeben hat, sowie des begünstigten Mitgliedstaats. Das automatisierte System nach Artikel 44

Absatz 1 zählt jeden Antrag, der andernfalls dem Mitgliedstaat zugewiesen worden wäre, der die Information nach Artikel 36 Absatz 4 eingegeben hat, im Hinblick auf die Ermittlung des Anteils des betreffenden Mitgliedstaats.

(3) Am Ende des Zwölfmonatszeitraums nach Absatz 2 teilt das automatisierte System dem Mitgliedstaat, der sich nicht am Korrekturmechanismus für die Zuweisung beteiligt, die Zahl der Antragsteller mit, für die er andernfalls der Zuweisungsmitgliedstaat gewesen wäre. Der betreffende Mitgliedstaat entrichtet danach einen Solidarbeitrag von 250 000 EUR für jeden Antragsteller, der ihm andernfalls während des betreffenden Zwölfmonatszeitraums zugewiesen worden wäre. Der Solidarbeitrag wird an den Mitgliedstaat gezahlt, der als für die Prüfung der jeweiligen Anträge zuständiger Mitgliedstaat bestimmt wurde.

(4) Die Kommission erlässt im Wege von Durchführungsrechtsakten einen Beschluss gemäß dem in Artikel 56 genannten Prüfverfahren, um die Durchführungsmodalitäten für Absatz 3 festzulegen.

(5) Die Asylagentur der Europäischen Union überwacht die Anwendung des Solidarbeitragsmechanismus und erstattet der Kommission jährlich darüber Bericht.

#### *Artikel 38*

##### **Pflichten des begünstigten Mitgliedstaats**

Der begünstigte Mitgliedstaat

- a) beschließt spätestens innerhalb einer Woche nach der Mitteilung gemäß Artikel 36 Absatz 4, den Antragsteller in den Zuweisungsmitgliedstaat zu überstellen, es sei denn, der begünstigte Mitgliedstaat stimmt der Übernahme der Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags nach den Kriterien der Artikel 10 bis 13 und des Artikels 18 innerhalb derselben Frist zu;
- b) setzt den Antragsteller unverzüglich von der Entscheidung in Kenntnis, ihn in den Zuweisungsmitgliedstaat zu überstellen;
- c) überstellt den Antragsteller spätestens innerhalb von vier Wochen nach der endgültigen Überstellungsentscheidung in den Zuweisungsmitgliedstaat.

#### *Artikel 39*

##### **Pflichten des Zuweisungsmitgliedstaats**

Der Zuweisungsmitgliedstaat

- a) bestätigt dem begünstigten Mitgliedstaat den Eingang der Zuweisungsmitteilung und gibt die zuständige Behörde an, bei der sich der Antragsteller nach seiner Überstellung zu melden hat;
- b) teilt dem begünstigten Mitgliedstaat die Ankunft des Antragstellers oder die Tatsache mit, dass dieser nicht innerhalb der festgesetzten Frist erschienen ist;

- c) nimmt den Antragsteller in Empfang und führt gegebenenfalls mit ihm das persönliche Gespräch gemäß Artikel 7;
- d) prüft den Antrag des Antragstellers auf internationalen Schutz als zuständiger Mitgliedstaat, es sei denn, nach den Kriterien der Artikel 10 bis 13 und der Artikel 16 bis 18 ist ein anderer Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags zuständig;
- e) ersucht, wenn nach den Kriterien der Artikel 10 bis 13 und der Artikel 16 bis 18 ein anderer Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags zuständig ist, diesen anderen Mitgliedstaat, den Antragsteller aufzunehmen;
- f) teilt gegebenenfalls dem zuständigen Mitgliedstaat die Überstellung in diesen Mitgliedstaat mit;
- g) überstellt den Antragsteller gegebenenfalls in den zuständigen Mitgliedstaat;
- h) vermerkt gegebenenfalls in der elektronischen Datei nach Artikel 23 Absatz 2, dass er den Antrag auf internationalen Schutz als zuständiger Mitgliedstaat prüfen wird.

#### Artikel 40

##### **Austausch von für die Sicherheitsüberprüfung sachdienlichen Informationen**

(1) Wird eine Überstellungsentscheidung nach Artikel 38 Buchstabe a getroffen, so übermittelt der begünstigte Mitgliedstaat gleichzeitig und ausschließlich zu dem Zweck, dass überprüft werden kann, ob es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass der Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt, die nach Maßgabe der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung EU Nr. 603/2013] erfassten Fingerabdruckdaten des Antragstellers an den Zuweisungsmitgliedstaat.

(2) Lassen die im Zuge einer Sicherheitsüberprüfung über den Antragsteller erlangten Informationen darauf schließen, dass dieser aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung anzusehen ist, so werden die Informationen über die Art der Ausschreibung an die Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden im begünstigten Mitgliedstaat weitergegeben, wobei die Übermittlung nicht über die elektronischen Kommunikationskanäle nach Artikel 47 Absatz 4 erfolgt.

Der Zuweisungsmitgliedstaat setzt den begünstigten Mitgliedstaat unter Angabe der umfassend informierten Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden im Mitgliedstaat der Antragstellung vom Vorhandensein einer solchen Ausschreibung in Kenntnis und erfasst innerhalb einer Woche nach Erhalt der Fingerabdruckdaten das Vorhandensein der Ausschreibung im automatisierten System gemäß Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe d.

(3) Bestätigt das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung, dass der Antragsteller aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung anzusehen ist, so ist der begünstigte Mitgliedstaat der Antragstellung der zuständige Mitgliedstaat und prüft den Antrag im beschleunigten Verfahren nach Artikel 31 Absatz 8 der Richtlinie 2013/32/EU.

(4) Die ausgetauschten Informationen werden ausschließlich zu dem in Absatz 1 genannten Zweck verwendet und nicht weiterverarbeitet.

#### Artikel 41

##### **Zuweisungsverfahren**

(1) Kapitel V und Kapitel VI Abschnitte II bis VII gelten entsprechend.

(2) Familienangehörige, für die das Zuweisungsverfahren gilt, werden demselben Mitgliedstaat zugewiesen.

#### Artikel 42

##### **Kosten von Überstellungen im Rahmen des Zuweisungsverfahrens**

Die Kosten für die Überstellung eines Antragstellers in den Zuweisungsmitgliedstaat werden dem begünstigten Mitgliedstaat durch einen Pauschalbetrag von 500 EUR für jede gemäß Artikel 38 Buchstabe c überstellte Person erstattet. Diese finanzielle Unterstützung erfolgt nach Maßgabe des Artikels 18 der Verordnung (EU) Nr. 516/2014.

#### Artikel 43

##### **Beendigung des Korrekturmechanismus für die Zuweisung**

Die Mitgliedstaaten und die Kommission erhalten über das automatisierte System eine Mitteilung, sobald die Zahl der Anträge im begünstigten Mitgliedstaat, für die er nach Maßgabe dieser Verordnung der zuständige Mitgliedstaat ist, unter 150 % seines Anteils gemäß Artikel 35 Absatz 1 liegt.

Nach der Mitteilung gemäß Absatz 2 endet die Anwendung des Korrekturmechanismus für den betreffenden Mitgliedstaat.

---

↓ 604/2013

## **KAPITEL ~~VII~~ VIII**

### **VERWALTUNGSKOOPERATION**

---

↓ neu

#### Artikel 44

##### **Automatisiertes System für die Erfassung und Überwachung von Anträgen und den Zuweisungsmechanismus**

(1) Zu Zwecken der Erfassung und Überwachung des Anteils der Anträge auf internationalen Schutz nach Artikel 22 und der Anwendung des Zuweisungsmechanismus nach Maßgabe des Kapitels VII wird ein automatisiertes System eingeführt.

(2) Das automatisierte System besteht aus dem Zentralsystem und der Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem Zentralsystem und den nationalen Infrastrukturen.

(3) Die mit der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 errichtete Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist für die Konzeption, die Entwicklung und das Betriebsmanagement des Zentralsystems und der Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem Zentralsystem und den nationalen Infrastrukturen zuständig.

(4) Die nationalen Infrastrukturen werden von den Mitgliedstaaten entwickelt und verwaltet.

#### Artikel 45

##### Zugang zum automatisierten System

(1) Die in Artikel 47 genannten zuständigen Asylbehörden der Mitgliedstaaten haben für die Eingabe der Informationen nach Artikel 20 Absatz 7, Artikel 22 Absätze 1, 4 und 5, Artikel 37 Absatz 1 und Artikel 39 Buchstabe h Zugang zum automatisierten System nach Artikel 44 Absatz 1.

(2) Die Asylagentur der Europäischen Union hat für die Eingabe und Anpassung des Referenzschlüssels gemäß Artikel 35 Absatz 4 und für die Eingabe der Informationen nach Artikel 22 Absatz 3 Zugang zu dem automatisierten System.

(3) Die Informationen nach Artikel 23 Absatz 2, Artikel 36 Absatz 4 und Artikel 39 Buchstabe h können für die Zwecke dieser Verordnung und der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013] von den in Artikel 47 genannten zuständigen Asylbehörden der Mitgliedstaaten lediglich abgefragt werden.

(4) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen und praktische Modalitäten für die Eingabe und Abfrage der in den Absätzen 1 und 3 genannten Informationen fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

#### Artikel ~~34~~ 46

##### Informationsaustausch

(1) Jeder Mitgliedstaat übermittelt jedem Mitgliedstaat, der dies beantragt, personenbezogene Daten über den Antragsteller, die  angemessen, erheblich  sachdienlich und relevant sind und nicht über das erforderliche  Maß  hinausgehen, für:

- a) die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats;
- b) die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz;



c) die Erfüllung aller Verpflichtungen aus dieser Verordnung.

(2) Die Informationen nach Absatz 1 dürfen nur Folgendes betreffen:

a) die Personalien des Antragstellers und gegebenenfalls seiner Familienangehörigen, Verwandten oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung (Name, Vorname – gegebenenfalls früherer Name – Beiname oder Pseudonym, derzeitige und frühere Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum und -ort);

b) den Personalausweis oder den Reisepass (Nummer, Gültigkeitsdauer, Ausstellungsdatum, ausstellende Behörde, Ausstellungsort usw.);

c) sonstige zur Identifizierung des Antragstellers erforderliche Angaben, einschließlich der Fingerabdrücke, ~~⇒ die dem Antragsteller insbesondere für die Zwecke des Artikels 40 ⇐~~ nach Maßgabe der Verordnung *[Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013]* ~~⇒ in dem Mitgliedstaat abgenommen wurden ⇐~~;

d) die Aufenthaltsorte und die Reisewege;

e) die Aufenthaltstitel oder die durch einen Mitgliedstaat erteilten Visa;

f) den Ort der Antragstellung;

g) das Datum jeder früheren Antragstellung auf internationalen Schutz, das Datum der jetzigen Antragstellung, den Stand des Verfahrens und den Tenor der gegebenenfalls getroffenen Entscheidung.

(3) Soweit dies zur Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz erforderlich ist, kann der zuständige Mitgliedstaat außerdem einen anderen Mitgliedstaat ersuchen, ihm die Gründe, die dem Antrag des Antragstellers zugrunde liegen, und gegebenenfalls die Gründe für die bezüglich seines Antrags getroffene Entscheidung mitzuteilen. Der andere Mitgliedstaat kann eine Beantwortung des Ersuchens ablehnen, wenn die Mitteilung dieser Informationen seine wesentlichen Interessen oder den Schutz der Grundrechte und -freiheiten der betreffenden Person oder anderer Personen gefährden kann. Zur Erteilung dieser Auskünfte hat der ersuchende Mitgliedstaat auf jeden Fall die schriftliche Zustimmung der Person, die den Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, einzuholen. Der Antragsteller muss in diesem Fall wissen, zu welchen einschlägigen Auskünften er seine Zustimmung erteilt.

(4) Jedes Informationsersuchen darf sich nur auf einen individuellen Antrag auf internationalen Schutz beziehen. Es ist zu begründen, und sofern es darauf abzielt, ein Kriterium zu überprüfen, das die Zuständigkeit des um Auskunft ersuchten Mitgliedstaats nach sich ziehen kann, ist anzugeben, auf welches Indiz – auch einschlägige Informationen aus zuverlässigen Quellen über die Modalitäten und Mittel der Einreise von Antragstellern in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten – oder auf welchen einschlägigen und nachprüfbaren Sachverhalt der Erklärungen des Asylbewerbers es sich stützt. Es besteht Einverständnis darüber, dass solche einschlägigen Informationen aus zuverlässigen Quellen für sich genommen nicht ausreichen, um die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats gemäß dieser Verordnung zu bestimmen, dass sie aber bei der Bewertung anderer Hinweise zu einem einzelnen Antragsteller hilfreich sein können.

(5) Der ersuchte Mitgliedstaat ist gehalten, innerhalb einer Frist von ~~fünf~~ ~~⇒ zwei~~ ~~⇐~~ Wochen zu antworten. Jede Verspätung ist ordnungsgemäß zu begründen. Eine Nichteinhaltung dieser Frist von ~~fünf~~ ~~⇒ zwei~~ ~~⇐~~ Wochen entbindet den ersuchten Mitgliedstaat nicht von der Pflicht zu antworten. Ergibt sich aus den Nachforschungen des ersuchten Mitgliedstaats, der die Frist nicht eingehalten hat, dass er Informationen zurückhält, nach denen er zuständig ist, ~~kann dieser Mitgliedstaat sich nicht auf den Ablauf der in den Artikeln 21, 23 und 24 genannten~~

~~Fristen berufen, um einem Gesuch um Aufnahme oder Wiederaufnahme nicht nachzukommen. In diesem Fall werden die in den Artikeln 21, 24, 23 und 24 vorgesehenen Fristen für die Unterbreitung eines Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs um einen Zeitraum verlängert, der der Verzögerung bei der Antwort durch den ersuchten Mitgliedstaat entspricht.~~

(6) Der Informationsaustausch erfolgt auf Antrag eines Mitgliedstaats und kann nur zwischen den Behörden stattfinden, die der Kommission gemäß Artikel ~~35~~ 47 Absatz 1 von den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden.

(7) Die übermittelten Informationen dürfen nur zu den in Absatz 1 vorgesehenen Zwecken verwendet werden. Die Informationen dürfen in jedem Mitgliedstaat je nach Art und Zuständigkeit der die Information erhaltenden Behörde nur den Behörden und Gerichten übermittelt werden, die beauftragt sind,

- a) den zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen;
- b) den Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen;
- c) alle Verpflichtungen aus dieser Verordnung zu erfüllen.

~~(8) Der Mitgliedstaat, der die Daten übermittelt, sorgt für deren Richtigkeit und Aktualität. Zeigt sich, dass er unrichtige Daten oder Daten übermittelt hat, die nicht hätten übermittelt werden dürfen, werden die Empfängermitgliedstaaten unverzüglich darüber informiert. Sie sind gehalten, diese Informationen zu berichtigen oder zu löschen.~~

~~(9) Ein Antragsteller hat das Recht, sich auf Antrag die über seine Person erfassten Daten mitteilen zu lassen.~~

~~Stellt der Antragsteller fest, dass bei der Verarbeitung dieser Daten gegen diese Verordnung oder gegen die Richtlinie 95/46/EG verstoßen wurde, insbesondere weil die Angaben unvollständig oder unrichtig sind, hat er das Recht auf deren Berichtigung oder Löschung.~~

~~Die Behörde, die die Berichtigung oder Löschung der Daten vornimmt, informiert hierüber den Mitgliedstaat, der die Informationen erteilt oder erhalten hat.~~

~~Ein Antragsteller hat das Recht, bei den zuständigen Behörden oder Gerichten des Mitgliedstaats, in dem ihm das Auskunftsrecht oder das Recht auf Berichtigung oder Löschung der ihn betreffenden Daten verweigert wird, Beschwerde einzulegen oder Klage zu erheben.~~

~~(10) (8)~~ In jedem betreffenden Mitgliedstaat werden die Weitergabe und der Erhalt der ausgetauschten Informationen in der Akte der betreffenden Person und/oder in einem Register vermerkt.

~~(11) Die ausgetauschten Daten werden nur so lange aufbewahrt, wie dies zur Erreichung der mit dem Austausch der Daten verfolgten Ziele notwendig ist.~~

~~(12) Soweit die Daten nicht automatisiert oder in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen, ergreift jeder Mitgliedstaat geeignete Maßnahmen, um die Einhaltung dieses Artikels durch wirksame Kontrollen zu gewährleisten.~~

#### Artikel ~~35~~ 47

##### Zuständige Behörden und Mittelausstattung

(1) Jeder Mitgliedstaat teilt der Kommission unverzüglich die speziell für die Durchführung dieser Verordnung zuständigen Behörden sowie alle späteren sie betreffenden Änderungen mit. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass diese Behörden über die nötigen Mittel

verfügen, um ihre Aufgabe zu erfüllen und insbesondere innerhalb der vorgegebenen Fristen die Informationersuchen, sowie die Gesuche um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern ⇒ und die Wiederaufnahmemitteilungen zu beantworten und gegebenenfalls ihren Verpflichtungen im Rahmen des Zuweisungsmechanismus nachzukommen ⇐ innerhalb der vorgegebenen Fristen zu beantworten.

(2) Die Kommission veröffentlicht im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine konsolidierte Liste der in Absatz 1 genannten Behörden. Werden Änderungen vorgenommen, veröffentlicht die Kommission einmal im Jahr eine aktualisierte konsolidierte Liste.

(3) Die in Absatz 1 genannten Behörden erhalten die für die Anwendung dieser Verordnung nötige Schulung.

(4) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten gesicherte elektronische Übermittlungskanäle zwischen den Behörden nach Absatz 1 ⇒ sowie zwischen diesen Behörden und der Asylagentur der Europäischen Union ⇐ für die Übermittlung von ⇒ Informationen, gemäß der Verordnung [*Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013*] erfassten Fingerabdruckdaten, ⇐ Gesuchen, ⇒ Mitteilungen, ⇐ Antworten sowie des gesamten Schriftverkehrs und zur Gewährleistung, dass die Absender automatisch einen elektronischen Übermittlungsnachweis erhalten, fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 44 56 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

#### Artikel ~~26~~ 48

##### Verwaltungsvereinbarungen

(1) Die Mitgliedstaaten können untereinander bilaterale Verwaltungsvereinbarungen bezüglich der praktischen Modalitäten der Durchführung dieser Verordnung treffen, um deren Anwendung zu erleichtern und die Effizienz zu erhöhen. Diese Vereinbarungen können Folgendes betreffen:

- a) den Austausch von Verbindungsbeamten;
- b) die Vereinfachung der Verfahren und die Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern.

(2) Die Mitgliedstaaten können auch die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ⇒ und der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 ⇐ geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen beibehalten. Soweit diese nicht mit der vorliegenden Verordnung vereinbar sind, nehmen die betreffenden Mitgliedstaaten Änderungen vor, durch die die festgestellten Unvereinbarkeiten behoben werden.

~~(3) Vor Abschluss oder Änderung der in Absatz 1 Buchstabe b genannten Vereinbarungen konsultieren die betroffenen Mitgliedstaaten die Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vereinbarung mit dieser Verordnung.~~

~~(4) Sind die Vereinbarungen nach Absatz 1 Buchstabe b nach Ansicht der Kommission mit dieser Verordnung unvereinbar, so teilt sie dies den betreffenden Mitgliedstaaten innerhalb einer angemessenen Frist mit. Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um die betreffende Vereinbarung innerhalb eines angemessenen Zeitraums so zu ändern, dass die festgestellten Unvereinbarkeiten behoben werden.~~

~~(5) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über alle Vereinbarungen nach Absatz 1 sowie über deren Aufhebung oder Änderung.~~

---

↕ neu

*Artikel 49*

**Netz von Dublin-Stellen**

Im Hinblick auf den Ausbau der praktischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Verordnung, einschließlich der Entwicklung praktischer Instrumente und Leitlinien, plant und erleichtert die Asylagentur der Europäischen Union die Tätigkeiten eines Netzes der zuständigen Behörden im Sinne des Artikels 47 Absatz 1.

---

↓ 604/2013 (angepasst)

⇒ neu

**KAPITEL VIII**

**SCHLICHTUNG**

*Artikel 37*

**Schlichtung**

~~(1) Können sich die Mitgliedstaaten in Fragen, die die Anwendung dieser Verordnung betreffen, nicht einigen, können sie das Schlichtungsverfahren in Absatz 2 in Anspruch nehmen.~~

~~(2) Das Schlichtungsverfahren wird auf Ersuchen eines der an der Meinungsverschiedenheit beteiligten Mitgliedstaaten an den Vorsitzenden des durch Artikel 44 eingesetzten Ausschusses eingeleitet. Mit der Inanspruchnahme des Schlichtungsverfahrens verpflichten sich die beteiligten Mitgliedstaaten, die vorgeschlagene Lösung weitestgehend zu berücksichtigen.~~

~~Der Ausschussvorsitzende benennt drei Mitglieder des Ausschusses, die drei nicht an der Angelegenheit beteiligte Mitgliedstaaten vertreten. Diese Ausschussmitglieder nehmen die Argumente der Parteien in schriftlicher oder mündlicher Form entgegen und schlagen nach Beratung, gegebenenfalls nach Abstimmung, binnen eines Monats eine Lösung vor.~~

~~Der Ausschussvorsitzende oder sein Stellvertreter führt bei diesen Beratungen den Vorsitz. Er kann sich zur Sache äußern, darf an der Abstimmung aber nicht teilnehmen.~~

~~Die vorgeschlagene Lösung ist endgültig und kann ungeachtet dessen, ob sie von den Parteien angenommen oder abgelehnt wurde, nicht angefochten werden.~~

**KAPITEL IX**

***ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN***

*Artikel ~~38~~ 50*

**Datensicherheit und Datenschutz**

DE

DE

(1) Die Mitgliedstaaten ~~ergreifen alle~~ ☒ führen ☒ geeigneten ☒ technische und organisatorische ☒ Maßnahmen ☒ durch ☒, um die Sicherheit der ~~übermittelten~~ ⇒ im Rahmen dieser Verordnung verarbeiteten ⇐ personenbezogenen Daten sicherzustellen und insbesondere den unrechtmäßigen oder nicht genehmigten Zugang zu verarbeiteten personenbezogenen Daten oder deren Weitergabe, Änderung oder Verlust zu verhindern.

~~Jeder Mitgliedstaat sieht vor, dass die gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG benannten nationalen Kontrollstellen die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch den betreffenden Mitgliedstaat gemäß dieser Verordnung im Einklang mit ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften unabhängig überwachen.~~

↕ neu

(2) Die zuständige(n) Aufsichtsbehörde(n) der einzelnen Mitgliedstaaten überwachen die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die in Artikel 47 genannten Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, einschließlich der Datenübermittlung an das automatisierte System nach Artikel 44 Absatz 1 und von diesem System sowie an die Behörden, die für die Durchführung der Überprüfungen nach Artikel 40 zuständig sind.

(3) Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Asylagentur der Europäischen Union wird gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und den in [Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010] festgelegten Datenschutzbestimmungen vom Europäischen Datenschutzbeauftragten überwacht.

↓ 604/2013 (angepasst)  
⇒ neu

Artikel ~~30~~ 51

#### Vertraulichkeit

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in Artikel ~~35~~ 47 genannten Behörden in Bezug auf sämtliche Informationen, die sie im Rahmen ihrer Arbeit erhalten, an ~~den~~ die Regeln der Vertraulichkeit gemäß dem ~~einzelstaatlichen~~ nationalen Recht gebunden sind.

Artikel ~~40~~ 52

#### Sanktionen

Die Mitgliedstaaten ☒ erlassen Vorschriften über ☒ ~~treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass jeder Missbrauch von nach Maßgabe dieser Verordnung verarbeiteten Daten nach einzelstaatlichem Recht mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen, einschließlich verwaltungs- und/oder strafrechtlicher Sanktionen, geahndet wird~~ ⇒ die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um deren Umsetzung zu gewährleisten. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein ⇐.

Artikel ~~41~~ 53

#### Übergangsmaßnahmen

Wenn ein Antrag nach [dem ersten Tag nach Inkrafttreten dieser Verordnung] ~~dem in Artikel 40 Absatz 2 genannten Datum~~ gestellt wurde, werden Sachverhalte, die die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats gemäß dieser Verordnung nach sich ziehen können, auch berücksichtigt, wenn sie aus der Zeit davor datieren ~~mit Ausnahme der in Artikel 13 Absatz 2 genannten Sachverhalte~~.

↓ neu

Abweichend von Artikel 34 Absatz 2 wird der Korrekturmechanismus für die Zuweisung während der ersten drei Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung nicht ausgelöst. Abweichend von Artikel 34 Absatz 3 ist der Referenzzeitraum nach Ablauf des Dreimonatszeitraums nach Inkrafttreten dieser Verordnung bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Verordnung der Zeitraum, der seit Inkrafttreten dieser Verordnung vergangen ist.

↓ 604/2013

#### Artikel ~~42~~ 54

##### **Berechnung der Fristen**

Die in dieser Verordnung vorgesehenen Fristen werden wie folgt berechnet:

- a) Ist für den Anfang einer nach Tagen, Wochen oder Monaten bemessenen Frist der Zeitpunkt maßgebend, zu dem ein Ereignis eintritt oder eine Handlung vorgenommen wird, so wird bei der Berechnung dieser Frist der Tag, auf den das Ereignis oder die Handlung fällt, nicht mitgerechnet.
- b) Eine nach Woche oder Monaten bemessene Frist endet mit Ablauf des Tages, der in der letzten Woche oder im letzten Monat dieselbe Bezeichnung oder dieselbe Zahl wie der Tag trägt, an dem das Ereignis eingetreten oder die Handlung vorgenommen worden ist, von denen an die Frist zu berechnen ist. Fehlt bei einer nach Monaten bemessenen Frist im letzten Monat der für ihren Ablauf maßgebende Tag, so endet die Frist mit Ablauf des letzten Tages dieses Monats.
- c) Eine Frist umfasst die Samstage, die Sonntage und alle gesetzlichen Feiertage in jedem der betroffenen Mitgliedstaaten.

#### Artikel ~~42~~ 55

##### **Geltungsbereich**

Für die Französische Republik gilt diese Verordnung nur für ihr europäisches Hoheitsgebiet.

#### Artikel ~~44~~ 56

##### **Ausschuss**

- (1) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
- (2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

Gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab, so erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht und Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 findet Anwendung.

Artikel ~~45~~ 57

**Ausübung der Befugnisübertragung**

(1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.

(2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß ~~dem~~ Artikel ~~8~~ 10 Absatz ~~5~~ 6 und Artikel ~~16~~ 18 Absatz 3 wird der Kommission für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung übertragen. Die Kommission erstellt spätestens neun Monate vor Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren einen Bericht über die Befugnisübertragung. Die Befugnisübertragung verlängert sich stillschweigend um Zeiträume gleicher Länge, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widersprechen einer solchen Verlängerung spätestens drei Monate vor Ablauf des jeweiligen Zeitraums.

(3) Die Befugnisübertragung gemäß ~~dem~~ Artikel ~~8~~ 10 Absatz ~~5~~ 6 und Artikel ~~16~~ 18 Absatz 3 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.

---

↓ 604/2013 (angepasst)

⊗(4) Vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts konsultiert die Kommission die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen im Einklang mit den in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 enthaltenen Grundsätzen. ⊗

---

↓ 604/2013

↔ (5) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.

---

↓ 604/2013 (angepasst)

⇒ neu

↔ (6) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß ~~dem~~ Artikel ~~8~~ 10 Absatz ~~5~~ 6 und Artikel ~~16~~ 18 Absatz 3 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von ~~vier~~ ⇒ zwei ⇐ Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

Überprüfung,  Begleitung und Bewertung

Die Kommission überprüft bis zum [18 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung] und ab dann jährlich das Funktionieren des Korrekturmechanismus für die Zuweisung nach Maßgabe des Kapitels VII und insbesondere die in Artikel 34 Absatz 2 und Artikel 43 festgelegten Schwellenwerte.

Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum  $\Rightarrow$  [drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung]  $\Leftarrow$  ~~21. Juli 2016~~ Bericht über die Anwendung der Verordnung und schlägt gegebenenfalls die erforderlichen Änderungen vor. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission spätestens sechs Monate vor diesem Datum alle für die Erstellung dieses Berichts sachdienlichen Informationen.

Nach Vorlage dieses Berichts legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat den Bericht über die Anwendung dieser Verordnung gleichzeitig mit den in Artikel ~~40~~ 42 der Verordnung [Vorschlag für eine Verordnung zur Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013] vorgesehenen Berichten über die Anwendung des Eurodac-Systems vor.

**Statistiken**

(1) Die Mitgliedstaaten liefern der Kommission (Eurostat) gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates ~~vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz~~<sup>31</sup> Statistiken über die Anwendung ~~dieser~~ der vorliegenden Verordnung und der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003.

$\Downarrow$  neu

(2) Die Asylagentur der Europäischen Union veröffentlicht in vierteljährlichen Abständen die gemäß Artikel 34 Absatz 4 übermittelten Informationen.

$\Downarrow$  604/2013 (angepasst)  
 $\Rightarrow$  neu

**Aufhebung**

Die Verordnung ~~(EG) Nr. 343/2003~~  (EU) Nr. 604/2013  wird  $\Rightarrow$  für die Mitgliedstaaten aufgehoben, die durch sie in Bezug auf ihre Pflichten in ihren Beziehungen untereinander gebunden sind  $\Leftarrow$  ~~aufgehoben~~.

<sup>31</sup> Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 23).



~~Artikel 11 Absatz 1 und die Artikel 13, 14 und 17 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 werden aufgehoben.~~

Bezugnahmen auf die aufgehobene Verordnung ~~oder auf aufgehobene Artikel~~ gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung und sind nach Maßgabe der Entsprechungstabelle in Anhang II zu lesen.

~~Artikel 40~~ 61

**Inkrafttreten und Anwendbarkeit**

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Die Verordnung ist auf Anträge auf internationalen Schutz anwendbar, die ab dem ersten Tag ~~[X] nach ihrem Inkrafttreten [X]~~ ~~des sechsten Monats nach ihrem Inkrafttreten gestellt werden und gilt ab diesem Zeitpunkt ungeachtet des Zeitpunkts der Antragstellung für alle Gesuche um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern gestellt werden.~~ Für einen Antrag auf internationalen Schutz, der vor diesem Datum eingereicht wird, erfolgt die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nach den Kriterien der Verordnung (EG) Nr. ~~242/2003~~ 604/2013.

~~Die in dieser Verordnung enthaltenen Verweise auf die Verordnung (EU) Nr. 603/2013, Richtlinie 2013/32/EU und Richtlinie 2013/32/EU gelten, bis zu ihrer jeweiligen Anwendbarkeit, als Verweise auf die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000<sup>32</sup>, Richtlinie 2003/9/EG<sup>33</sup> bzw. Richtlinie 2005/85/EG<sup>34</sup>.~~

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments*     *Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*                                     *Der Präsident*

<sup>32</sup> ~~Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1).~~

<sup>33</sup> ~~Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18).~~

<sup>34</sup> ~~Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13).~~

**ANHANG I**

**~~AUFGEHOBENE VERORDNUNGEN (GEMÄSS ARTIKEL 48)~~**

~~Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates~~

~~(ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1)~~

~~Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission, nur Artikel 11 Absatz 1 und die Artikel 13, 14 und 17~~

~~(ABl. L 222 vom 5.9.2003, S. 3)~~

**ANHANG II**

**ENTSPRECHUNGSTABELLE**

<del>Verordnung (EG) Nr. 242/2003</del>	Diese Verordnung
<del>Artikel 1</del>	Artikel 1
<del>Artikel 2 Buchstabe a</del>	<del>Artikel 2 Buchstabe a</del>
<del>Artikel 2 Buchstabe b</del>	—
<del>Artikel 2 Buchstabe c</del>	Artikel 2 Buchstabe b
<del>Artikel 2 Buchstabe d</del>	Artikel 2 Buchstabe c
<del>Artikel 2 Buchstabe e</del>	Artikel 2 Buchstabe d
<del>Artikel 2 Buchstabe f</del>	Artikel 2 Buchstabe e
<del>Artikel 2 Buchstabe g</del>	Artikel 2 Buchstabe f
—	Artikel 2 Buchstabe h
—	Artikel 2 Buchstabe i
<del>Artikel 2 Buchstabe h</del>	Artikel 2 Buchstabe j
<del>Artikel 2 Buchstabe i</del>	Artikel 2 Buchstabe g
—	Artikel 2 Buchstabe k
<del>Artikel 2 Buchstaben j und k</del>	Artikel 2 Buchstaben l und m
—	<del>Artikel 2 Buchstabe n</del>
<del>Artikel 3 Absatz 1</del>	Artikel 3 Absatz 1
<del>Artikel 3 Absatz 2</del>	Artikel 17 Absatz 1
<del>Artikel 3 Absatz 3</del>	Artikel 3 Absatz 2
<del>Artikel 3 Absatz 4</del>	Artikel 4 Absatz 1, einleitender Satz
—	Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a bis f

<del>—</del>	<del>Artikel 4 Absätze 2 und 3</del>
<del>Artikel 4 Absätze 1 bis 5</del>	<del>Artikel 20 Absätze 1 bis 5</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 20 Absatz 5, Unterabsatz 3</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 5</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 6</del>
<del>Artikel 5 Absatz 1</del>	<del>Artikel 7 Absatz 1</del>
<del>Artikel 5 Absatz 2</del>	<del>Artikel 7 Absatz 2</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 7 Absatz 3</del>
<del>Artikel 6 Absatz 1</del>	<del>Artikel 8 Absatz 1</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 8 Absatz 2</del>
<del>Artikel 6 Absatz 2</del>	<del>Artikel 8 Absatz 4</del>
<del>Artikel 7</del>	<del>Artikel 9</del>
<del>Artikel 8</del>	<del>Artikel 10</del>
<del>Artikel 9</del>	<del>Artikel 12</del>
<del>Artikel 10</del>	<del>Artikel 13</del>
<del>Artikel 11</del>	<del>Artikel 14</del>
<del>Artikel 12</del>	<del>Artikel 15</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 16</del>
<del>Artikel 13</del>	<del>Artikel 3 Absatz 2</del>
<del>Artikel 14</del>	<del>Artikel 11</del>
<del>Artikel 15 Absatz 1</del>	<del>Artikel 17 Absatz 2, Unterabsatz 1</del>
<del>Artikel 15 Absatz 2</del>	<del>Artikel 16 Absatz 1</del>
<del>Artikel 15 Absatz 3</del>	<del>Artikel 8 Absatz 2</del>
<del>Artikel 15 Absatz 4</del>	<del>Artikel 17 Absatz 2 Unterabsatz 4</del>
<del>Artikel 15 Absatz 5</del>	<del>Artikel 8 Absätze 5 und 6 und Artikel 16 Absatz 2</del>

DE

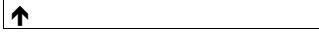
DE

<del>Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a</del>	<del>Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a</del>
<del>Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b</del>	<del>Artikel 18 Absatz 2</del>
<del>Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c</del>	<del>Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b</del>
<del>Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d</del>	<del>Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe c</del>
<del>Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e</del>	<del>Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe d</del>
<del>Artikel 16 Absatz 2</del>	<del>Artikel 19 Absatz 1</del>
<del>Artikel 16 Absatz 3</del>	<del>Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 1</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 2</del>
<del>Artikel 16 Absatz 4</del>	<del>Artikel 19 Absatz 3</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 19 Absatz 3 Unterabsatz 2</del>
<del>Artikel 17</del>	<del>Artikel 21</del>
<del>Artikel 18</del>	<del>Artikel 22</del>
<del>Artikel 19 Absatz 1</del>	<del>Artikel 26 Absatz 1</del>
<del>Artikel 19 Absatz 2</del>	<del>Artikel 26 Absatz 2 und Artikel 27 Absatz 1</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 27 Absätze 2 bis 6</del>
<del>Artikel 19 Absatz 3</del>	<del>Artikel 29 Absatz 1</del>
<del>Artikel 19 Absatz 4</del>	<del>Artikel 29 Absatz 2</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 29 Absatz 3</del>
<del>Artikel 19 Absatz 5</del>	<del>Artikel 29 Absatz 4</del>
<del>Artikel 20 Absatz 1, einleitender Satz</del>	<del>Artikel 23 Absatz 1</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 23 Absatz 2</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 23 Absatz 3</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 23 Absatz 4</del>

<del>Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a</del>	<del>Artikel 23 Absatz 5 Unterabsatz 1</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 24</del>
<del>Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b</del>	<del>Artikel 25 Absatz 1</del>
<del>Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c</del>	<del>Artikel 25 Absatz 2</del>
<del>Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe d</del>	<del>Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1</del>
<del>Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe e</del>	<del>Artikel 26 Absätze 1 und 2, Artikel 27 Absatz 1, Artikel 29 Absatz 1 Unterabsätze 2 und 3</del>
<del>Artikel 20 Absatz 2</del>	<del>Artikel 29 Absatz 2</del>
<del>Artikel 20 Absatz 3</del>	<del>Artikel 23 Absatz 5 Unterabsatz 2</del>
<del>Artikel 20 Absatz 4</del>	<del>Artikel 29 Absatz 4</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 28</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 20</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 21</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 22</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 23</del>
<del>Artikel 21 Absätze 1 bis 9</del>	<del>Artikel 24 Absätze 1 bis 9 Unterabsätze 1 bis 3</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 24 Absatz 9 Unterabsatz 4</del>
<del>Artikel 21 Absätze 10 bis 12</del>	<del>Artikel 24 Absätze 10 bis 12</del>
<del>Artikel 22 Absatz 1</del>	<del>Artikel 25 Absatz 1</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 25 Absatz 2</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 25 Absatz 3</del>
<del>Artikel 22 Absatz 2</del>	<del>Artikel 25 Absatz 4</del>
<del>Artikel 23</del>	<del>Artikel 26</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 27</del>

<del>—</del>	<del>Artikel 40</del>
<del>Artikel 24 Absatz 1</del>	<del>—</del>
<del>Artikel 24 Absatz 2</del>	<del>Artikel 41</del>
<del>Artikel 24 Absatz 3</del>	<del>—</del>
<del>Artikel 25 Absatz 1</del>	<del>Artikel 42</del>
<del>Artikel 25 Absatz 2</del>	<del>—</del>
<del>Artikel 26</del>	<del>Artikel 43</del>
<del>Artikel 27 Absätze 1 und 2</del>	<del>Artikel 44 Absätze 1 und 2</del>
<del>Artikel 27 Absatz 3</del>	<del>—</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 45</del>
<del>Artikel 28</del>	<del>Artikel 46</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 47</del>
<del>—</del>	<del>Artikel 48</del>
<del>Artikel 29</del>	<del>Artikel 49</del>

<del>Verordnung (EG) Nr. 1560/2002</del>	<del>Diese Verordnung</del>
<del>Artikel 11 Absatz 1</del>	<del>—</del>
<del>Artikel 13 Absatz 1</del>	<del>Artikel 17 Absatz 2 Unterabsatz 1</del>
<del>Artikel 13 Absatz 2</del>	<del>Artikel 17 Absatz 2 Unterabsatz 2</del>
<del>Artikel 13 Absatz 3</del>	<del>Artikel 17 Absatz 2 Unterabsatz 3</del>
<del>Artikel 13 Absatz 4</del>	<del>Artikel 17 Absatz 2 Unterabsatz 1</del>
<del>Artikel 14</del>	<del>Artikel 37</del>
<del>Artikel 17 Absatz 1</del>	<del>Artikel 9 und 10, Artikel 17 Absatz 2 Unterabsatz 1</del>
<del>Artikel 17 Absatz 2</del>	<del>Artikel 24 Absatz 2</del>



## ANHANG I

Formel für den Referenzschlüssel gemäß Artikel 35 der Verordnung:

$$\text{Wirkung der Bevölkerungszahl}_{\text{MS}} = \frac{\text{Population}_{\text{MS}}}{\text{Population}_{\text{EU28}}}$$
<sup>35</sup>

$$\text{Wirkung des BIP}_{\text{MS}} = \frac{\text{GDP}_{\text{MS}}}{\text{GDP}_{\text{EU28}}}$$
<sup>36</sup>

$$\text{Anteil}_{\text{MS}} = 50 \% \text{ Wirkung der Bevölkerungszahl}_{\text{MS}} + 50 \% \text{ Wirkung des BIP}_{\text{MS}}$$

---

<sup>35</sup> Bei drei Mitgliedstaaten hängt die Beteiligung davon ab, ob sie die in den einschlägigen Protokollen und anderen Instrumenten festgelegten Rechte wahrnehmen.

<sup>36</sup> Bei drei Mitgliedstaaten hängt die Beteiligung davon ab, ob sie die in den einschlägigen Protokollen und anderen Instrumenten festgelegten Rechte wahrnehmen.



## ANHANG II

### ENTSPRECHUNGSTABELLE

Verordnung (EU) Nr. 604/2013	Diese Verordnung
Artikel 1	Artikel 1
Artikel 2, einleitender Satz	Artikel 2, einleitender Satz
Artikel 2 Buchstaben a bis n	Artikel 2 Buchstaben a bis n
-	Artikel 2 Buchstaben o, p, q und r
Artikel 3 Absätze 1 und 2	Artikel 3 Absätze 1 und 2
Artikel 3 Absatz 3	-
-	Artikel 3 Absätze 3, 4 und 5
-	Artikel 4 und 5
Artikel 4 Absatz 1, einleitender Satz	Artikel 6 Absatz 1, einleitender Satz
-	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f
-	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe h
-	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i
Artikel 4 Absätze 2 und 3	Artikel 6 Absätze 2 und 3
Artikel 5 Absatz 1	Artikel 7 Absatz 1
Artikel 5 Absatz 2	-
Artikel 5 Absatz 3	Artikel 7 Absatz 2
Artikel 5 Absatz 4	Artikel 7 Absatz 3

Artikel 5 Absatz 5  
Artikel 5 Absatz 6  
Artikel 6 Absätze 1, 2 und 3  
-  
Artikel 6 Absatz 4  
Artikel 6 Absatz 5  
Artikel 7 Absätze 1 und 2  
Artikel 7 Absatz 3  
-  
Artikel 8 Absatz 1  
Artikel 8 Absatz 2  
Artikel 8 Absatz 3  
Artikel 8 Absatz 4  
Artikel 8 Absatz 5  
Artikel 8 Absatz 6  
Artikel 9  
Artikel 10  
Artikel 11  
Artikel 12 Absätze 1, 2 und 3  
Artikel 12 Absatz 4  
Artikel 12 Absatz 5  
Artikel 13 Absatz 1  
Artikel 13 Absatz 2  
Artikel 14 Absatz 1  
Artikel 14 Absatz 2  
Artikel 15  
Artikel 16

Artikel 7 Absatz 4  
Artikel 7 Absatz 5  
Artikel 8 Absätze 1, 2 und 3  
Artikel 8 Absatz 4  
Artikel 8 Absatz 5  
Artikel 8 Absatz 6  
Artikel 9 Absätze 1 und 2  
-  
Artikel 10 Absatz 1  
Artikel 10 Absatz 2  
Artikel 10 Absatz 3  
Artikel 10 Absatz 4  
Artikel 10 Absatz 5  
Artikel 10 Absatz 6  
Artikel 10 Absatz 7  
Artikel 11  
Artikel 12  
Artikel 13  
Artikel 14 Absätze 1, 2 und 3  
-  
Artikel 14 Absatz 4  
Artikel 15  
-  
Artikel 16  
-  
Artikel 17  
Artikel 18

Artikel 17  
Artikel 18 Absatz 1, einleitender Satz  
Artikel 18 Absatz 1 Buchstaben a bis d  
-  
-  
Artikel 18 Absatz 2  
Artikel 19  
Artikel 20 Absätze 1, 2, 3 und 4  
Artikel 20 Absatz 5 Unterabsatz 1  
Artikel 20 Absatz 5 Unterabsätze 2 und 3  
-  
-  
Artikel 21 Absatz 1  
Artikel 21 Absatz 2  
Artikel 21 Absatz 3  
Artikel 22 Absatz 1  
-  
Artikel 22 Absatz 2  
Artikel 22 Absatz 3  
Artikel 22 Absatz 4  
Artikel 22 Absatz 5  
Artikel 22 Absatz 6  
Artikel 22 Absatz 7  
Artikel 23 Absatz 1  
Artikel 23 Absatz 2  
Artikel 23 Absatz 3  
Artikel 23 Absatz 4

Artikel 19  
Artikel 20 Absatz 1, einleitender Satz  
Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben a bis d  
Artikel 20 Buchstabe e  
Artikel 20 Absätze 2, 3, 4, 5, 6 und 7  
-  
-  
Artikel 21 Absätze 1, 2, 3 und 4  
Artikel 21 Absatz 5 Unterabsatz 1  
-  
Artikel 22  
Artikel 23  
Artikel 24 Absatz 1  
-  
Artikel 24 Absatz 2  
Artikel 25 Absatz 1  
Artikel 25 Absatz 2  
Artikel 25 Absatz 3  
Artikel 25 Absatz 4  
Artikel 25 Absatz 5  
Artikel 25 Absatz 6  
-  
Artikel 25 Absatz 7  
Artikel 26 Absatz 1  
-  
-  
Artikel 26 Absatz 2

-	Artikel 26 Absatz 3
-	Artikel 26 Absatz 4
Artikel 24	-
Artikel 25	-
Artikel 26 Absatz 1	Artikel 27 Absätze 1 und 3
-	Artikel 27 Absatz 2
Artikel 26 Absatz 3	Artikel 27 Absatz 4
Artikel 27 Absätze 1, 2 und 3	Artikel 28 Absätze 1, 2 und 3
Artikel 27 Absatz 4	-
-	Artikel 28 Absatz 4
-	Artikel 28 Absatz 5
Artikel 27 Absatz 5	Artikel 28 Absatz 6
Artikel 27 Absatz 6	Artikel 28 Absatz 7
Artikel 28	Artikel 29
Artikel 29 Absatz 1	Artikel 30 Absatz 1
Artikel 29 Absatz 2	-
Artikel 29 Absatz 3	Artikel 30 Absatz 2
Artikel 29 Absatz 4	Artikel 30 Absatz 3
Artikel 30	Artikel 31
Artikel 31	Artikel 32
Artikel 32	Artikel 33
Artikel 33	-
-	Artikel 34
-	Artikel 35
-	Artikel 36
-	Artikel 37
-	Artikel 38

-	Artikel 39
-	Artikel 40
-	Artikel 41
-	Artikel 42
-	Artikel 43
-	Artikel 44
-	Artikel 45
Artikel 34 Absätze 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 7	Artikel 46 Absätze 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 7
Artikel 34 Absatz 8	-
Artikel 34 Absatz 9	-
Artikel 34 Absatz 10	Artikel 46 Absatz 8
Artikel 34 Absatz 11	-
Artikel 34 Absatz 12	-
Artikel 35	Artikel 47
Artikel 36 Absätze 1 und 2	Artikel 48 Absätze 1 und 2
Artikel 36 Absatz 3	-
Artikel 36 Absatz 4	-
Artikel 36 Absatz 5	-
-	Artikel 49
Artikel 37	-
Artikel 38 Absatz 1 Unterabsatz 1	Artikel 50 Absatz 1
Artikel 38 Absatz 1 Unterabsatz 2	-
-	Artikel 50 Absatz 2
-	Artikel 50 Absatz 3
Artikel 39	Artikel 51
Artikel 40	Artikel 52
Artikel 41	Artikel 53 Unterabsatz 1

-	Artikel 53 Unterabsatz 2
Artikel 42	Artikel 54
Artikel 43	Artikel 55
Artikel 44	Artikel 56
Artikel 45 Absätze 1, 2 und 3	Artikel 57 Absätze 1, 2 und 3
-	Artikel 57 Absatz 4
Artikel 45 Absatz 4	Artikel 57 Absatz 5
Artikel 45 Absatz 5	Artikel 57 Absatz 6
Artikel 46	Artikel 58
Artikel 47	Artikel 59
-	Artikel 59 Absatz 2
Artikel 48	Artikel 60
Artikel 49	Artikel 61
Anhang I	-
Anhang II	-
-	Anhang I
-	Anhang II

## FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

### 1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

- **Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative**

Vorschlag für eine Verordnung 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)

- **Politikbereich(e) in der ABM/ABB-Struktur**<sup>37</sup>

18 – Migration und Inneres

- **Art des Vorschlags/der Initiative**

Der Vorschlag/Die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme**

Der Vorschlag/Die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme**<sup>38</sup>

Der Vorschlag/Die Initiative betrifft **die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme**

Der Vorschlag/Die Initiative betrifft **eine neu ausgerichtete Maßnahme**

- **Ziel(e)**

- *Mit dem Vorschlag/der Initiative verfolgte mehrjährige strategische Ziele der Kommission*

In der Europäischen Migrationsagenda (COM(2015) 240 final) kündigte die Kommission an, das Dublin-System zu bewerten und darüber zu entscheiden, ob die rechtlichen Parameter von Dublin überarbeitet werden müssen, um die Asylsuchenden gerechter auf die Mitgliedstaaten zu verteilen.

Die Krise hat erhebliche strukturelle Schwächen und Mängel bei der Gestaltung und Umsetzung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik – einschließlich des Dublin-Systems, das nicht dafür ausgelegt wurde, eine langfristig tragfähige Aufteilung der Verantwortung für Asylbewerber in der gesamten EU zu gewährleisten – aufgezeigt. Wie der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 18./19. Februar 2016 und vom 17./18. März 2016 festgestellt hat, sind Fortschritte bei der Reform des bestehenden Rahmens der EU erforderlich, um eine humane und wirksame Asylpolitik zu gewährleisten.

Die Kommission zählte in ihrer Mitteilung „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa“ vom 6. April 2016 (COM(2016) 197 final) die Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaats, das ein hohes Maß an Solidarität sowie eine faire Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten durch eine ausgewogene Verteilung der Asylbewerber gewährleistet, zu den Prioritäten. Sie sagte zu, eine Änderung der Dublin-Verordnung entweder durch deren Straffung und ihre Ergänzung durch ein

<sup>37</sup> ABM: Activity Based Management: maßnahmenbezogenes Management; ABB: Activity Based Budgeting: maßnahmenbezogene Budgetierung.

<sup>38</sup> Im Sinne des Artikels 54 Absatz 2 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

Lastenteilungsverfahren oder durch die Umstellung auf ein neues System mit einem Verteilungsschlüssel vorzuschlagen.

Eine gerechte Zuweisung der Asylbewerber würde die derzeitigen finanziellen Rahmenbedingungen erheblich ändern. So sollten insbesondere jene Mitgliedstaaten, die bislang nicht mit hohen Asylbewerberzahlen konfrontiert wurden, bei der Schaffung der Aufnahmekapazität – sowohl in Bezug auf die Infrastruktur als auch in Bezug auf die laufenden Kosten – unterstützt werden.

- *Einzelziel(e) und ABM/ABB-Tätigkeit(en)*

Einzelziel Nr.

1.3: Verbesserung des Schutzes und der Solidarität

ABM/ABB-Tätigkeit(en):

18 03 – Asyl und Migration

Erhöhung der Effizienz und der Wirksamkeit des Systems zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

Verbesserung der Solidarität und der Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten.



- *Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen*

Bitte geben Sie an, wie sich der Vorschlag/die Initiative auf die Begünstigten/Zielgruppen auswirken dürfte.

Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union insgesamt werden von der höheren Effizienz und Wirksamkeit der gestrafften Dublin-Verordnung profitieren, die auch im Falle eines großen Zustroms von Drittstaatsangehörigen zum Tragen kommen wird. Mitgliedstaaten, bei denen die Zahl der Anträge, für die sie zuständig wären, unverhältnismäßig hoch ist, wird der Korrekturmechanismus für die Zuweisung insofern zugutekommen, als er diese einem besonders hohen Druck ausgesetzten Länder entlasten und in die Lage versetzen wird, den Rückstau bei der Bearbeitung der Anträge abzubauen.

Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, werden von einem effizienteren und schnelleren System zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats profitieren, das einen rascheren Zugang zu einem Asylverfahren und die Prüfung eines Antrags in der Sache durch einen einzigen, eindeutig bestimmten Mitgliedstaat ermöglichen wird.

Es wird davon ausgegangen, dass sich insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten, die bislang noch keine hohen Asylbewerberzahlen bewältigen mussten, die Aufnahmekapazität erhöhen würde. Außerdem würden die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, Nahrungsmittel und grundlegende Leistungen für die überstellten Asylbewerber bereitzustellen.

- *Leistungs- und Erfolgsindikatoren*

Bitte geben Sie an, anhand welcher Indikatoren sich die Realisierung des Vorschlags/der Initiative verfolgen lässt.

Einrichtung und Inbetriebnahme des automatisierten Systems innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung.

Zahl der Überstellungen von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben.

Zahl der Aufnahmeplätze, die zum Teil aus den zusätzlichen Mitteln, welche dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für die Umsetzung dieses Vorschlags im Zeitraum 2017-2020 zuzuweisen sind, finanziert werden.

Zahl der überstellten Asylbewerber, die jährlich aus den zusätzlichen Mitteln, welche dem AMIF für die Umsetzung dieses Vorschlags zuzuweisen sind, unterstützt werden.

- **Begründung des Vorschlags/der Initiative**
- *Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf*

Mit dem Vorschlag wird angestrebt,

- die Fähigkeit des Dublin-Systems zur effizienten und wirksamen Bestimmung eines für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats zu verbessern, indem die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gestrafft werden;
- Sekundärmigration innerhalb der EU zu verhindern, indem unter anderem Missbräuchen und Asyl-Shopping vorgebeugt wird;

- ein hohes Maß an Solidarität und eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zu gewährleisten, indem ein Korrekturmechanismus für die Zuweisung eingeführt wird, der aktiviert wird, wenn sich ein Mitgliedstaat einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen gegenüber sieht, für deren Prüfung er zuständig wäre.

- *Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der EU*

Das Ziel – die Festlegung der Kriterien und Verfahren, die bei der Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist – kann von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden und lässt sich nur auf Unionsebene erreichen.

Der Mehrwert dieses Vorschlags besteht darin, dass die geltende Dublin-Verordnung gestrafft und ihre Wirksamkeit erhöht sowie ein Korrekturmechanismus für die Zuweisung eingeführt wird, der in Zeiten, in denen ein Mitgliedstaat einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, zu dessen Gunsten angewandt wird.

- *Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene Erkenntnisse*

Die Kommission kam in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass das derzeitige Dublin-System nicht zufriedenstellend ist. Um es zu straffen und effizienter zu gestalten, sind mehrere Änderungen erforderlich.

Das Dublin-System wurde nicht als Solidaritäts- und Lastenteilungsinstrument konzipiert. Die Migrationskrise hat diesen Mangel aufgezeigt, der die Aufnahme eines Korrekturmechanismus für die Zuweisung in den Vorschlag erfordert.

- *Vereinbarkeit mit anderen Finanzierungsinstrumenten sowie mögliche Synergieeffekte*

1. Überstellungskosten:

Nach dem vorliegenden Vorschlag hat der Mitgliedstaat, der eine Person in den Zuweisungsmitgliedstaat überstellt, für jede überstellte Person Anspruch auf einen Pauschalbetrag von 500 EUR, der auf der Grundlage der geteilten Mittelverwaltung im Rahmen des AMIF gezahlt werden sollte.

Der AMIF sieht bereits vor, dass Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, im Rahmen des nationalen Programms des jeweiligen Mitgliedstaats auf freiwilliger Basis überstellt werden können (Artikel 7 und Artikel 18 der Verordnung (EU) Nr. 516/2014).

Gemäß den Ratsbeschlüssen (2015/1523 und 2015/1601) zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland sollten bis zum 26. September 2017 160 000 Drittstaatsangehörige überstellt werden. Der vorliegende Vorschlag berührt nicht die Durchführung dieser Beschlüsse.

Es werden geeignete Verfahren eingeführt, um die Synergien zu verstärken und Überschneidungen zwischen dem neuen Vorschlag und den bereits bestehenden Instrumenten zu vermeiden.

2. Einrichtung und technische Wartung des automatisierten IT-Systems für die Zuweisung von Asylbewerbern:

Die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) wird für die Konzeption, die Entwicklung und das Betriebsmanagement des automatisierten IT-Systems für die Zuweisung von Asylbewerbern zuständig sein.

3. Erhöhung der Aufnahmekapazität:

Zur Erleichterung der Anwendung dieser Verordnung wären insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten, die bislang noch nicht mit hohen Asylbewerberzahlen konfrontiert wurden, zusätzliche Aufnahmekapazitäten erforderlich.

4. Bereitstellung von Nahrungsmitteln und grundlegenden Leistungen für die überstellten Asylbewerber:

Zur Erleichterung der Anwendung dieser Verordnung wäre Unterstützung für die Bereitstellung von Nahrungsmitteln und grundlegenden Leistungen für die überstellten Asylbewerber erforderlich.

- **Laufzeit der Maßnahme und Dauer ihrer finanziellen Auswirkungen**

- Vorschlag/Initiative mit **befristeter Laufzeit**

- Laufzeit: [TT/MM]JJJJ bis [TT/MM]JJJJ
- Finanzielle Auswirkungen: 2016 bis 2020

- ✓ Vorschlag/Initiative mit **unbefristeter Laufzeit**

- Umsetzung mit einer Anlaufphase von 2017 bis 2020,
- anschließend reguläre Umsetzung.

- **Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung**

- Direkte Verwaltung** durch die Kommission

- durch ihre Dienststellen, einschließlich ihres Personals in den Delegationen der Union;
- durch Exekutivagenturen.

- ✓ **Geteilte Verwaltung** mit Mitgliedstaaten

- ✓ **Indirekte Verwaltung** durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:

- Drittländer oder die von ihnen benannten Einrichtungen;
- internationale Einrichtungen und deren Agenturen (bitte angeben);
- die EIB und den Europäischen Investitionsfonds;
- ✓ Einrichtungen im Sinne der Artikel 208 und 209 der Haushaltsordnung;
- öffentlich-rechtliche Körperschaften;
- privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, sofern sie ausreichende Finanzsicherheiten bieten;
- privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats, die mit der Einrichtung einer öffentlich-privaten Partnerschaft betraut werden und die ausreichende Finanzsicherheiten bieten;
- Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der GASP im Rahmen des Titels V EUV betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt benannt sind.
- Falls mehrere Methoden der Mittelverwaltung angegeben werden, ist dies unter „Bemerkungen“ näher zu erläutern.

Bemerkungen

Die Überstellungen und die im Hinblick auf die Aufnahmekapazität und die laufenden Kosten zu gewährende Unterstützung werden auf der Grundlage der geteilten Mittelverwaltung im Rahmen des AMIF abgedeckt.

Mit der Einrichtung und technischen Wartung des IT-Systems wird die Agentur eu-LISA (indirekte Mittelverwaltung) betraut; die damit verbundenen Kosten sind durch diesen Vorschlag abgedeckt.

## VERWALTUNGSMASSNAHMEN

### Monitoring und Berichterstattung

*Bitte geben Sie an, wie oft und unter welchen Bedingungen diese Tätigkeiten erfolgen.*

Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung sollte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Anwendung der Verordnung erstatten und gegebenenfalls die erforderlichen Änderungen vorschlagen. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission spätestens sechs Monate vor diesem Datum alle für die Erstellung dieses Berichts sachdienlichen Informationen übermitteln.

Nach Vorlage dieses Berichts legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat den Bericht über die Anwendung dieser Verordnung gleichzeitig mit den in Artikel 40 der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vorgesehenen Berichten über die Anwendung des Eurodac-Systems vor.

Für die geteilte Mittelverwaltung ist ein kohärenter und effizienter Rahmen für die Berichterstattung, das Monitoring und die Evaluierung vorhanden. Die Mitgliedstaaten müssen für jedes nationale Programm einen Monitoring-Ausschuss einsetzen, an dem sich die Kommission in beratender Funktion beteiligen kann.

Die Mitgliedstaaten erstatten jährlich über die Durchführung des mehrjährigen Programms Bericht. Die betreffenden Berichte sind eine Voraussetzung für die jährlichen Zahlungen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 514/2014.

Gemäß Artikel 57 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 unterbreitet die Kommission bis zum 30. Juni 2018 einen Zwischenevaluierungsbericht über die Durchführung des AMIF, in dem es auch um die Ausführung der durch die vorliegende Verordnung bereitgestellten finanziellen Mittel gehen wird.

Darüber hinaus legt die Kommission bis zum 30. Juni 2024 einen Ex-post-Evaluierungsbericht über die Wirkung der Durchführung des AMIF auf die Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, einschließlich des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, vor.

Über die Fortschritte in Bezug auf die Einrichtung und technische Wartung des IT-Systems (indirekte Mittelverwaltung) wird eu-LISA regelmäßig Bericht erstatten. Die Agentur ist verpflichtet, ein regelmäßiges Monitoring durchzuführen und regelmäßig Bericht zu erstatten. Der Verwaltungsrat der Agentur nimmt vor dem 31. März jeden Jahres den konsolidierten jährlichen Tätigkeitsbericht der Agentur für das vorangegangene Jahr an und übermittelt ihn spätestens am 15. Juni dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Rechnungshof. Dieser Bericht wird veröffentlicht. Die Kommission führt alle drei Jahre eine Bewertung anhand der in den Kommissionsleitlinien dargelegten Bewertungskriterien durch, um insbesondere die Auswirkungen sowie die Effektivität und Effizienz der Tätigkeit der Agentur und ihrer Arbeitsmethoden im Hinblick auf ihre Ziele, ihr Mandat und ihre Aufgaben zu bewerten. Im Rahmen der Bewertung wird unter anderem geprüft, ob das Mandat der Agentur möglicherweise geändert werden muss und welche finanziellen Auswirkungen eine solche Änderung hätte.

- **Verwaltungs- und Kontrollsystem**
- *Ermittelte Risiken*

Die Ausgabenprogramme der GD HOME wiesen bislang kein hohes Fehlerrisiko auf. Dies ergibt sich sowohl aus den Jahresberichten des Rechnungshofs, der keine nennenswerten Fehler feststellen konnte, als auch aus der Restfehlerquote, die laut den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD HOME in den vergangenen Jahren unter 2 % lag.

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem entspricht den allgemeinen Anforderungen an die Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, und erfüllt die Bedingungen der Haushaltsordnung in vollem Umfang.

Mithilfe der mehrjährigen Programmplanung und jährlicher Rechnungsabschlüsse auf der Grundlage der Zahlungen der zuständigen Behörde werden die Zeiträume der Förderfähigkeit an die Jahresabschlüsse der Kommission angepasst.

Im Rahmen der Kontrollen auf der ersten Ebene führt die zuständige Behörde Vor-Ort-Prüfungen durch, die die Zuverlässigkeitserklärung der jeweiligen Fachebene stützen werden.

Aufgrund der Verwendung von Pauschalbeträgen (vereinfachte Kostenoption) für die Überstellungen lassen sich die Fehler der zuständigen Behörden bei der Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung weiter verringern.

- *Angaben zum Aufbau des Systems der internen Kontrolle*

Zusätzlich zur Anwendung aller vorgeschriebenen Kontrollmechanismen wird die GD HOME ihre Betrugsbekämpfungsstrategie anwenden, die am 9. April 2013 beschlossen wurde. Diese Strategie wurde im Einklang mit der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (CAFS) vom 24. Juni 2011 ausgearbeitet und stellt daher unter anderem sicher, dass die internen Kontrollen zur Betrugsbekämpfung vollständig auf die CAFS abgestimmt sind und dass ihr Betrugsrisikomanagement darauf abzielt, Bereiche mit Betrugsrisiken zu ermitteln und entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Außerdem nahm die GD HOME am 4. November 2015 eine Prüfstrategie für die unter die geteilte Mittelverwaltung fallenden Bereiche des AMIF und des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) an. Eine Kontrollstrategie für die geteilte Mittelverwaltung im Rahmen des AMIF und des ISF wird derzeit von der GD HOME ausgearbeitet. Diese Strategie wird sich auf alle Kontrollen erstrecken, die für die Verwaltung der nationalen Programme im Rahmen des AMIF und des ISF erforderlich sind.

- *Abschätzung der Kosten und des Nutzens der Kontrollen sowie Bewertung des voraussichtlichen Fehlerrisikos*

Vernachlässigbare Kontrollkosten und sehr geringes Fehlerrisiko.

- **Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten**

*Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen vorhanden oder vorgesehen sind.*

In Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 verpflichtet, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu ergreifen, die wirksam sind und in einem angemessenen Verhältnis zu den ermittelten Betrugsrisiken stehen.

In Bezug auf die indirekte Mittelverwaltung sind die zur Betrugsbekämpfung vorgesehenen Maßnahmen in Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 festgelegt:

1. Zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen findet die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Anwendung.
2. Die Agentur tritt der Interinstitutionellen Vereinbarung über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei und erlässt unverzüglich die für alle Beschäftigten der Agentur geltenden einschlägigen Vorschriften.
3. Die Finanzierungsbeschlüsse sowie die sich daraus ergebenden Durchführungsvereinbarungen und -instrumente sehen ausdrücklich vor, dass der Rechnungshof und das OLAF erforderlichenfalls Vor-Ort-Kontrollen bei den Empfängern der Mittel der Agentur und bei den verteilenden Stellen durchführen können.

Gemäß diesen Bestimmungen fasste der Verwaltungsrat der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts am 28. Juni 2012 den Beschluss über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Union.

Des Weiteren wird die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission angewandt.

**GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER  
INITIATIVE**

**Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)**

- Bestehende Haushaltslinien

In der Reihenfolge der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
			von EFTA-Ländern <sup>40</sup>	von Kandidatenländern <sup>41</sup>	von Drittländern	nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b der Haushaltsordnung
	3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft	GM/NGM <sup>39</sup>				
	18 03 01 01 – Stärkung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie Solidarität und Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten	GM	NEIN	NEIN	JA*	JA
	18 02 07 – Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	GM	NEIN	NEIN	JA*	NEIN

\* etwaiger Beitrag der am Schengen-Besitzstand assoziierten Länder, sofern sich diese am neuen Dublin-System beteiligen

<sup>39</sup> GM = Getrennte Mittel/NGM = Nichtgetrennte Mittel.

<sup>40</sup> EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

<sup>41</sup> Kandidatenländer und gegebenenfalls potenzielle Kandidatenländer des Westbalkans.



- **Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben**
- *Übersicht*

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

<b>Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	Nummer	3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft
--	--------	-------------------------------------

KOMMISSION			Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Folgejahre	INSGESAMT
• Operative Mittel								
Nummer der Haushaltslinie 18 03 01 01	Verpflichtungen	(1)	445	460	460	460		1825
	Zahlungen	(2)	33,3	261,35	457,35	460	613	1825
Nummer der Haushaltslinie 18 02 07	Verpflichtungen	(1a)	1,750	0,983	0,135	0,735		3,603
	Zahlungen	(2a)	1,750	0,983	0,135	0,735		3,603
Aus der Dotation bestimmter spezifischer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben <sup>42</sup>								
Nummer der Haushaltslinie		(3)						
<b>Mittel INSGESAMT für die KOMMISSION</b>	Verpflichtungen	=1+1a +3	446,75	460,983	460,135	460,735		1828,603
	Zahlungen	=2+2a +3	35,05	262,333	457,485	460,735	613	1828,603
<b>Mittel INSGESAMT unter der RUBRIK 3</b>	Verpflichtungen	=4+ 6	446,75	460,983	460,135	460,735		1828,603
	Zahlungen	=5+ 6	35,05	262,333	457,485	460,735	613	1828,603

<sup>42</sup> Technische und/oder administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

des mehrjährigen Finanzrahmens									
--------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**Wenn der Vorschlag/die Initiative mehrere Rubriken betrifft:**

• Operative Mittel INSGESAMT	Verpflichtungen	(4)							
	Zahlungen	(5)							
• Aus der Dotation bestimmter spezifischer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben INSGESAMT		(6)							
<b>Mittel INSGESAMT unter den RUBRIKEN 1 bis 4 des mehrjährigen Finanzrahmens (Referenzbetrag)</b>	Verpflichtungen	=4+ 6	446,75	460,983	460,135	460,735			1828,603
	Zahlungen	=5+ 6	35,05	262,333	457,485	460,735		<b>613</b>	1828,603

<b>Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	<b>5</b>	Verwaltungsausgaben
--	----------	---------------------

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6) bitte weitere Spalten einfügen			INSGESAMT
<b>KOMMISSION</b>									
• Personalausgaben		0,536	0,536	0,536	0,536				2,144
• Sonstige Verwaltungsausgaben		0,06	0,06	0,03	0,03				0,18
<b>INSGESAMT</b>	Mittel	0,596	0,596	0,566	0,566				2,324

<b>Mittel INSGESAMT unter der RUBRIK 5</b> des mehrjährigen Finanzrahmens	(Verpflichtungen insges. = Zahlungen insges.)	0,596	0,596	0,566	0,566				2,324
--	---	-------	-------	-------	-------	--	--	--	-------

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Folgejahre		INSGESAMT
<b>Mittel INSGESAMT unter den RUBRIKEN 1 bis 5</b> des mehrjährigen Finanzrahmens	Verpflichtungen	447,346	461,579	460,701	461,301			1830,927
	Zahlungen	35,646	262,929	458,051	460 735,566	613		1830,927

- *Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel*

- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine operativen Mittel benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden operativen Mittel benötigt:

Mittel für Verpflichtungen in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Ziele und Ergebnisse angeben	↓	Art <sup>43</sup>	Durchschnittskosten	Jahr 2017		Jahr 2018		Jahr 2019		Jahr 2020		Jahr 2021		INSGESAMT			
				ERGEBNISSE													
				Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten
EINZELZIEL Nr. 1 <sup>44</sup> ...																	
- Ergebnis	IT-System und Wartung	entfällt	1	1,750	1	0,983	1	0,135	1	0,735						3,603	
- Ergebnis	Überstellungen	0,0005	150 000	75	200 000	100	200 000	100	200 000	100						375	
- Ergebnis	Aufnahmeplätze	0,002	50 000	100												100	

<sup>43</sup> Ergebnisse sind Produkte, die geliefert, und Dienstleistungen, die erbracht werden (z. B. Zahl der Austauschstudenten, gebaute Straßenkilometer).  
<sup>44</sup> Wie unter 1.4.2. („Einzelziel(e)...)“ beschrieben.

- Ergebnis	Lau- fende Kosten	0,001 8	150 000	270	200 000	360	200 00 0	360	200 000	360								1350
<b>GESAMTKOSTEN</b>				446,75		460,9 83		460,13 5		460,73 5								1828,603

DE

DE

- Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel
- Übersicht
- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6) bitte weitere Spalten einfügen	INSGE- SAMT
--	--------------	--------------	--------------	--------------	---	----------------

<b>RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>								
Personalausgaben	0,536	0,536	0,536	0,536				2,144
Sonstige Verwaltungsausgaben	0,06	0,06	0,03	0,03				0,18
<b>Zwischensumme RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	0,596	0,596	0,566	0,566				2,324

<b>Außerhalb der RUBRIK 5<sup>45</sup> des mehrjährigen Finanzrahmens</b>								
Personalausgaben								
Sonstige Verwaltungsausgaben								
<b>Zwischensumme außerhalb der RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>								

<b>INSGESAMT</b>	0,596	0,596	0,566	0,566				2,324
------------------	-------	-------	-------	-------	--	--	--	-------

Der Mittelbedarf für Personal- und sonstige Verwaltungsausgaben wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnete Mittel der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

<sup>45</sup> Technische und/oder administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

1.1.1.1. Geschätzter Personalbedarf

- Für den Vorschlag/die Initiative wird kein Personal benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative wird das folgende Personal benötigt:

*Schätzung in Vollzeitäquivalenten*

	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6) bitte weitere Spalten einfügen		
<b>• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)</b>							
18 01 01 01 (am Sitz und in den Vertretungen der Kommission)	4	4	4	4			
XX 01 01 02 (in den Delegationen)							
XX 01 05 01 (indirekte Forschung)							
10 01 05 01 (direkte Forschung)							
<b>• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten: (VZÄ))<sup>46</sup></b>							
XX 01 02 01 (VB, ANS und LAK der Globaldotation)							
XX 01 02 02 (VB, ÖB, ANS, LAK und JSD in den Delegationen)							
XX 01 04 yy <sup>47</sup>	- am Sitz						
	- in den Delegationen						
XX 01 05 02 (VB, ANS und LAK der indirekten Forschung)							
10 01 05 02 (VB, ANS und LAK der direkten Forschung)							
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)							
<b>INSGESAMT</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>			

XX steht für den jeweiligen Politikbereich bzw. Haushaltstitel.

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte und Zeitbedienstete	Unterstützung, Durchführung und Überwachung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Vorschlags, vor allem in Bezug auf die Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben.
Externes Personal	entfällt

<sup>46</sup> VB = Vertragsbedienstete, ÖB = Örtliche Bedienstete, ANS = Abgeordnete nationale Sachverständige, LAK = Leiharbeitskräfte, JSD = junge Sachverständige in Delegationen.

<sup>47</sup> Teilobergrenze für aus operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

- *Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen*

- ✓ Der Finanzbedarf ist mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar und kann die Inanspruchnahme besonderer Instrumente im Sinne der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates<sup>48</sup> erfordern. □ Der Vorschlag/Die Initiative erfordert eine Anpassung der betreffenden Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens.

Bitte erläutern Sie die erforderliche Anpassung unter Angabe der betreffenden Haushaltslinien und der entsprechenden Beträge.  
[...]

- □ Der Vorschlag/Die Initiative erfordert eine Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments oder eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens.

Bitte erläutern Sie den Bedarf unter Angabe der betreffenden Rubriken und Haushaltslinien sowie der entsprechenden Beträge.  
[...]

- *Finanzierungsbeitrag Dritter*

- ✓ Der Vorschlag/Die Initiative sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor.
- ✓ Der Vorschlag/Die Initiative sieht folgende Kofinanzierung vor:

Mittel in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6) bitte weitere Spalten einfügen			Insgesamt
Geldgeber/kofinanzierende Einrichtung	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.				p.m.
Kofinanzierung INSGESAMT	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.				p.m.

\* etwaiger Beitrag der am Schengen-Besitzstand assoziierten Länder, sofern sich diese am neuen Dublin-System beteiligen

<sup>48</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).



# Aktuelles

Europäisches Parlament

## Migration nach Europa

**Gesellschaft** Aktualisiert am: 19-07-2019 - 11:24

Erstellt am: 14-07-2017 - 09:44

Afghanische Migranten bei ihrer Ankunft auf der Insel Lesbos,  
Griechenland.©UNHCR/Achilleas Zavallis

### **Migration schafft Herausforderungen und Chancen für Europa. Wie die EU mit den Themen Einwanderung und Asyl umgeht, erfahren Sie hier.**

Die Ankunft von Asylsuchenden und irregulären Migranten in Europa, die ihren Höhepunkt 2015 erreichte, erforderte in verschiedenen Bereichen europäische Antworten. Dazu zählen zum einen Maßnahmen und Rechtsvorschriften für den Umgang mit legaler und illegaler Einwanderung und zum zweiten gemeinsame EU-weite Asylregeln. Die Migrationskrise der jüngsten Vergangenheit zeigte auch, dass zusätzliche Reformen und Schritte nötig sind, um die Grenzsicherheit und eine gerechtere Verteilung der Asylsuchenden auf die EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen.

#### **Das Thema Migration**

In den letzten Jahren sah sich Europa mit der größten Migrationsherausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert. Im Jahr 2015 gab es 1,25 Millionen Asylerstantragsteller in der EU. 2018 betrug deren Zahl **581 000**. 116 647 Menschen erreichten 2018 Europa über den Seeweg (gegenüber über einer Million im Jahr 2015). Im Jahr 2018 sank die Gesamtzahl der illegalen Grenzübergänge in die EU auf 150 114, den niedrigsten Stand seit fünf Jahren bzw. 92 Prozent unter dem Höhepunkt der Migrationskrise im Jahr 2015.

Auch wenn die [Migration zurückging](#), zeigte sie Schwachstellen im EU-Asylsystem auf. Das Parlament versuchte, mit einer Reform der [EU-Asylregeln](#) und einer Verschärfung der [EU-Grenzkontrollen](#) gegenzusteuern.

*Lesen Sie auch weitere Artikel zur [Migrationskrise in Europa](#) und den [Maßnahmen der EU zum Migrationsmanagement](#)*

#### **Einwanderungspolitik der EU**

---

## Ähnliche Informationen

TOP-THEMA

### **Migration: eine gemeinsame Herausforderung**

**Gesellschaft** - 06-09-2019 - 10:44

---



## TAMPERE EUROPÄISCHER RAT 15. UND 16. OKTOBER 1999

### SCHLUSSFOLGERUNGEN DES VORSITZES

- o [EINLEITUNG](#)
- o [AUF DEM WEG ZU EINER UNION DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS: DIE MEILENSTEINE VON TAMPERE](#)
- o [A. EINE GEMEINSAME ASYL- UND MIGRATIONSPOLITIK DER EU](#)
- o [B. EIN ECHTER EUROPÄISCHER RECHTSRAUM](#)
- o [C. UNIONSWEITE KRIMINALITÄTSBEKÄMPFUNG](#)
- o [D. STÄRKERES AUSSENPOLITISCHES HANDELN](#)
- o [ANLAGE: GREMIUM ZUR AUSARBEITUNG DES ENTWURFS EINER EU-CHARTA DER GRUNDRECHTE SOWIE EINSCHLÄGIGE PRAKTISCHE VORKEHRUNGEN](#)



### EINLEITUNG

Der Europäische Rat ist am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere zu einer Sondertagung über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union zusammengetreten. Zu Beginn der Beratungen fand ein Gedankenaustausch mit der Präsidentin des Europäischen Parlaments, Frau Nicole Fontaine, über die wichtigsten Diskussionsthemen statt.

Der Europäische Rat ist entschlossen, die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszubauen und dabei die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Möglichkeiten umfassend zu nutzen. Der Europäische Rat gibt ein klares politisches Signal zur Bekräftigung dieses wichtigen Ziels, und er hat verschiedene politische Orientierungen und Prioritäten vereinbart, die eine zügige Verwirklichung dieses Raums bewirken werden.

Für den Europäischen Rat wird dieses Ziel ein absolut prioritärer Punkt der politischen Agenda sein und auch bleiben. Er wird die Fortschritte bei der Durchführung der erforderlichen Maßnahmen und in bezug auf die Einhaltung der durch den Vertrag von Amsterdam, den Wiener Aktionsplan und diese Schlußfolgerungen gesetzten Fristen ständig überprüfen. Die Kommission wird ersucht, einen Vorschlag für eine geeignete "Anzeigetafel" für die Beobachtung dieser Fortschritte zu unterbreiten. Der Europäische Rat betont, daß der Sicherstellung der erforderlichen Transparenz und der regelmäßigen Unterrichtung des Europäischen Parlaments große Bedeutung zukommt. Er wird auf seiner Tagung im Dezember 2001 im Rahmen ausführlicher Beratungen eine Bewertung

der Fortschritte vornehmen.

In engem Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat der Europäische Rat Einvernehmen über die Zusammensetzung, die Arbeitsverfahren und die praktischen Vorkehrungen (die in der Anlage wiedergegeben sind) für das Gremium erzielt, das mit der Ausarbeitung eines Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte beauftragt ist. Der Europäische Rat ersucht alle Beteiligten, dafür Sorge zu tragen, daß mit der Ausarbeitung der Charta sehr bald begonnen werden kann.

Der Europäische Rat dankt dem aus dem Amt scheidenden Generalsekretär des Rates, Herrn Jürgen Trumpf, für die von ihm geleistete Arbeit und insbesondere für seinen Beitrag zur Entwicklung der Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam.

Da einer der Schwerpunkte der Tätigkeit der Union in den kommenden Jahren darin bestehen wird, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu stärken und dabei auch eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln, erwartet der Europäische Rat, daß der neue Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Herr Javier Solana, einen Schlüsselbeitrag zur Verwirklichung dieses Ziels leisten wird. Herr Solana wird sich bei der Wahrnehmung seiner Befugnisse nach Artikel 18 Absatz 3 des Vertrags auf die uneingeschränkte Unterstützung des Europäischen Rates verlassen können, so daß er seinem Amt vollauf gerecht werden kann. Zu seinem Aufgabenbereich gehört auch, mit dem Vorsitz zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, daß die Beratungen über außen- und sicherheitspolitische Fragen sowie das Tätigwerden in diesem Bereich effizient vonstatten gehen, mit dem Ziel, die Kontinuität und Kohärenz der Politik auf der Grundlage der gemeinsamen Interessen der Union zu fördern.



## **AUF DEM WEG ZU EINER UNION DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS: DIE MEILENSTEINE VON TAMPERE**

1. Die Europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Es hat sich erwiesen, daß diese gemeinsamen Werte unerläßlich sind, um in der Europäischen Union Frieden zu gewährleisten und Wohlstand zu entwickeln. Sie werden auch Ecksteine für die Erweiterung der Union sein.
2. Die Europäische Union hat für ihre Bürger bereits die wichtigsten Komponenten eines gemeinsamen Raums des Wohlstands und des Friedens geschaffen: den Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion und die Fähigkeit, globalen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Die im Vertrag von Amsterdam enthaltene Herausforderung besteht nunmehr darin sicherzustellen, daß Freiheit, die das Recht auf Freizügigkeit in der gesamten Union beinhaltet, in einem Rahmen der Sicherheit und des Rechts in Anspruch genommen werden kann, der für alle zugänglich ist. Dieses Vorhaben geht auf die von den Bürgern häufig geäußerten Anliegen ein und hat unmittelbare Auswirkungen auf ihr tägliches Leben.
3. Diese Freiheit sollte jedoch nicht als ausschließliches Vorrecht für die Bürger

der Union betrachtet werden. Die Tatsache, daß sie existiert, hat Sogwirkung auf viele andere Menschen in der Welt, die nicht in der Freiheit leben, die die Unionsbürger als selbstverständlich empfinden. Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies erfordert wiederum, daß die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt. Diese gemeinsamen Politiken müssen auf Grundsätzen basieren, die sowohl für unsere eigenen Bürger klar und eindeutig sind, als auch denjenigen, die Schutz in der Europäischen Union suchen oder in ihr Gebiet einreisen wollen, Garantien bieten.

4. Das Ziel ist eine offene und sichere Europäische Union, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und aus anderen einschlägigen Menschenrechts-Übereinkünften steht und die in der Lage ist, auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen zu reagieren. Desgleichen ist ein gemeinsames Konzept auszuarbeiten, um die Integration jener Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig ihren Wohnsitz in der Union haben, in unsere Gesellschaft zu gewährleisten.

5. Freiheit kann nur in einem echten Raum des Rechts genossen werden, in dem die Bürger sich in jedem anderen Mitgliedstaat genauso einfach wie in ihrem eigenen Staat an die Gerichte und Behörden wenden können. Straftäter dürfen keine Möglichkeiten finden, die Unterschiede in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten auszunutzen. Urteile und Entscheidungen sollten in der gesamten Union unter Wahrung der grundlegenden Rechtssicherheit der Bürger und der Wirtschaftsteilnehmer anerkannt und vollstreckt werden. Es müssen eine bessere Vereinbarkeit und eine stärkere Konvergenz der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erreicht werden.

6. Die Bürger können von der Union zu Recht erwarten, daß sie der durch schwere Kriminalität bedingten Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer gesetzlichen Rechte entgegenwirkt. Dies erfordert gemeinsame Anstrengungen, um unionsweit Kriminalität und kriminelle Organisationen zu verhüten und zu bekämpfen. Es müssen gemeinsame polizeiliche und justitielle Ressourcen bereitgestellt werden, um zu gewährleisten, daß es in der Union keine Verstecke für Straftäter oder die Erträge aus Straftaten gibt.

7. Bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollten die Grundsätze der Transparenz und der demokratischen Kontrolle tragende Elemente sein. Wir müssen einen offenen Dialog mit der Bürgergesellschaft über die Ziele und Grundsätze dieses Raums entwickeln, um eine bessere Akzeptanz und mehr Unterstützung seitens der Bürger zu erreichen. Um die Vertrauenswürdigkeit der Behörden zu wahren, sollten gemeinsame Standards zur Integrität der Behörden entwickelt werden.

8. Der Europäische Rat erachtet es für wesentlich, daß die Union in diesen Bereichen auch die Fähigkeit entwickelt, als namhafter Partner auf der internationalen Bühne aufzutreten und anerkannt zu werden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den Partnerländern und internationalen Organisationen, namentlich mit dem Europarat, der OSZE, der OECD und den

Vereinten Nationen.

9. Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament darauf hinzuwirken, daß der Vertrag von Amsterdam auf der Grundlage des Wiener Aktionsplans und der folgenden hier in Tampere vereinbarten politischen Leitlinien und konkreten Ziele in allen Teilen und unmittelbar durchgeführt wird.



## **A. EINE GEMEINSAME ASYL- UND MIGRATIONSPOLITIK DER EU**

10. Die gesonderten, aber eng miteinander verbundenen Bereiche Asyl und Migration machen die Entwicklung einer gemeinsamen Politik der EU erforderlich, die folgende Elemente einbezieht.

### **I. Partnerschaft mit Herkunftsländern**

11. Die Europäische Union benötigt ein umfassendes Migrationskonzept, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. Zu den Erfordernissen gehören die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte der Minderheiten, Frauen und Kinder. Zu diesem Zweck werden die Union wie auch die Mitgliedstaaten ersucht, im Rahmen der Befugnisse, die ihnen die Verträge verleihen, zu einer größeren Kohärenz der Innen- und Außenpolitik der Union beizutragen. Ein partnerschaftliches Verhältnis zu den betroffenen Drittstaaten wird für den Erfolg einer solchen Politik ebenfalls von entscheidender Bedeutung sein, damit eine gemeinsame Entwicklung gefördert werden kann.

12. In diesem Zusammenhang begrüßt der Europäische Rat den Bericht der vom Rat eingesetzten Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" und stimmt der Verlängerung des Mandats dieser Gruppe und der Ausarbeitung weiterer Aktionspläne zu. Er erachtet die ersten Aktionspläne, die von dieser Gruppe ausgearbeitet und vom Rat gebilligt wurden, als einen nützlichen Beitrag und ersucht den Rat und die Kommission, dem Europäischen Rat im Dezember 2000 über die Umsetzung dieser Pläne zu berichten.

### **II. Ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem**

13. Der Europäische Rat bekräftigt die Bedeutung, die die Union und die Mitgliedstaaten der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl beimessen. Er ist übereingekommen, auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, wodurch sichergestellt wird, daß niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist, d.h. der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt.

14. Auf kurze Sicht sollte dieses System folgendes implizieren: eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren, gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von

Asylbewerbern und die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft. Hinzukommen sollten ferner Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes, die einer Person, die eines solchen Schutzes bedarf, einen angemessenen Status verleihen. Der Rat wird dringend ersucht, auf Vorschlag der Kommission und nach Maßgabe der im Vertrag von Amsterdam und im Wiener Aktionsplan gesetzten Fristen zu diesem Zweck die notwendigen Beschlüsse zu fassen. Der Europäische Rat unterstreicht, wie wichtig es ist, das UNHCR und andere internationale Organisationen zu konsultieren.

15. Auf längere Sicht sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen. Die Kommission wird ersucht, binnen eines Jahres eine diesbezügliche Mitteilung auszuarbeiten.

16. Der Europäische Rat fordert den Rat dringend auf, sich verstärkt darum zu bemühen, in der Frage des vorübergehenden Schutzes für Vertriebene auf der Grundlage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten Einvernehmen zu erzielen. Der Europäische Rat ist der Ansicht, daß geprüft werden sollte, ob nicht bei einem massiven Zustrom von Flüchtlingen zwecks vorübergehender Schutzgewährung irgendeine Form von Finanzreserve bereitgestellt werden könnte. Die Kommission wird ersucht, die entsprechenden Möglichkeiten zu sondieren.

17. Der Europäische Rat fordert den Rat dringend auf, seine Arbeiten über das System zur Identifizierung von Asylbewerbern (Eurodac) unverzüglich zu Ende zu führen.

### **III. Gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen**

18. Die Europäische Union muß eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherstellen, die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten. Eine energischere Integrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen. Zu den Zielen sollte auch die Förderung der Nichtdiskriminierung im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gehören.

19. Ausgehend von der Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan gegen Rassismus fordert der Europäische Rat, daß die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verstärkt wird. Die Mitgliedstaaten werden auf die besten Praktiken und Erfahrungen zurückgreifen. Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und dem Europarat wird weiter verstärkt. Darüber hinaus wird die Kommission ersucht, so bald wie möglich Vorschläge zur Durchführung des Artikels 13 des EG-Vertrags betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzulegen. Für die Bekämpfung von Diskriminierungen im allgemeineren Sinne werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, einzelstaatliche Programme auszuarbeiten.

20. Der Europäische Rat erkennt an, daß eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen auf der Grundlage einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern erforderlich ist. Er bittet daher den Rat um rasche Beschlüsse anhand von Vorschlägen der Kommission. Diese Beschlüsse sollten nicht nur der Aufnahmekapazität jedes Mitgliedstaats, sondern auch seiner



historischen und kulturellen Bande mit den Herkunftsländern Rechnung tragen.

21. Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen sollte der Rechtsstellung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden. Einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, sollte in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden, die sich so nahe wie möglich an diejenigen der EU-Bürger anlehnen; z.B. das Recht auf Wohnsitznahme, das Recht auf Bildung und das Recht auf Ausübung einer nichtselbständigen oder selbständigen Arbeit sowie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber den Bürgern des Wohnsitzstaates. Der Europäische Rat billigt das Ziel, daß Drittstaatsangehörigen, die auf Dauer rechtmäßig ansässig sind, die Möglichkeit geboten wird, die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats zu erwerben, in dem sie ansässig sind.

#### **IV. Steuerung der Migrationsströme**

22. Der Europäische Rat weist darauf hin, daß die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden müssen. Er fordert die Durchführung - in enger Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern - von Informationskampagnen über die tatsächlichen Möglichkeiten der legalen Einwanderung sowie die Prävention aller Arten des Schlepperunwesens. Außerdem sollte eine gemeinsame aktive Politik im Bereich Visa und gefälschte Dokumente weiter entwickelt werden, einschließlich einer engeren Zusammenarbeit zwischen den EU-Konsulaten in Drittländern sowie bei Bedarf der Einrichtung von gemeinsamen EU-Visumstellen.

23. Der Europäische Rat ist entschlossen, die illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen, insbesondere durch Maßnahmen gegen diejenigen, die Zuwanderer einschleusen oder wirtschaftlich ausbeuten. Er drängt auf die Annahme von Rechtsvorschriften, die strenge Sanktionen zur Ahndung dieses schweren Verbrechens vorsehen. Der Rat wird ersucht, auf Vorschlag der Kommission bis Ende 2000 entsprechende Rechtsvorschriften zu verabschieden. Die Mitgliedstaaten sollten zusammen mit Europol ihre Bemühungen auf die Aufdeckung und Zerschlagung der beteiligten kriminellen Netze ausrichten. Die Rechte der Opfer derartiger Aktivitäten müssen gewahrt bleiben, wobei insbesondere die Probleme von Frauen und Kindern zu berücksichtigen sind.

24. Der Europäische Rat wünscht eine engere Zusammenarbeit und eine gegenseitige technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten - wie z.B. im Rahmen von Austauschprogrammen und anhand von Technologietransfers, insbesondere in bezug auf die Seegrenzen - sowie die rasche Einbeziehung der beitrittswilligen Länder in diese Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang begrüßt der Rat den Abschluß der Vereinbarung zwischen Italien und Griechenland, die darauf abzielt, die Zusammenarbeit der beiden Länder in der Adria und im Ionischen Meer bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Schlepperunwesens und des Menschenhandels zu intensivieren.

25. Infolge der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in die Union müssen die beitrittswilligen Länder diesen Besitzstand und weitere, hierauf aufbauende Maßnahmen in vollem Umfang übernehmen. Der Europäische Rat betont, daß der effizienten Kontrolle der künftigen Außengrenzen der Union durch ausgebildete Fachkräfte große Bedeutung zukommt.

26. Der Europäische Rat fordert dazu auf, daß die Unterstützung der Herkunfts-

und Transitländer weiter ausgebaut wird, um die freiwillige Rückkehr zu fördern und um den Behörden dieser Länder zu helfen, ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperunwesens und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten zu stärken.

27. Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Gemeinschaft Befugnisse im Bereich der Rückübernahme erhalten. Der Europäische Rat ersucht den Rat, Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einschlägigen Drittländern oder Gruppen von Drittländern zu schließen oder Standardklauseln in andere Abkommen zwischen diesen Parteien aufzunehmen. Auch sollte Bestimmungen über die interne Rückübernahme Rechnung getragen werden.



## **B. EIN ECHTER EUROPÄISCHER RECHTSRAUM**

28. In einem echten Europäischen Rechtsraum sollten Einzelpersonen und Unternehmen nicht durch die Unvereinbarkeit oder die Komplexität der Rechtsordnungen und der Verwaltungssysteme in den Mitgliedstaaten daran gehindert oder davon abgehalten werden, von ihren Rechten Gebrauch zu machen.

### **V. Besserer Zugang zum Recht in Europa**

29. Um den Zugang zum Recht zu erleichtern, ersucht der Europäische Rat die Kommission - in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Einrichtungen wie beispielsweise dem

Europarat - eine Informationskampagne zu starten und geeignete "Leitfäden" zur justitiellen Zusammenarbeit innerhalb der Union und zu den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu veröffentlichen. Ferner sollte ein leicht zugängliches Informationssystem geschaffen werden, das von einem Netz zuständiger nationaler Behörden zu unterhalten und zu aktualisieren wäre.

30. Der Europäische Rat ersucht den Rat, auf Vorschlag der Kommission Mindeststandards zur Gewährleistung eines angemessenen Niveaus der Prozeßkostenhilfe bei grenzüberschreitenden Rechtsachen in allen Ländern der Union sowie besondere gemeinsame Verfahrensregeln für vereinfachte und beschleunigte grenzüberschreitende Gerichtsverfahren bei verbraucher- und handelsrechtlichen Klagen mit geringem Streitwert sowie bei Unterhaltsklagen und bei unbestrittenen Forderungen zu verabschieden. Auch sollten alternative außergerichtliche Verfahren von den Mitgliedstaaten geschaffen werden.

31. Für mehrsprachige Formulare oder Schriftstücke, die in grenzüberschreitenden gerichtlichen Rechtsstreitigkeiten unionsweit anzuwenden wären, sollten gemeinsame Mindeststandards aufgestellt werden. Derartige Schriftstücke oder Formulare sollten dann unionsweit bei allen Gerichtsverfahren als gültige Dokumente gegenseitig anerkannt werden.

32. In Anbetracht der Mitteilung der Kommission sollten Mindeststandards für den Schutz der Opfer von Verbrechen - insbesondere hinsichtlich deren Zugang zum Recht und ihrer Schadensersatzansprüche, einschließlich der Prozeßkosten -

ausgearbeitet werden. Darüber hinaus sollten einzelstaatliche Programme zur Finanzierung von staatlichen und nichtstaatlichen Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern konzipiert werden.

## **VI. Gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen**

33. Eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen und die notwendige Annäherung der Rechtsvorschriften würden die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Schutz der Rechte des einzelnen durch die Justiz erleichtern. Der Europäische Rat unterstützt daher den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der seiner Ansicht nach zum Eckstein der justitiellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen innerhalb der Union werden sollte. Der Grundsatz sollte sowohl für Urteile als auch für andere Entscheidungen von Justizbehörden gelten.

34. Im Bereich des Zivilrechts fordert der Europäische Rat die Kommission auf, einen Vorschlag für den einen weiteren Abbau der Zwischenmaßnahmen, die nach wie vor notwendig sind, um die Anerkennung und die Vollstreckung einer Entscheidung oder eines Urteils im ersuchten Staat zu ermöglichen. Als erster Schritt sollten diese Zwischenverfahren bei Titeln aufgrund geringfügiger verbraucher- oder handelsrechtlicher Ansprüche und bei bestimmten familienrechtlichen Urteilen (z. B. über Unterhaltsansprüche und Besuchsrechte) abgeschafft werden. Derartige Entscheidungen würden automatisch unionsweit anerkannt, ohne daß es irgendwelche Zwischenverfahren oder Gründe für die Verweigerung der Vollstreckung geben würde. Damit einhergehend könnten Mindeststandards für spezifische Aspekte des Zivilprozeßrechts aufgestellt werden.

35. Im Bereich des Strafrechts appelliert der Europäische Rat an die Mitgliedstaaten, rasch die EU-Übereinkommen von 1995 und 1996 über die Auslieferung zu ratifizieren. Er vertritt die Auffassung, daß zwischen den Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit Artikel 6 EUV förmliche Auslieferungsverfahren bei Personen, die sich nach rechtskräftiger Verurteilung der Justiz durch Flucht entziehen, abgeschafft und durch eine einfache Überstellung derartiger Personen ersetzt werden sollten. Im Bereich der Auslieferung sollten - unbeschadet des Grundsatzes eines gerechten Gerichtsverfahrens - auch Eilverfahren in Erwägung gezogen werden. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, entsprechende Vorschläge im Lichte des Schengener Durchführungsübereinkommens vorzulegen.

36. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sollte auch für im Rahmen des Ermittlungsverfahrens ergangene Anordnungen - und zwar insbesondere für Anordnungen, die es den Behörden ermöglichen, Beweismaterial rasch sicherzustellen und leicht zu bewegend Vermögensgegenstände zu beschlagnahmen - gelten. Von den Behörden eines Mitgliedstaats rechtmäßig erhobene Beweise sollten vor den Gerichten anderer Mitgliedstaaten zugelassen sein, wobei den dort geltenden Normen Rechnung zu tragen ist.

37. Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, bis zum Dezember des Jahres 2000 ein Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung anzunehmen. Im Rahmen dieses Programms sollten auch Arbeiten in bezug auf einen Europäischen Vollstreckungstitel und über diejenigen verfahrensrechtlichen Aspekte initiiert werden, bei denen zur Erleichterung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung

gemeinsame Mindeststandards für notwendig erachtet werden, wobei die Grundprinzipien des Rechts der Mitgliedstaaten zu achten sind.

### **VII. Größere Konvergenz im Bereich des Zivilrechts**

38. Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, neue verfahrensrechtliche Vorschriften für grenzüberschreitende Fälle insbesondere zu den Punkten auszuarbeiten, die unabdingbar für eine reibungslose justitielle Zusammenarbeit und für einen verbesserten Zugang zum Recht sind, wie z.B. einstweilige Maßnahmen, Beweisaufnahme, Mahnbescheide und Fristen.

39. Im Bereich des materiellen Zivilrechts bedarf es einer allgemeinen Studie über die Frage, ob zur Beseitigung von Hindernissen für das reibungslose Funktionieren von zivilrechtlichen Verfahren, die zivilrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten angeglichen werden müssen. Der Rat sollte bis 2001 Bericht erstatten.



## **C. UNIONSWEITE KRIMINALITÄTSBEKÄMPFUNG**

40. Der Europäische Rat tritt entschieden für eine Verstärkung des Kampfes gegen schwere organisierte und grenzüberschreitende Kriminalität ein. Voraussetzung für ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein effizienter und umfassender Ansatz bei der Bekämpfung aller Erscheinungsformen der Kriminalität. Es sollte eine ausgewogene Entwicklung unionsweiter Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung unter gleichzeitigem Schutz der Freiheit und der gesetzlich verbürgten Rechte der Einzelperson wie auch der Wirtschaftsteilnehmer erreicht werden.

### **VIII. Kriminalitätsverhütung auf Ebene der Union**

41. Der Europäische Rat ruft dazu auf, daß die Aspekte der Kriminalitätsverhütung in Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung einbezogen werden und daß nationale Programme zur Kriminalitätsverhütung weiter ausgebaut werden. Im Bereich der Kriminalitätsverhütung sollten gemeinsame Prioritäten im Rahmen der Außen- und Innenpolitik der Union entwickelt und bestimmt und bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.

42. Es sollte der Austausch "bewährter Methoden" weiterentwickelt, das Netz der für die Kriminalitätsverhütung zuständigen einzelstaatlichen Behörden und die Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Einrichtungen zur Kriminalitätsverhütung ausgebaut und die Möglichkeit eines von der Gemeinschaft finanzierten Programms für diese Zwecke erkundet werden. Jugend- und Drogenkriminalität sowie Kriminalität in den Städten könnten die ersten Prioritäten für diese Zusammenarbeit darstellen.

### **IX. Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung**

43. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten sollte bei der Ermittlungsarbeit in bezug auf grenzüberschreitende Kriminalität in den Mitgliedstaaten bestmöglich genutzt werden. Der Europäische Rat ruft dazu auf, daß als erster Schritt zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie des Terrorismus gemeinsame Ermittlungsteams - wie im Vertrag vorgesehen - unverzüglich eingerichtet werden. Die hierfür einzuführenden Bestimmungen sollten es Vertretern von Europol ermöglichen, sich gegebenenfalls an solchen

Teams in unterstützender Funktion zu beteiligen.

44. Der Europäische Rat ruft dazu auf, eine operative Task Force der europäischen Polizeichefs einzurichten, die in Zusammenarbeit mit Europol Erfahrungen, bewährte Methoden und Informationen zu aktuellen Trends der grenzüberschreitenden Kriminalität austauscht und zur Planung operativer Maßnahmen beiträgt.

45. Europol kommt bei der Unterstützung der Kriminalitätsverhütung sowie der Analysen und Ermittlungen in Straftaten auf Unionsebene eine Schlüsselrolle zu. Der Europäische Rat fordert den Rat auf, für Europol die erforderliche Unterstützung und die notwendigen Mittel vorzusehen. In der nahen Zukunft sollte die Rolle von Europol dadurch weiter verstärkt werden, daß es operative Daten von den Mitgliedstaaten erhält und ermächtigt wird, die Mitgliedstaaten um die Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen oder um die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams in bestimmten Deliktbereichen zu ersuchen, wobei die Systeme der gerichtlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten zu beachten sind.

46. Zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität hat der Europäische Rat vereinbart, daß eine Stelle (EUROJUST) eingerichtet werden soll, in der von den einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung entsandte Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sind. EUROJUST soll die Aufgabe haben, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen mit OK-Bezug - insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen - zu unterstützen sowie mit dem Europäischen Justitiellen Netz eng zusammenzuarbeiten, insbesondere um die Erledigung von Rechtshilfeersuchen zu vereinfachen. Der Europäische Rat ersucht den Rat, das notwendige Rechtsinstrument bis zum Ende des Jahres 2001 zu verabschieden.

47. Für die Schulung von hochrangigen Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden sollte eine Europäische Polizeiakademie eingerichtet werden. Diese sollte als ein Netz der bestehenden nationalen Ausbildungseinrichtungen in Angriff genommen werden. Sie sollte auch den Behörden der beitrittswilligen Länder offenstehen.

48. Unbeschadet der umfassenderen Bereiche, auf die der Vertrag von Amsterdam und der Wiener Aktionsplan abstellen, vertritt der Europäische Rat die Ansicht, daß sich in bezug auf das nationale Strafrecht die Bemühungen zur Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen zunächst auf eine begrenzte Anzahl von besonders relevanten Bereichen, wie Finanzkriminalität (Geldwäsche, Bestechung, Fälschung des Euro), illegaler Drogenhandel, Menschenhandel, insbesondere die Ausbeutung von Frauen, sexuelle Ausbeutung von Kindern, High-Tech-Kriminalität und Umweltkriminalität, konzentrieren sollten.

49. Die schwere Wirtschaftskriminalität weist in zunehmendem Maße steuerliche und zollrechtliche Bezüge auf. Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten daher auf, bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung im Bereich der schweren Wirtschaftskriminalität uneingeschränkte Rechtshilfe zu leisten.

50. Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, das Drogenproblem auf umfassende Weise

anzugehen. Er fordert den Rat auf, vor der Tagung des Europäischen Rates in Helsinki die Europäische Strategie zur Drogenbekämpfung für den Zeitraum 2000-2004 anzunehmen.

#### **X. Sondermaßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche**

51. Geldwäsche ist das Herzstück der organisierten Kriminalität. Wo auch immer sie vorkommt, sollte sie ausgemerzt werden. Der Europäische Rat ist entschlossen, darauf hinzuwirken, daß konkrete Schritte unternommen werden, damit die Erträge aus Straftaten ermittelt, eingefroren, beschlagnahmt und eingezogen werden.

52. Die Mitgliedstaaten werden dringend ersucht, die Geldwäscherichtlinie, das Straßburger Übereinkommen von 1990 und die Empfehlungen der Financial Action Task Force auch in allen von ihnen abhängigen Gebieten vollständig umzusetzen.

53. Der Europäische Rat ruft den Rat und das Europäische Parlament dazu auf, so rasch wie möglich den Entwurf der unlängst von der Kommission vorgeschlagenen überarbeiteten Geldwäscherichtlinie anzunehmen.

54. Unter gebührender Beachtung der Datenschutzbestimmungen sollte die Transparenz in bezug auf Finanzgeschäfte und die Besitzverhältnisse von Gesellschaften verbessert und der verdächtige Transaktionen betreffende Informationsaustausch zwischen den bestehenden Zentralstellen zur Entgegennahme von Geldwäscheverdachtsanzeigen (FIU) beschleunigt werden. Ungeachtet der für Banken und sonstige Geschäftsbereiche geltenden Geheimhaltungsvorschriften müssen die Justizbehörden wie auch die FIU vorbehaltlich der Kontrolle durch das Gericht das Recht haben Informationen zu erhalten, wenn diese für Ermittlungen in Geldwäschefällen erforderlich sind. Der Europäische Rat fordert den Rat auf, die hierfür erforderlichen Bestimmungen anzunehmen.

55. Der Europäische Rat ruft dazu auf, die materiellen und die formellen Strafrechtsbestimmungen zur Geldwäsche (z.B. Ermitteln, Einfrieren und Einziehen von Vermögensgegenständen) einander anzunähern. Das Spektrum der kriminellen Aktivitäten, die als Vortaten für Geldwäsche angesehen werden, sollte in allen Mitgliedstaaten einheitlich und hinreichend weit gefaßt sein.

56. Der Europäische Rat fordert den Rat auf, die Zuständigkeit von Europol auf Geldwäsche im allgemeinen zu erweitern, unabhängig davon, aus welcher Art von Straftaten die gewaschenen Erträge stammen.

57. Es sollten gemeinsame Normen ausgearbeitet werden, um zu verhindern, daß außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Gerichte der Union eingetragene Gesellschaften und Einrichtungen dazu genutzt werden, Erträge aus Straftaten zu verbergen und Geld zu waschen. Die Union und die Mitgliedstaaten sollten Vereinbarungen mit Offshore-Einrichtungen in Drittländern treffen, um eine effiziente und transparente Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe sicherzustellen, und dabei den entsprechenden Empfehlungen der Financial Action Task Force Folge leisten.

58. Die Kommission wird aufgefordert, einen Bericht über diejenigen Bestimmungen des Banken-, Finanz- und Unternehmensrechts der einzelnen Staaten zu erstellen, die der internationalen Zusammenarbeit im Wege stehen. Der Rat wird aufgefordert, auf der Grundlage dieses Berichts die erforderlichen

Schlußfolgerungen zu ziehen.



## D. STÄRKERES AUSSENPOLITISCHES HANDELN

59. Der Europäische Rat weist darauf hin, daß alle der Union zur Verfügung stehenden Zuständigkeiten und Instrumente, insbesondere im Bereich der Außenbeziehungen, in integrierter und kohärenter Weise dazu verwendet werden müssen, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Die Anliegen im Bereich Justiz und Inneres müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Politiken und Maßnahmen der Union einbezogen werden.

60. Die durch den Vertrag von Amsterdam gebotenen neuen Möglichkeiten im Bereich des außenpolitischen Handelns und insbesondere die gemeinsamen Strategien sowie die Abkommen der Gemeinschaft und die Übereinkünfte auf der Grundlage von Artikel 38 EUV müssen in vollem Umfang genutzt werden.

61. Für das außenpolitische Handeln der Union im Bereich Justiz und Inneres sollten klare Prioritäten, politische Ziele und Maßnahmen festgelegt werden. Spezifische Empfehlungen für politische Ziele und Maßnahmen betreffend das außenpolitische Handeln der Union im Bereich Justiz und Inneres, einschließlich Fragen der Arbeitsstruktur sollten vom Rat in enger Zusammenarbeit mit der Kommission vor der im Juni 2000 stattfindenden Tagung des Europäischen Rates ausgearbeitet werden.

62. Der Europäische Rat erklärt, daß er die regionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und an die Union angrenzenden Drittstaaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität unterstützt. In diesem Zusammenhang nimmt er mit Genugtuung die konkreten, praktischen Ergebnisse zur Kenntnis, die von den Ostseeanrainerstaaten erzielt worden sind. Der Europäische Rat mißt der regionalen Zusammenarbeit und Entwicklung auf dem Balkan besondere Bedeutung bei. Die Europäische Union begrüßt die europäische Konferenz über Entwicklung und Sicherheit im Gebiet der Adria und des Ionischen Meeres, die von der italienischen Regierung im ersten Halbjahr des Jahres 2000 in Italien ausgerichtet werden soll, und beabsichtigt, an dieser Konferenz teilzunehmen. Diese Initiative wird einen wertvollen Beitrag im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa leisten.



## ANLAGE

### ZUSAMMENSETZUNG UND ARBEITSVERFAHREN DES GREMIUMS ZUR AUSARBEITUNG DES ENTWURFS EINER EU-CHARTA DER GRUNDRECHTE SOWIE EINSCHLÄGIGE PRAKTISCHE VORKEHRUNGEN ENTSPRECHEND DEN SCHLUSSFOLGERUNGEN VON KÖLN

#### A. ZUSAMMENSETZUNG DES GREMIUMS

##### o Mitglieder

##### o Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten

Fünfzehn Beauftragte der Staats- und Regierungschefs der



Mitgliedstaaten.

- o **Kommission**

Ein Beauftragter des Präsidenten der Europäischen Kommission.

- o **Europäisches Parlament**

Sechzehn Mitglieder des Europäischen Parlaments, die von diesem benannt werden.

- o **Nationale Parlamente**

Dreißig Mitglieder der nationalen Parlamente (zwei aus jedem Mitgliedstaat), die von den nationalen Parlamenten benannt werden.

Die Mitglieder des Gremiums können sich im Verhinderungsfalle bei den Sitzungen des Gremiums durch Stellvertreter vertreten lassen.

- o **Vorsitzender und stellvertretende Vorsitzende des Gremiums**

Der Vorsitzende des Gremiums wird vom Gremium gewählt. Ein Mitglied des Europäischen Parlaments, ein Mitglied eines nationalen Parlaments und der Beauftragte des Präsidenten des Europäischen Rates, sofern er nicht zum Vorsitzenden gewählt wird, fungieren als stellvertretende Vorsitzende des Gremiums.

Das als stellvertretender Vorsitzender des Gremiums fungierende Mitglied des Europäischen Parlaments wird von den dem Gremium angehörenden Mitgliedern des Europäischen Parlaments gewählt. Das als stellvertretender Vorsitzender des Gremiums fungierende Mitglied eines nationalen Parlaments wird von den dem Gremium angehörenden Mitgliedern der nationalen Parlamente gewählt.

- o **Beobachter**

Zwei Vertreter des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, die von diesem benannt werden.

wei Vertreter des Europarates, darunter einer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

- o **Zu hörende Einrichtungen der Europäischen Union**

Wirtschafts- und Sozialausschuß  
Ausschuß der Regionen  
Europäischer Bürgerbeauftragter

- o **Gedankenaustausch mit den Beitrittsländern**

Zwischen dem Gremium oder dem Vorsitzenden und den Beitrittsländern sollte ein angemessener Gedankenaustausch stattfinden.

- o **Sonstige zu hörende Gremien, gesellschaftliche Gruppen oder Sachverständige**

Das Gremium kann sonstige Gremien, gesellschaftliche Gruppen oder Sachverständige hören.

- o **Sekretariat**

Die Sekretariatsgeschäfte werden vom Generalsekretariat des Rates wahrgenommen. Um für eine reibungslose Koordinierung zu sorgen, werden enge Kontakte zum Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, zur Kommission und, soweit erforderlich, zu den Sekretariaten der nationalen Parlamente hergestellt.

## B. ARBEITSVERFAHREN DES GREMIUMS

- o **Vorarbeiten**



Der Vorsitzende des Gremiums schlägt in engem Benehmen mit den stellvertretenden Vorsitzenden einen Arbeitsplan für das Gremium vor und führt andere sachdienliche Vorarbeiten durch.

o **Transparenz der Beratungen**

Grundsätzlich sollten die Sitzungen des Gremiums und die in diesen Sitzungen unterbreiteten Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich sein.

o **Arbeitsgruppen**

Arbeitsgruppen

o **Redaktionelle Arbeiten**

Anhand des von dem Gremium vereinbarten Arbeitsplans erstellt ein aus dem Vorsitzenden, den stellvertretenden Vorsitzenden und dem Vertreter der Kommission zusammengesetzter Redaktionsausschuß, der vom Generalsekretariat des Rates unterstützt wird, unter Berücksichtigung der von den Mitgliedern des Gremiums unterbreiteten Formulierungsvorschläge einen ersten Entwurf der Charta.

Jeder der drei stellvertretenden Vorsitzenden setzt sich regelmäßig mit der entsprechenden Gruppierung des Gremiums, der er angehört, ins Benehmen.

o **Ausarbeitung des Charta-Entwurfs durch das Gremium**

Gelangt der Vorsitzende in engem Benehmen mit den stellvertretenden Vorsitzenden zu der Auffassung, daß der von dem Gremium ausgearbeitete Charta-Entwurf für alle Seiten zustimmungsfähig ist, wird der Entwurf dem Europäischen Rat im Wege des üblichen Vorbereitungsverfahrens zugeleitet.

## C. PRAKTISCHE VORKEHRUNGEN

Das Gremium hält seine Sitzungen in Brüssel ab, und zwar abwechselnd im Ratsgebäude und im Gebäude des Europäischen Parlaments.

Bei den Sitzungen des Gremiums gilt die Vollsprachenregelung.

---

© [Europäisches Parlament](#): 1999

 [Textversion](#)



71/2019 – 25. April 2019

Asylentscheidungen in der EU

## EU-Mitgliedstaaten erkannten im Jahr 2018 mehr als 300 000 Asylbewerber als schutzberechtigt an Fast 30% der Schutzberechtigten waren Syrer

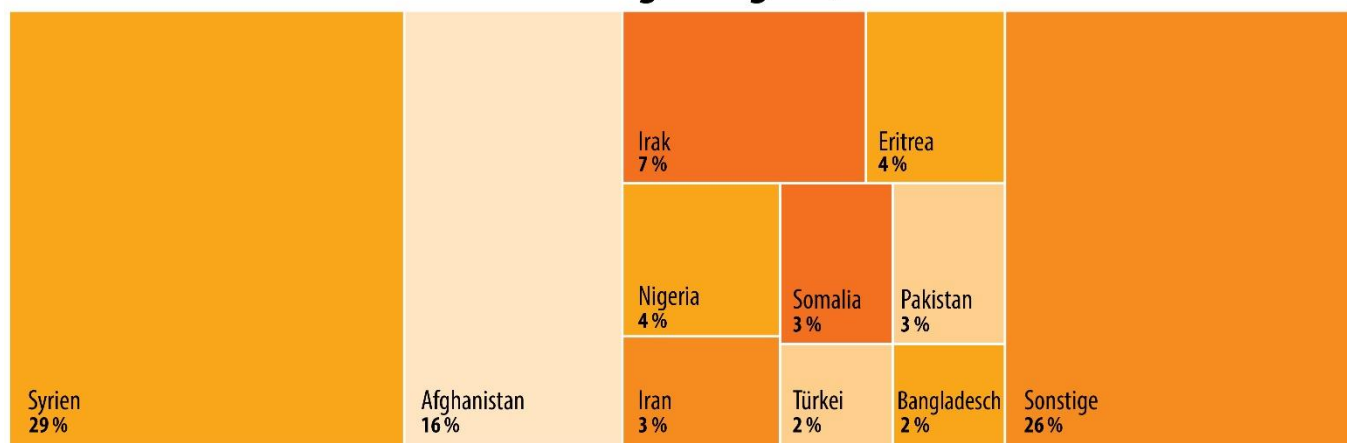
Die 28 Mitgliedstaaten der **Europäischen Union** (EU) erkannten im Jahr 2018 nahezu 333 400 Asylbewerber als schutzberechtigt an. Dies entspricht einem Rückgang um fast 40% gegenüber 2017 (533 000). Zusätzlich nahmen die EU-Mitgliedstaaten über 24 800 umgesiedelte Flüchtlinge auf.

Die größte Gruppe von Personen, denen im Jahr 2018 in der **EU** der Schutzstatus zuerkannt wurde, waren weiterhin Staatsangehörige **Syriens** (96 100 Personen bzw. 29% aller Personen, denen in den EU-Mitgliedstaaten der Schutzstatus zuerkannt wurde), gefolgt von Staatsangehörigen **Afghanistans** (53 500 bzw. 16%) und des **Irak** (24 600 bzw. 7%). Im Vergleich dazu waren im Jahr 2017 172 900 bzw. 32% aller Personen, denen der Schutzstatus zuerkannt wurde, **Syrer**, 99 800 bzw. 19% waren **Afghanen** und 63 800 bzw. 12% waren **Iraker**.

**Syrer** waren im Jahr 2018 in sechzehn Mitgliedstaaten weiterhin die größte Personengruppe, der der Schutzstatus zugesprochen wurde. Von den 96 100 **Syrern**, denen in der **EU** der Schutzstatus zuerkannt wurde, erhielten nahezu 70% den Schutzstatus in **Deutschland** (67 000).

Diese Daten über die Ergebnisse von Asylentscheidungen in der **EU** werden von **Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union**, veröffentlicht.

### Asylbewerber, denen in der EU ein Schutzstatus zuerkannt wurde, nach Staatsangehörigkeit, 2018



„Sonstige“ bezieht sich auf alle anderen Staatsangehörigkeiten, die nicht in der Grafik enthalten sind.  
Durch die Rundungen summieren sich die Prozentwerte nicht auf 100 %.

## Über 40% der positiven Entscheidungen wurden in Deutschland zuerkannt

Im Jahr 2018 wurde die größte Anzahl von Personen, denen der Schutzstatus zugesprochen wurde, in **Deutschland** (139 600) verzeichnet, gefolgt von **Italien** (47 900) und **Frankreich** (41 400).

Von allen Personen, denen im Jahr 2018 in der **EU** der Schutzstatus zuerkannt wurde, erhielten 163 800 den Flüchtlingsstatus (49% aller positiven Entscheidungen), 100 300 subsidiären Schutz (30%) und 69 300 eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (21%). Es ist anzumerken, dass sowohl der Flüchtlingsstatus als auch der subsidiäre Schutzstatus durch EU-Recht festgelegt sind, während die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen auf nationaler Rechtsgrundlage vergeben wird.

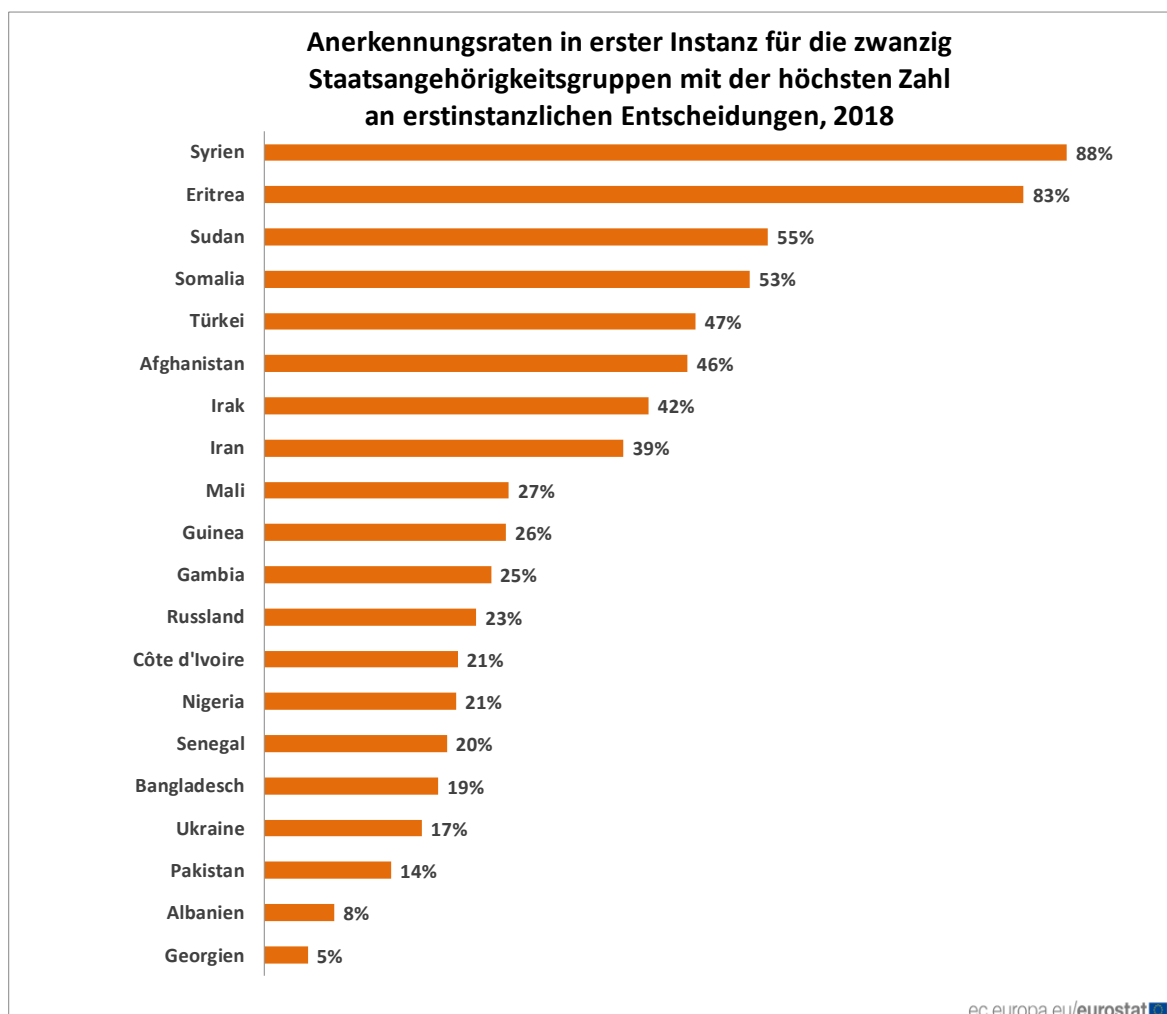
## Bei mehr als einem Drittel der erstinstanzlichen Asylentscheidungen in der EU wurde den Antragstellern der Schutzstatus zugesprochen

Im Jahr 2018 wurden in den **EU**-Mitgliedstaaten fast 582 000 erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge und 309 000 endgültige Berufungsentscheidungen gefällt. Bei Entscheidungen in erster Instanz wurde 217 400 Personen der Schutzstatus zugesprochen, während weitere 116 000 Personen den Schutzstatus durch einen endgültigen Berufungsentscheidungen erhielten.

## Anerkennungsraten fallen je nach Staatsangehörigkeit sehr unterschiedlich aus

Die Anerkennungsrate von Asylbewerbern, d. h. der Anteil der positiven Entscheidungen an der Gesamtzahl der Entscheidungen, lag in erster Instanz in der **EU** bei 37%. Bei endgültigen Berufungsentscheidungen lag die Anerkennungsrate bei 38%.

Die Ergebnisse von Asylentscheidungen, und daher auch die Anerkennungsrate, unterscheiden sich je nach Land der Staatsangehörigkeit der Asylbewerber. Betrachtet man die zwanzig Staatsangehörigkeitsgruppen, auf die im Jahr 2018 die höchste Zahl an erstinstanzlichen Entscheidungen entfiel, so reichte die Anerkennungsrate in der **EU** von rund 5% für Staatsangehörige **Georgiens** bis 88% für Staatsangehörige **Syriens** und 83% für Staatsangehörige **Eritreas** (siehe nachstehende Abbildung).



## Geographische Informationen

Die **Europäische Union** (EU) umfasst Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich.

## Methoden und Definitionen

Die in dieser Pressemitteilung enthaltenen Daten über Asylentscheidungen werden Eurostat von den Innen- oder Justizministerien oder den Einwanderungsbehörden der Mitgliedstaaten bereitgestellt. Diese Daten werden von den Mitgliedstaaten aufgrund der Bestimmungen von Artikel 4 der Verordnung (EG) 862/2007 vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz übermittelt.

**Eine Entscheidung über einen Asylantrag** ist eine Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz gemäß der Definition in Artikel 2 (h) der Richtlinie 2011/95/EG des Rates, wobei unerheblich ist, ob der Antrag bei der Ankunft an der Grenze oder im Land gestellt wurde und ob die Person legal (d. h. als Tourist) oder illegal eingereist ist.

**Entscheidung in erster Instanz** bezeichnet eine Entscheidung als Antwort auf einen Asylantrag auf der Ebene der ersten Instanz des Asylverfahrens.

**Endgültiger Berufungsentscheid** bezeichnet eine Entscheidung in der letzten Instanz des administrativen/juristischen Asylverfahrens als Ergebnis eines von einem in der vorherigen Verfahrensstufe abgewiesenen Asylbewerber eingelegten Rechtsmittels. Da die Asylverfahren und die Zahl/Ebenen der Entscheidungsgremien in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind, kann es sich bei der jeweiligen letzten Instanz entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren um eine Entscheidung des höchsten nationalen Gerichts handeln. In der angewandten Methodik heißt es jedoch, dass „endgültige Entscheidungen“ sich auf die tatsächlich „endgültige Entscheidung“ in der Mehrzahl der Fälle beziehen sollte, d. h. alle normalen Einspruchsmöglichkeiten wurden ausgeschöpft.

Der **Schutzstatus** umfasst drei verschiedene Schutzkategorien:

Eine **Person, der die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde**, ist eine Person, die von einer Entscheidung einer Verwaltungseinrichtung oder eines Gerichts, ergangen während des Berichtszeitraums, betroffen ist, mit der ihr die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird. „Flüchtlingseigenschaft“ bezeichnet die in Artikel 2 (e) der Richtlinie 2011/95/EG definierte Eigenschaft im Sinne von Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, geändert durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967. Gemäß Artikel 2 (d) dieser Richtlinie bezeichnet „Flüchtling“ einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will.

Eine **Person, der der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde**, ist eine Person, die von einer Entscheidung einer Verwaltungseinrichtung oder eines Gerichts, ergangen während des Berichtszeitraums, betroffen ist, mit der ihr der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wird. „Subsidiärer Schutzstatus“ bezeichnet den Status im Sinne des Artikels 2 (g) der Richtlinie 2011/95/EG. Gemäß Artikel 2 (f) dieser Richtlinie ist eine „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts, tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will.

Eine **Person, der eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gewährt wurde**, ist eine Person, die von einer Entscheidung einer Verwaltungseinrichtung oder eines Gerichts, ergangen während des Berichtszeitraums, betroffen ist, mit der ihr gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum internationalen Schutz eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt wurde. Dies schließt Personen ein, die nach der Definition in den Rechtsinstrumenten der ersten Phase nicht für internationalen Schutz in Betracht kommen, aber dennoch aufgrund von Verpflichtungen, die allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe internationaler Flüchtlings- oder Menschenrechtsinstrumentarien bzw. der sich aus diesen Instrumentarien ergebenden Grundsätze obliegen, vor Abschiebung geschützt sind. Als Beispiel seien Personen genannt, die aus gesundheitlichen Gründen nicht abgeschoben werden können und unbegleitete Minderjährige.

**Umgesiedelte Flüchtlinge** bezeichnet Personen, die im Rahmen eines nationalen oder gemeinschaftlichen Umsiedlungsprogramms in einem Mitgliedstaat eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten haben. Umsiedlung meint die Überstellung von Drittstaatenangehörigen oder staatenlosen Personen, auf Ersuchen des UNHCR, basierend auf ihrem Anrecht auf internationalen Schutz und einer dauerhaften Lösung, in einen Mitgliedstaat, in dem sie sich mit einem sicheren Rechtsstatus aufhalten können. Die Daten beziehen sich auf die umgesiedelten Flüchtlinge, die tatsächlich auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates angekommen sind. Umgesiedelte Flüchtlinge werden in die Daten zu „Entscheidungen über Asylanträge“ nicht einbezogen.

Als **Staatenlose** werden Menschen bezeichnet, die keine bzw. keine anerkannte Staatsangehörigkeit besitzen.

## Weitere Informationen

[Eurostat-Datenbank](#) zum Thema Asyl und gesteuerte Migration.

[Eurostat-Metadaten](#) zu Entscheidungen über Anträge und Umsiedlung.

Eurostat, „[Statistics Explained](#)“-Artikel über jährliche Asylzahlen.

Eurostat, [Pressemitteilung 46/2019](#) vom 14. März 2019 über Asylanträge im Jahr 2018

Herausgegeben von: **Eurostat-Pressestelle**

**Renata PALEN**

Tel. +352-4301-33444

[eurostat-pressoffice@ec.europa.eu](mailto:eurostat-pressoffice@ec.europa.eu)



**EurostatStatistics**



**@EU Eurostat**



[ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)

Erstellung der Daten:

**Kurz GABOR**

Tel: +352 4301-32859

[gabor.kurz@ec.europa.eu](mailto:gabor.kurz@ec.europa.eu)

**Piotr JUCHNO**

Tel. +352-4301-36240

[piotr.juchno@ec.europa.eu](mailto:piotr.juchno@ec.europa.eu)



**Medien-Anfragen:** Eurostat Media Support / Tel. +352-4301-33408 / [eurostat-mediasupport@ec.europa.eu](mailto:eurostat-mediasupport@ec.europa.eu)

Die jeweiligen drei größten Staatsangehörigkeitsgruppen, denen im Jahr 2018 in der EU bzw. in den Mitgliedsstaaten der Schutzstatus zuerkannt wurde

	Größte Gruppe			Zweitgrößte Gruppe			Drittgrößte Gruppe		
	Staats- angehörigkeit	#	%*	Staats- angehörigkeit	#	%*	Staats- angehörigkeit	#	%*
<b>EU</b>	<b>Syrien</b>	<b>96 125</b>	<b>29</b>	<b>Afghanistan</b>	<b>53 465</b>	<b>16</b>	<b>Irak</b>	<b>24 605</b>	<b>7</b>
<b>Belgien</b>	Syrien	2 275	22	Afghanistan	1 920	19	Irak	680	7
<b>Bulgarien</b>	Syrien	625	83	Afghanistan	40	5	Irak	35	4
<b>Tschechien</b>	Syrien	60	35	Irak	35	20	Ukraine	20	11
<b>Dänemark</b>	Eritrea	605	37	Syrien	535	32	Iran	235	14
<b>Deutschland</b>	Syrien	66 990	48	Afghanistan	22 175	16	Irak	10 970	8
<b>Estland</b>	Irak	5	32	Aserbaidschan	5	16	Eritrea	5	16
<b>Irland</b>	Syrien	420	33	Simbabwe	110	9	Afghanistan	80	6
<b>Griechenland</b>	Syrien	6 015	38	Irak	3 545	22	Afghanistan	2 635	17
<b>Spanien</b>	Syrien	1 855	63	Palästina	200	7	Ukraine	180	6
<b>Frankreich</b>	Afghanistan	6 165	15	Sudan	3 805	9	Syrien	3 295	8
<b>Kroatien</b>	Syrien	80	51	Irak	35	22	Iran	10	8
<b>Italien</b>	Nigeria	8 615	18	Pakistan	5 440	11	Bangladesch	4 760	10
<b>Zypern</b>	Syrien	1 000	82	Somalia	35	3	Irak	35	3
<b>Lettland</b>	Russland	10	38	Eritrea	5	22	Afghanistan	5	16
<b>Litauen</b>	Syrien	55	39	Russland	30	21	Tadschikistan	25	19
<b>Luxemburg</b>	Syrien	310	31	Eritrea	310	31	Irak	145	14
<b>Ungarn</b>	Afghanistan	140	38	Irak	80	22	Syrien	45	13
<b>Malta</b>	Syrien	230	35	Libyen	225	34	Eritrea	80	12
<b>Niederlande</b>	Syrien	1 620	34	Eritrea	535	11	Iran	450	9
<b>Österreich</b>	Afghanistan	7 840	38	Syrien	5 395	26	Somalia	1 535	7
<b>Polen</b>	Ukraine	95	22	Russland	90	21	Türkei	25	6
<b>Portugal</b>	Syrien	295	47	Irak	105	17	Eritrea	60	9
<b>Rumänien</b>	Syrien	340	51	Irak	175	26	Iran	40	6
<b>Slowenien</b>	Syrien	40	39	Eritrea	25	25	Türkei	10	12
<b>Slowakei</b>	Jemen	20	40	Afghanistan	15	28	Irak	5	9
<b>Finnland</b>	Irak	1 740	45	Afghanistan	950	25	Somalia	340	9
<b>Schweden</b>	Afghanistan	8 330	43	Syrien	3 380	17	Irak	1 515	8
<b>Ver. Königreich</b>	Eritrea	2 120	12	Iran	1 875	11	Libyen	1 605	9
<b>Island</b>	Irak	50	26	Afghanistan	15	7	Iran	15	7
<b>Liechtenstein</b>	China (einschließlich Hongkong)	5	70	-	-	-	-	-	-
<b>Norwegen</b>	Syrien	580	33	Eritrea	520	30	Afghanistan	175	10
<b>Schweiz</b>	Afghanistan	4 760	31	Eritrea	3 960	25	Syrien	2 690	17

Die Daten wurden auf die Endziffern 5 oder 0 auf- bzw. abgerundet. Aus diesem Grund können die Summen von der Gesamtzahl abweichen.

\* Anteil (in %) der Personen mit der betreffenden Staatsangehörigkeit an allen Personen, denen in diesem Land der Schutzstatus zugesprochen wurde.

- Es wurden keine Berechnungen angestellt, wenn die gerundete Zahl der Entscheidungen Null ergibt.

Der Quelldatensatz für erstinstanzliche Entscheidungen findet sich [hier](#) und der Quelldatensatz für endgültige Entscheidungen findet sich [hier](#).

## Positive Entscheidungen über Asylanträge im Jahr 2018

	Positive Entscheidungen*					Umgesiedelte Flüchtlinge
	Gesamtzahl		Davon:			
	Anzahl	Je eine Million Einwohner**	Flüchtlingsstatus	Subsidiärer Schutz	Humanitäre Gründe	
<b>EU</b>	<b>333 355</b>	<b>650</b>	<b>163 790</b>	<b>100 305</b>	<b>69 260</b>	<b>24 815</b>
Belgien	10 250	900	8 340	1 910	-	880
Bulgarien	760	110	320	440	-	20
Tschechien	165	15	45	120	5	0
Dänemark	1 650	285	1 025	185	440	0
Deutschland	139 555	1 685	61 350	52 690	25 515	3 200
Estland	20	15	15	5	0	30
Irland	1 275	265	815	225	235	340
Griechenland	15 805	1 470	12 810	2 670	325	0
Spanien	2 965	65	620	2 335	10	830
Frankreich	41 440	620	27 135	14 305	-	5 565
Kroatien	155	40	130	25	0	110
Italien	47 885	790	7 315	8 570	31 995	1 180
Zypern	1 225	1 415	200	1 025	0	0
Lettland	30	15	25	10	-	0
Litauen	140	50	120	20	0	20
Luxemburg	1 000	1 660	940	60	-	0
Ungarn	365	35	70	280	20	0
Malta	660	1 385	160	480	25	0
Niederlande	4 795	280	2 160	2 110	530	1 225
Österreich	20 700	2 345	14 815	4 685	1 200	0
Polen	435	10	185	220	30	0
Portugal	625	60	220	405	-	35
Rumänien	665	35	320	345	0	0
Slowenien	105	50	100	5	-	35
Slowakei	45	10	0	35	10	0
Finnland	3 820	695	2 695	665	460	605
Schweden	19 605	1 935	8 010	4 820	6 770	4 935
Ver. Königreich	17 205	260	13 845	1 660	1 695	5 805
Island	195	560	115	40	40	50
Liechtenstein	10	260	0	5	5	0
Norwegen	1 755	330	1 445	80	230	2 480
Schweiz	15 550	1 835	6 360	1 150	8 040	1 080

Die Daten wurden auf die Endziffern 5 oder 0 auf- bzw. abgerundet. Aus diesem Grund können die Summen von der Gesamtzahl abweichen.  
0 bedeutet 2 oder weniger Entscheidungen im Bezugszeitraum.

- Nicht zutreffend.

\* Entscheidungen in erster Instanz und endgültige Berufungsentscheide.

\*\* Bezogen auf die Wohnbevölkerung zum 1. Januar 2018

Der Quelldatensatz für erstinstanzliche Entscheidungen findet sich [hier](#) und der Quelldatensatz für endgültige Entscheidungen findet sich [hier](#).

## Anerkennungsraten, 2018

	Entscheidungen in erster Instanz				Endgültige Berufungsentscheide			
	Gesamtzahl	Positiv	Anerkennungsrate*		Gesamtzahl	Positiv	Anerkennungsrate*	
			Gesamt (%)	Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz (%)			Gesamt (%)	Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz (%)
<b>EU</b>	<b>581 955</b>	<b>217 400</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>309 000</b>	<b>115 955</b>	<b>38</b>	<b>26</b>
<b>Belgien</b>	19 020	9 675	51	51	6 255	570	9	9
<b>Bulgarien</b>	2 110	740	35	35	35	20	57	57
<b>Tschechien</b>	1 385	155	11	11	415	10	2	2
<b>Dänemark</b>	2 625	1 315	50	33	1 965	335	17	17
<b>Deutschland</b>	179 110	75 940	42	37	146 545	63 620	43	33
<b>Estland</b>	75	20	25	25	30	0	0	0
<b>Irland</b>	1 175	1 005	85	69	645	270	42	36
<b>Griechenland</b>	32 340	15 210	47	47	7 200	595	8	4
<b>Spanien</b>	11 875	2 895	24	24	975	70	7	6
<b>Frankreich</b>	115 045	32 725	28	28	46 420	8 715	19	19
<b>Kroatien</b>	435	135	31	31	85	20	22	22
<b>Italien</b>	95 210	30 670	32	11	42 970	17 215	40	12
<b>Zypern</b>	2 475	1 215	49	49	480	15	3	3
<b>Lettland</b>	125	30	24	24	40	0	5	5
<b>Litauen</b>	270	135	50	50	25	5	15	15
<b>Luxemburg</b>	1 390	1 000	72	72	255	5	2	2
<b>Ungarn</b>	960	365	38	36	0	0	-	-
<b>Malta</b>	1 500	645	43	42	685	15	2	2
<b>Niederlande</b>	10 285	3 620	35	32	1 955	1 175	60	52
<b>Österreich</b>	34 525	15 020	44	41	10 490	5 680	54	50
<b>Polen</b>	2 735	375	14	13	1 495	60	4	3
<b>Portugal</b>	1 045	625	60	60	465	0	0	0
<b>Rumänien</b>	1 295	595	46	46	245	70	29	29
<b>Slowenien</b>	235	100	43	43	85	0	2	2
<b>Slowakei</b>	80	45	52	43	25	5	15	12
<b>Finnland</b>	4 440	2 405	54	49	2 065	1 420	69	58
<b>Schweden</b>	31 320	10 640	34	32	24 855	8 965	36	11
<b>Ver. Königreich</b>	28 860	10 100	35	31	12 295	7 105	58	53
<b>Island</b>	380	105	28	28	375	90	24	13
<b>Liechtenstein</b>	40	10	23	15	55	0	2	2
<b>Norwegen</b>	2 115	1 460	69	65	2 235	295	13	6
<b>Schweiz</b>	17 000	15 225	90	43	3 300	320	10	6

Die Daten wurden auf die Endziffern 5 oder 0 auf- bzw. abgerundet. Aus diesem Grund können die Summen von der Gesamtzahl abweichen. 0 bedeutet 2 oder weniger Entscheidungen.

\* Die Anerkennungsrate ist der Anteil der positiven Entscheidungen (erste Instanz oder endgültiger Berufungsbescheid) an der Gesamtzahl der Entscheidungen im jeweiligen Stadium. Bei diesen Berechnungen wurden statt der gerundeten Zahlen, die in dieser Tabelle dargestellt werden, die exakten Zahlen verwendet. Anerkennungsdaten aus humanitären Gründen sind in dieser Tabelle nicht aufgeführt, sie sind jedoch Teil der gesamten Anerkennungsrate.

- Nicht zutreffend.

Der Quelldatensatz für erstinstanzliche Entscheidungen findet sich [hier](#) und der Quelldatensatz für endgültige Entscheidungen findet sich [hier](#).

Offizielle Website der EU

Woran ist das zu erkennen?

EUROPA

---

# Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA)

## Überblick

**Aufgabe:** Unterstützung bei der Durchführung der EU-Strategien für Justiz und Inneres durch die Verwaltung von IT-Großsystemen

**Direktor:** Krum GARKOV

**Gründung:** 2011, Arbeit aufgenommen am 1. Dezember 2012

**Mitarbeiter:** 137

**Standort:** Hauptsitz: Tallinn (Estland), System: Straßburg (Frankreich), Back-up-System: Sankt Johann im Pongau (Österreich)


**Internet:** [eu-LISA](https://eu-lisa.europa.eu)

Die Agentur eu-LISA bietet technologische Unterstützung, um Europa durch den Einsatz von Technologie sicherer zu machen.

## Tätigkeiten

Die Agentur verwaltet integrierte IT-Großsysteme, die



- für **innere Sicherheit** in den Schengen-Ländern  sorgen,
- den Schengen-Ländern ermöglichen, **Visadaten auszutauschen**,
- ermitteln, welches EU-Land für die Überprüfung eines bestimmten **Asylantrags** zuständig ist.

So gewährleistet sie die **Reisefreiheit innerhalb Europas**, ohne die Sicherheit zu gefährden.

Die Agentur testet außerdem neue Technologien, um ein moderneres, wirkungsvolleres und sichereres **Grenzmanagementsystem in der EU** aufzubauen. Sie hat die Tests und Folgemaßnahmen zum Pilotprojekt „Intelligente Grenzen“, die Analyse der Ergebnisse und die Berichterstattung dazu in enger Zusammenarbeit mit den teilnehmenden EU-Ländern und den EU-Institutionen koordiniert.

## Aufbau

Für alle von ihm verwalteten Systeme verfügt die Agentur über einen Verwaltungsrat, einen Direktor und Beratungsgruppen.

## Arbeitsweise

Um zu gewährleisten, dass die Menschen in Europa **leben, arbeiten und reisen** können, wie sie es gewohnt sind und wie sie es erwarten, liefert die Agentur den **technischen und betrieblichen Rahmen** dazu. Sie verwaltet die drei wichtigsten IT-Systeme, und zwar für Visa, Asylanträge und Informationsaustausch, die die Sicherheit des Schengen-Raums gewährleisten:

- das Visa-Informationssystem (VIS)
- das Schengener Informationssystem (SIS II)
- Eurodac

Die Agentur arbeitet eng mit den EU-Ländern, EU-Institutionen und -Agenturen im Bereich Justiz und Inneres zusammen, darunter:

- Rat der EU
- Europäische Kommission
- Europäisches Parlament
- Europäischer Datenschutzbeauftragter
- Europäischer Rechnungshof

- [Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung \(EPA\)](#)
- [Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen \(EASO\)](#)
- [Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit \(ENISA\)](#)
- [Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit \(Eurojust\)](#)
- [Europäisches Polizeiamt \(Europol\)](#)
- [Agentur für Grundrechte \(FRA\)](#)
- [Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union \(Frontex\)](#)
- [Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen \(EIGE\)](#)
- [Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht \(EMCDDA\)](#)

## Nutznießler

EU-Bürgerinnen und -Bürger, die **innerhalb der EU sicher reisen** können.

### Siehe auch

[eu-LISA-Newsroom](#)



## Kontaktdaten

**Adresse** Vesilennuki 5  
10415, Tallinn  
Estonia

**Links** [Kontakt](#) [Website](#) EN ...

**Soziale Netzwerke** [YouTube](#) [Twitter](#) [LinkedIn](#) [Facebook](#)

**Feedback zu dieser Website geben oder ein Problem melden**

## Kontakt

Rufen Sie uns an unter 00 800 6 7 8 9 10 11

Rufen Sie uns unter einer anderen Nummer an

Schreiben Sie uns (Kontaktformular)

Kommen Sie in einem unserer EU-Büros vor Ort  
vorbei

---

Last published 13/02/2019

[Über diese Website](#) [Sprachenpolitik](#) [Schutz der Privatsphäre](#) [Rechtlicher Hinweis](#) [Brexit-Haftungsausschluss](#) [Cookies](#)

Offizielle Website der EU

Woran ist das zu erkennen?



EUROPA Grundlegende Informationen über die Europäische Union Länder

## Länder

Die EU war nicht von Anfang an so groß wie heute. Die ersten europäischen Länder, die sich 1951 zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit entschlossen, waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

Im Laufe der Zeit haben sich immer mehr Länder für den Beitritt entschieden EN.

Derzeit zählt die EU 27 Mitgliedstaaten. Das Vereinigte Königreich ist am 31. Januar 2020 aus der Europäischen Union ausgetreten.

## Die 27 Mitgliedstaaten der EU

### ALPHABETISCHE REIHENFOLGE

### NACH BEITRITTSJAHR

Beitrittsjahr	Länder
1.1.1958	<u>Belgien</u>
	<u>Deutschland</u>
	<u>Frankreich</u>
	<u>Italien</u>
	<u>Luxemburg</u>
	<u>Niederlande</u>
1.1.1973	<u>Dänemark</u>
	<u>Irland</u>
	Vereinigtes Königreich (am 31. Januar 2020 ausgetreten)

1.1.1981	<u>Griechenland</u>
1.1.1986	<u>Portugal</u>
	<u>Spanien</u>
1.1.1995	<u>Finnland</u>
	<u>Österreich</u>
	<u>Schweden</u>
1.5.2004	<u>Estland</u>
	<u>Lettland</u>
	<u>Litauen</u>
	<u>Malta</u>
	<u>Polen</u>
	<u>Slowakei</u>
	<u>Slowenien</u>
	<u>Tschechien</u>
	<u>Ungarn</u>
	<u>Zypern</u>
1.1.2007	<u>Bulgarien</u>
	<u>Rumänien</u>
1.7.2013	<u>Kroatien</u>

### Alle EU-Länder im Überblick

## Euroländer

Der Euro (€) ist in 19 der 27 EU-Länder die offizielle Währung. Als Gruppe bilden diese Länder das Euro-Währungsgebiet, den so genannten Euro-Raum.

### Welche Länder verwenden den Euro?

## Mitglieder des grenzfreien Schengen-Raums

Der Schengen-Raum ist eine der größten Errungenschaften der EU. Er ist ein Gebiet ohne Binnengrenzen, in dem die Bürgerinnen und Bürger – zahlreiche Drittstaatsangehörige, Geschäftsleute und Touristen frei reisen können, ohne Grenzkontrollen unterzogen zu werden. Seit 1985 wächst der Schengen-Raum stetig, so dass er heute fast alle EU-Mitgliedstaaten sowie einige assoziierte Nicht-EU-Länder umfasst.

Während die Binnengrenzen abgeschafft wurden, haben die Schengen-Staaten gleichzeitig gemäß den Regeln des Schengener Abkommens die Kontrollen an den gemeinsamen Außengrenzen verschärft, um die Sicherheit im Inneren zu gewährleisten.

### Dem Schengen-Raum angehörende Länder

- Belgien
- Dänemark
- Deutschland
- Estland
- Finnland
- Frankreich
- Griechenland
- Island
- Italien
- Lettland
- Liechtenstein
- Litauen
- Luxemburg
- Malta
- Niederlande
- Norwegen
- Österreich
- Polen
- Portugal
- Schweden
- Schweiz
- Slowakei
- Slowenien
- Spanien
- Tschechien
- Ungarn

[Mehr zum Schengen-Raum](#) EN ...

## Beitritt zur EU

Wenn ein Land Mitglied der EU werden will, läuft ein komplexes Verfahren an, das Zeit in Anspruch nimmt. Nach der Erfüllung der Grundvoraussetzungen für die Mitgliedschaft muss ein Bewerberland die Vorschriften und Regelungen der EU in allen Bereichen umsetzen.

Jedes Land, das die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft <sup>EN</sup> erfüllt, kann sich bewerben. Diese Voraussetzungen sind unter dem Namen „Kopenhagener Kriterien“ bekannt und umfassen eine freie Marktwirtschaft, eine stabile Demokratie und eine rechtsstaatliche Ordnung. Außerdem müssen alle EU-Rechtsvorschriften sowie der Euro akzeptiert werden.

Ein Land, das der Union beitreten möchte, legt dem Rat der EU einen Mitgliedsantrag vor. Der Rat beauftragt die Kommission, die Fähigkeit des Landes zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien zu beurteilen. Wenn sich die Kommission positiv äußert, muss sich der Rat auf ein Verhandlungsmandat einigen. Die Verhandlungen <sup>EN</sup> werden dann kapitelweise förmlich eröffnet.

Wegen der großen Menge an Vorschriften und Regelungen der EU, die jedes Land in sein innerstaatliches Recht umsetzen muss, erfordern die Verhandlungen bis zu ihrem Abschluss längere Zeit. Während dieses „Heranführungszeitraums“ <sup>EN</sup> werden die Bewerberländer finanziell <sup>EN</sup>, verwaltungstechnisch und fachlich <sup>EN</sup> unterstützt.

## Kandidatenländer

Die nachfolgenden Länder befinden sich im Prozess der „Umsetzung“ (oder Integration) der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht:

- Albanien <sup>EN</sup> ...
- Montenegro <sup>EN</sup> ...
- Nordmazedonien <sup>EN</sup> ...
- Serbien <sup>EN</sup> ...
- Türkei <sup>EN</sup> ...

## Potenzielle Kandidatenländer

Potenzielle Kandidatenländer erfüllen noch nicht die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der EU <sup>EN</sup>:

- Bosnien und Herzegowina <sup>EN</sup>
- Kosovo <sup>EN</sup> \*

Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

Mehr zur Erweiterung

## Sonstige europäische Länder

- [Andorra](#) { EN | ... }
- [Armenien](#) { EN | ... }
- [Aserbaidshan](#) { EN | ... }
- [Georgien](#) { EN | ... }
- [Island](#) { EN | ... }
- [Liechtenstein](#) { EN | ... }
- [Moldawien](#) { EN | ... }
- [Monaco](#) { EN | ... }
- [Norwegen](#) { EN | ... }
- [Russland](#) { EN | ... }
- [San Marino](#) { EN | ... }
- [Schweiz](#)
- [Ukraine](#) { EN | ... }
- [Vatikanstadt](#) { EN | ... }
- [Vereinigtes Königreich](#) { EN | ... }
- [Weißrussland](#) { EN | ... }

### Siehe auch

[Mehrsprachigkeit](#)

[Unterwegs in Europa](#)

[Statistische Länderprofile](#)

[Politik der EU: Erweiterung](#)

[Europäische Nachbarschaftspolitik](#)

[Die EU in der Welt](#) { EN | ... }

### Downloads

[Europäische Union \(2013\): hochauflösende Karte](#)

[Historische und aktuelle Landkarten](#) { EN | ... }

**Feedback zu dieser Website geben oder ein Problem melden**

## Kontakt



Rufen Sie uns an unter 00 800 6 7 8 9 10 11

Rufen Sie uns unter einer anderen Nummer an

Schreiben Sie uns (Kontaktformular)

Kommen Sie in einem unserer EU-Büros vor Ort  
vorbei

---

Last published 13/02/2020

[Über diese Website](#) [Sprachenpolitik](#) [Schutz der Privatsphäre](#) [Rechtlicher Hinweis](#) [Brexit-Haftungsausschluss](#) [Cookies](#)



## EU-Recht

Die Europäische Union (EU) verfügt über eine eigene Rechtsordnung mit eigenen Rechtsvorschriften: Die wichtigsten Rechtsregeln und Rechtsgrundsätze sind in den Gründungsverträgen festgelegt. Die EU kann Rechtsakte erlassen, die von den Mitgliedstaaten anzuwenden und einzuhalten sind.

Das EU-Recht ist rechtsverbindlich und liegt in allen [Amtssprachen der EU](#) vor. Über die Website [EUR-Lex](#) haben Sie in allen diesen Sprachen Zugriff auf den vollständigen Wortlaut der Rechtstexte der EU und können dort nach bestimmten Regelungen oder Vorschriften suchen.

### Quellen des EU-Rechts

Die beiden wichtigsten Quellen des EU-Rechts sind das **Primärrecht** und das **abgeleitete Recht**.

Das Primärrecht besteht aus den Verträgen, die den Rechtsrahmen der Europäischen Union festlegen. Unter dem abgeleiteten Recht sind die Rechtsakte zu verstehen, die auf diese Verträge gestützt sind, wie z. B. Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse /Entscheidungen und Abkommen oder Übereinkommen. Ferner gelten die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts, die Rechtsfortbildung durch die [Rechtsprechung](#) des Gerichtshofs der Europäischen Union und das [internationale Recht](#).

Das besondere Merkmal des EU-Rechts besteht darin, dass es vor den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten unmittelbar geltend gemacht und durchgesetzt werden kann (es entfaltet „unmittelbare Wirkung“) und dass Gesetze der EU-Mitgliedstaaten als unwirksam gelten, wenn sie mit dem EU-Recht nicht vereinbar sind (Grundsatz des „Vorrangs der höherrangigen Norm“).

### Primäres EU-Recht: Die Verträge

Das Primärrecht gilt als höchstrangige Rechtsquelle der Europäischen Union. Es steht in der europäischen Rechtsordnung an oberster Stelle und besteht hauptsächlich aus folgenden [Verträgen](#):

- den „Gründungsverträgen“: dem [Vertrag über die Europäische Union](#), dem [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) und dem [Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft](#),
- den Protokollen und Anhängen zu diesen Verträgen, den Verträgen über den Beitritt der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union und weiteren Verträgen.

Gemeinsam regeln diese Verträge die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und bestimmen den Entscheidungsfindungs- und Beschlussfassungsprozess, die Befugnisse der EU-Organe und Einrichtungen und den Aktionsradius ihrer Tätigkeiten in den einzelnen Politikbereichen.

Die letzte Änderung des primären EU-Rechts erfolgte durch den [Vertrag von Lissabon](#), der im Dezember 2009 in Kraft trat (die aufgrund des Vertrags von Lissabon eingetretenen Änderungen wurden in die oben erwähnten Verträge eingearbeitet).

### Abgeleitetes EU-Recht: Rechtsvorschriften (Gesetzgebung), Abkommen/Übereinkommen usw.

Das abgeleitete Recht besteht aus sogenannten einseitigen Rechtsakten und Übereinkünften.

Einseitige Rechtsakte sind im Wesentlichen die in Artikel 288 [des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) aufgeführten Instrumente: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Ferner gibt es auf der Rechtsgrundlage der vorhergehenden Verträge spezifische Rechtsakte: So finden beispielsweise auf dem Gebiet der Zusammenarbeit in Strafsachen die „Rahmenbeschlüsse“ weiterhin Anwendung (sie wurden vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen, als die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen eine besondere Rechtsstellung hatte). Weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie unter folgendem Weblink: [Zusammenfassungen - Zusammenarbeit in Strafsachen bis November 2009](#). Verbindliche Rechtsakte, die auf der Grundlage eines Gesetzgebungsverfahrens erlassen wurden (wie Verordnungen, Richtlinien und Rahmenbeschlüsse), werden als Gesetzgebungsakte bzw. „Gesetzgebung“ bezeichnet.

Zu den Übereinkünften zählen internationale Abkommen und Übereinkommen, die von der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union und einem Drittland oder einer Nicht-EU-Organisation als Vertragsparteien geschlossen werden, Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und interinstitutionelle Vereinbarungen zwischen verschiedenen EU-Institutionen.

### **Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung und weitere Informationen**

Die Datenbank [EUR-Lex](#) ermöglicht nicht nur den Zugriff auf alle Rechtsakte der EU im Volltext, sie bietet auch sogenannte [„Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung“](#). Dabei handelt es sich um kurze, leicht verständliche Erläuterungen der wichtigsten EU-Rechtsvorschriften. Es gibt etwa 2000 solcher Zusammenfassungen, die entsprechend den [Tätigkeitsbereichen der EU](#) nach Themen geordnet sind. Diese Themenkreise reichen von der Landwirtschaft bis zum Verkehr und bieten eine umfassende, aktuelle Darstellung der EU-Gesetzgebung. Nicht erfasst sind allerdings rechtlich verbindliche Beschlüsse, die nur vorübergehend von Belang sind, wie z. B. Beschlüsse über die Vergabe von Zuschüssen.

Des Weiteren können Sie mithilfe der Datenbank [EUR-Lex](#) den Werdegang aller Gesetzgebungsvorschläge im Beschlussfassungsprozess der EU-Organe und Institutionen mitverfolgen. [Europe Direct](#) ergänzt das vorstehende Angebot mit benutzerfreundlichen Zusammenfassungen der mitunter recht voluminösen und technischen EU-Vorschriften (beantwortet werden auch Anfragen der Bürger zur EU).

---

**Diese Seite wird von der Europäischen Kommission verwaltet. Die Informationen auf dieser Seite geben nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission wieder. Die Kommission übernimmt keinerlei Verantwortung oder Haftung für Informationen, die dieses Dokument enthält oder auf die es verweist. Angaben zum Urheberrechtsschutz für EU-Websites sind dem rechtlichen Hinweis zu entnehmen.**

**Diese Website wird derzeit vor dem Hintergrund des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union aktualisiert. Falls Inhalte diesem Austritt noch nicht Rechnung tragen, ist dies unbeabsichtigt und wird berichtigt.**

Letzte Aktualisierung: 20/01/2020



## Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2020: ein ehrgeiziger Fahrplan für eine Union, die mehr erreichen will

Brüssel, 29. Januar 2020

Die Europäische Kommission hat heute ihr [Arbeitsprogramm](#) für 2020 angenommen. Es enthält die Maßnahmen, die die Kommission 2020 zur Umsetzung der [politischen Leitlinien](#) von Präsidentin **von der Leyen** ergreifen wird, um für die europäischen Bürgerinnen und Bürger, für Unternehmen und für die Gesellschaft greifbare Ergebnisse zu erzielen. Dieses erste Arbeitsprogramm zeugt von dem festen Willen, die Chancen, die der ökologische und der digitale Wandel mit sich bringen, erfolgreich zu nutzen.

Ursula **von der Leyen**, Präsidentin der Europäischen Kommission, sagte: *„Die neue Kommission wird entschieden handeln, um die Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen und angemessene Lösungen für Klimawandel, Digitalisierung und Migration zu finden. Wir sind fest entschlossen, den europäischen Grünen Deal zu konkreten Ergebnissen zu führen und die Chancen, die der digitale Wandel den europäischen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen bieten kann, zu verbessern. Dieses Arbeitsprogramm ist ein wichtiger Beitrag zu einer Union, die mehr erreichen will.“*

Maros **Šefčovič**, Vizepräsident für interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau, betonte: *„Wir können unsere Ziele nur in Teamarbeit unter Einbeziehung aller Organe, Mitgliedstaaten und wichtigen Partner erreichen. Daher trägt das Arbeitsprogramm der Kommission auch den Hauptprioritäten des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates Rechnung. Zudem sind in das Arbeitsprogramm erstmals auch Einblicke in langfristige Entwicklungstrends, die unsere Volkswirtschaften und unsere Gesellschaft prägen, eingeflossen. Die strategische Vorausschau wird für die Konzeption zukunftsfähiger Maßnahmen, die genau auf die Bedürfnisse der Europäerinnen und Europäer zugeschnitten sind und die geopolitische Rolle unserer Union stärken, wegweisend sein.“*

### Startschuss für den Übergang in ein faires, klimaneutrales und digitales Europa

2020 wird die Europäische Kommission basierend auf den sechs übergreifenden Zielen von Präsidentin **von der Leyen** mit der Ausarbeitung konkreter Initiativen beginnen, die anschließend gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und anderen Partnern erörtert und umgesetzt werden:

- **Ein europäischer Grüner Deal:** Nachdem die Kommission im Dezember 2019 und im Januar 2020 erste wichtige Initiativen vorgelegt hat, wird sie nun ein europäisches Klimagesetz vorschlagen, das die CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 zum verbindlichen Ziel macht. All diese Bemühungen werden in einem europäischen Klimapakt zusammengeführt, der Regionen, lokale Gemeinschaften, Zivilgesellschaft, Schulen, Industrie und Einzelpersonen einbeziehen wird. Zudem wird die EU im Vorfeld der COP 26 in Glasgow auch internationale Verhandlungen führen. Sie wird Initiativen zur Bewältigung des Verlusts an Biodiversität vorlegen und mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ Landwirte dabei unterstützen, auf nachhaltigere Weise hochwertige, erschwingliche und sichere Lebensmittel zu erzeugen.
- **Ein Europa für das digitale Zeitalter:** Mit der neuen europäischen Datenstrategie kann die Union den enormen Wert nicht personenbezogener Daten, die eine immer umfangreichere und wiederverwendbare Ressource der digitalen Wirtschaft sind, voll ausschöpfen. Dazu gehören auch die optimale Nutzung des Potenzials digitaler Daten und die Entwicklung und Nutzung künstlicher Intelligenz unter Wahrung unserer europäischen Werte und der Grundrechte. Eine neue Industriestrategie für Europa wird unserer Industrie und unseren Innovationskapazitäten zugutekommen, während das Gesetz über digitale Dienstleistungen den Binnenmarkt für digitale Dienstleistungen stärken und kleineren Unternehmen zur nötigen Rechtssicherheit und zu gleichen Wettbewerbsbedingungen verhelfen wird.
- **Eine Wirtschaft im Dienste des Menschen:** Nachdem die Kommission im Januar 2020 erste Ideen für ein starkes soziales Europa vorgestellt hat, wird sie nun Maßnahmen ergreifen, um unsere einzigartige soziale Marktwirtschaft für den digitalen Wandel und die Klimawende zu rüsten und sicherzustellen, dass unsere Wirtschaft soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Wirtschaftswachstum miteinander vereint. Die Kommission wird – unter Berücksichtigung der nationalen Gepflogenheiten – Vorschläge für gerechte Mindestlöhne für Arbeitnehmer in der EU, für

eine europäische Arbeitslosenrückversicherung sowie für Initiativen für eine wirksame und gerechte Besteuerung vorlegen. Darüber hinaus wird sie eine Europäische Kindergarantie vorschlagen, die den Zugang von Kindern zu grundlegenden Dienstleistungen gewährleistet, und die Jugendgarantie ausbauen, um die Bildung junger Menschen zu fördern und die erforderlichen Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

- **Ein stärkeres Europa in der Welt:** Die Kommission wird neue Strategien für die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn in Afrika und den westlichen Balkanstaaten entwickeln. Sie wird weiterhin auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien drängen und versuchen, das derzeitige Momentum zu bewahren, indem sie Wege zur Verbesserung des Beitrittsprozesses vorschlägt, die unter anderem durch Anpassung des Erweiterungsverfahrens und eine Stärkung des Investitionsrahmens herbeigeführt werden könnte. Wir werden weiter an einem regelbasierten System festhalten und uns dafür einsetzen, dass dieses aktualisiert und verbessert wird, um es an die Welt von heute anzupassen. Um die geopolitische Rolle der Kommission zu stärken, werden alle Initiativen des Arbeitsprogramms stark auf das auswärtige Handeln ausgerichtet sein.
- **Förderung unserer europäischen Lebensweise:** Die Kommission wird einen neuen Migrations- und Asylpakt vorlegen – das Kernstück der Reform der Asylpolitik. Sie wird sich für den Gesundheitsschutz der europäischen Bürgerinnen und Bürger einsetzen und beim Kampf gegen Krebs die Federführung übernehmen. Neue Initiativen werden dazu beitragen, Kompetenzen zu fördern und die Menschen für die Herausforderungen, die der digitale und der ökologische Wandel mit sich bringen, zu rüsten. Ferner wird die Kommission eine neue EU-Strategie für die Sicherheitsunion vorlegen, in der sie aufzeigt, in welchen Bereichen die Union einen Mehrwert bieten und die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sicherheit unterstützen kann – von der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität über die Verhütung und Aufdeckung hybrider Bedrohungen bis hin zur Verbesserung der Cybersicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit unserer kritischen Infrastrukturen.
- **Neuer Schwung für die Demokratie in Europa:** Gemeinsam mit den anderen EU-Organen und Partnern wird die Kommission eine Konferenz über die Zukunft Europas einberufen und die Bürgerinnen und Bürger aktiv in die Gestaltung von EU-Maßnahmen einbinden. Die Kommission wird sich auch künftig für eine starke Rechtsstaatlichkeitskultur in der EU einsetzen. Ferner wird sie die Auswirkungen der neuen demografischen Gegebenheiten in allen Bereichen untersuchen: von Beschäftigung über Sozialschutz, öffentliche Gesundheit bis hin zu öffentlichen Haushalten und Regionalpolitik, digitaler Vernetzung, Kompetenzen und Integration. Hierzu sollen gezielte Initiativen ins Leben gerufen werden, z. B. zum Thema Altern.

[Anhang 1](#) des Arbeitsprogramms enthält eine vollständige Liste der 43 neuen politischen Ziele im Rahmen der sechs übergreifenden Ziele des Arbeitsprogramms.

### **Fokus auf das Wesentliche**

Bei der Ausarbeitung des Arbeitsprogramms hat die Kommission alle Vorschläge, die derzeit auf eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates warten, geprüft und schlägt vor, 34 Vorschläge zurückzuziehen und aufzuheben. Einige von ihnen entsprechen nicht den politischen Prioritäten der neuen Kommission; bei den meisten Initiativen jedoch ist die Kommission nach wie vor fest entschlossen, die betreffenden Ziele zu erreichen. Die Kommission wird eruieren, wie sich die Ziele besser und effizienter verwirklichen lassen, und das Europäische Parlament und den Rat vor der formellen Rücknahme von Vorschlägen konsultieren.

[Anhang 4](#) des Arbeitsprogramms enthält eine vollständige Liste aller Vorschläge, die die Kommission zurückzuziehen beabsichtigt.

### **Politikgestaltung und praktische Umsetzung mit Blick auf die Zukunft**

Ab 2020 wird die Kommission stärker auf die strategische Vorausschau bauen, um langfristige Trends zu ermitteln und ihre Prioritätensetzung und evidenzbasierte Politikgestaltung zu verbessern. Ein soliderer Rahmen für bessere Rechtsetzung wird sicherstellen, dass politische Maßnahmen greifbare Ergebnisse liefern und Menschen und Unternehmen das Leben erleichtern. Durch das Konzept „One In, One Out“ wird sichergestellt, dass bei Einführung neuer Belastungen dafür gesorgt ist, dass die Menschen und die Unternehmen – insbesondere KMU – auf EU-Ebene durch Streichung gleichwertiger Verwaltungskosten in demselben Politikbereich entlastet werden. Die Plattform „Fit-for-future“ wird die Bemühungen der Kommission um Vereinfachung unterstützen.

[Anhang 2](#) des Arbeitsprogramms enthält eine vollständige Liste aller Vorschläge für die Vereinfachung von Rechtsvorschriften.

### **Umsetzung der gemeinsamen Agenda**

Die Kommission hat das Arbeitsprogramm, das heute vorgestellt wird, in enger Zusammenarbeit mit

dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und den beratenden Ausschüssen erarbeitet. Im gleichen Teamgeist werden die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat nun gemeinsam über die Liste der gemeinsamen Prioritäten beraten, zu denen nach Ansicht der gesetzgebenden Organe rasch Maßnahmen eingeleitet werden sollen.

### **Weitere Informationen**

[Factsheets zum Arbeitsprogramm der Kommission](#)

[Politische Leitlinien von Präsidentin von der Leyen](#)

[Frühere Arbeitsprogramme der Kommission und andere wichtige Dokumente](#)

[Webseite der Europäischen Kommission zum REFIT-Programm](#)

IP/20/124

Kontakt für die Medien:

[Susanne CONZE](#) (+ 32 2 298 02 36)

Kontakt für die Öffentlichkeit: [Europe Direct](#) – telefonisch unter [00 800 67 89 10 11](#) oder per [E-Mail](#)

Related media

 [Official group photo of the von der Leyen Commission](#)



# Informationsplattform humanrights.ch

## Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948

Die «Universal Declaration of Human Rights» (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, AEMR) vom 10. Dezember 1948 ist der Grundstein zum modernen Menschenrechtsschutz im Rahmen der UNO.

In dieser Rubrik finden Sie

- [Text und Erläuterungen](#)  
Wortlaut der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Erläuterungen zu jedem Artikel
- [Geschichte und Bedeutung](#)  
Informationen zur Entstehung und zur geschichtlichen Bedeutung der AEMR

---

© humanrights.ch / MERS - Hallerstr. 23 - CH-3012 Bern - Tel. +41 31 302 01 61





## Flucht und Asyl

Mangelnde Solidarität und wachsender Populismus  
als Herausforderungen an die Europäische Innenpolitik

*Ingmar Zielke | Franziska Stahl*

### Zum Mitnehmen

- Die Durchsetzung des Europäischen Asylsystems ist bislang nur ansatzweise gelungen. Trotz aller Schwierigkeiten muss künftig noch stärker auf die Einhaltung rechtlicher Verordnungen und Gesetze gedrungen werden. Eine weitere Aufgabe der Europäischen Union liegt in der Sicherung der Grenzen und der Bekämpfung der Fluchtursachen außerhalb Europas.
- Der derzeitige Migrationsdruck aus dem Nahen und Mittleren Osten und Afrika sowie die gleichzeitig wachsende Skepsis gegenüber „Multikulturalismus“ und der Zuwanderung aus islamischen Staaten stellt die Staaten der Europäischen Union vor große Herausforderungen.
- Die künftige Aufgabe deutscher und europäischer Asyl- und Migrationspolitik liegt einerseits im Austarieren demokratischer Teilhabe an Debatten zu Flucht und Migration und andererseits in einem verantwortungsethischen Handeln gegenüber Schutzbedürftigen.
- Die deutsche Politik muss die Stärkung der gesellschaftlichen Ordnung und die nicht-selektive Umsetzung geltenden Rechts in das Zentrum ihrer Bemühungen stellen. Zur Konsolidierung der derzeitigen gesellschaftlichen Veränderungen bedarf es einer gesteuerten Begrenzung der Einwanderung.



---

## INHALT

### 2 | Zusammenfassung

### 2 | 1. Einleitung

### 3 | 2. Problemaufriss

### 4 | 3. Herausforderungen bei der Integration von Flüchtlingen und Migranten

### 5 | 4. Schlussfolgerungen und Lösungsansätze

---

Herausforderungen sind die gerechte Verteilung von Migranten und Flüchtlingen innerhalb der EU sowie die Bekämpfung von Rechts- und Linkspopulismus.

## Zusammenfassung

Die Reaktionen der EU-Mitgliedsstaaten auf die anhaltende Flucht- und Migrationskrise sowie die gleichzeitig wachsende Skepsis gegenüber multikulturellen Gesellschaftsmodellen verlaufen höchst unterschiedlich. Während sich die öffentliche Debatte in Deutschland zuvorderst auf das Aufnahmemanagement von Asylbewerbern konzentriert, versuchen andere EU-Mitgliedsstaaten die Entwicklungen durch rechtsstaatliche Mittel zur Eindämmung von „Pull-Faktoren“, aber auch durch abschreckend-unwürdige Maßnahmen bei der Flüchtlingsaufnahme zu begegnen. Trotz der Einigung auf eine freiwillige Verteilung von circa 120.000 Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union erschweren gewichtige Faktoren auch künftig eine Harmonisierung des Europäischen Asylsystems.

Bei der Eindämmung rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen innerhalb der Europäischen Union bieten sich mehrere Modelle an, wobei deutsche Ansätze ebenso wenig wie die Reaktionen europäischer Nachbarstaaten überzeugen. Während rechtspopulistische Parteien in Schweden, Frankreich und Großbritannien zunehmend die politische Agenda bestimmen, findet der Rechtsruck in Deutschland weitgehend außerhalb des Parteienspektrums auf den Straßen statt. Die zentrale Aufgabe der Politik im Hinblick auf die innenpolitische Akzeptanz großer Migrationsströme ist die Umsetzung geltender Rechtskriterien und die Unterscheidung zwischen Schutzbedürftigen und Migranten im Asylverfahren. Dafür bedarf es neben der Stärkung des Primats des Rechts einer Debatte über Ziele und Grenzen der Einwanderung.

### 1. Einleitung

In den vergangenen Jahren haben Krisen, Kriege, soziale Ungleichheiten und demographische Entwicklungen in der MENA-Region und Zentralafrika zu einem beispiellosen Anstieg von Migrationsbewegungen geführt, auf den Europa nur ungenügend vorbereitet war und der die Solidarität der EU-Mitgliedsstaaten untereinander fortwährend strapaziert.<sup>1</sup> Im Jahr 2013 sind europaweit 435.000 Asylanträge gestellt worden. 2014 waren es bereits 625.000 Asylanträge.<sup>2</sup> Prognosen zufolge werden 2015 voraussichtlich allein in Deutschland mehr als 800.000 Asylanträge gestellt.<sup>3</sup>

Angesichts der Intensität inter-konfessioneller und geopolitischer Auseinandersetzungen, der Fragilität staatlicher Strukturen in der MENA-Region und der prognostizierten Verdoppelung der afrikanischen Bevölkerungszahl bis zur Mitte dieses Jahrhunderts, sieht sich die Europäische Union einer dauerhaften Herausforderung gegenüber, auf welche die Mitgliedsstaaten kohärente außen- und innenpolitische Antworten finden müssen. Während die Europäische Union an ihren Außengrenzen vor moralischen Dilemmata zwischen Flüchtlings- und Grenzschutz steht,<sup>4</sup> ergeben sich auch innerhalb der EU erhebliche Herausforderungen. Auf gesamteuropäischer Ebene sind dies einerseits eine ausgewogene und solidarische Verteilung der Migranten und Flüchtlinge sowie andererseits das Anwachsen rechts- und linkspopulistischer Strömungen, die sich im Hinblick auf die europäische Asylpolitik zunehmend unversöhnlich gegenüberstehen und nicht nur in Deutschland zu innenpolitischen Spannungen beitragen.<sup>5</sup>

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Skepsis gegenüber multikulturellen Gesellschaftsmodellen, den islamistischen Anschlägen im westlichen Europa und der mangelnden Erfahrung osteuropäischer Staaten mit dem Multikulturalismus der westlichen EU-Mitgliedsstaaten, sind Europas politische Eliten sowie die nationalen Bevölkerungen gezwungen, nachhaltige Lösungen in der Flüchtlingskrise zu finden.

Insbesondere deutsche Regierungsvertreter haben in der Vergangenheit beklagt, dass die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb Europas unsolidarisch und ungerecht sei und mehr Lastenteilung gefordert.<sup>6</sup>

Im Folgenden soll diese „innenpolitische“ Problematik Europas zunächst durch eine Zustandsanalyse mitsamt der historischen Entwicklung der europäischen Asylpolitik erklärt werden. Anschließend vergleicht der Beitrag die Unterschiede in der Umsetzung der Asylpolitik in den EU-Mitgliedsstaaten und bewertet die zentralen Hürden, die eine Europäisierung der Asylpolitik bislang verhindern. Der zweite Teil der Analyse fokussiert sich auf die Herausforderungen populistischer Parteien und Bewegungen, die durch die Flüchtlingsproblematik und die nur selektive Umsetzung geltenden Rechts an Zuspruch gewinnen. Abschließend werden mögliche Lösungsansätze bezüglich der europäischen Asylpolitik und populistischer Bewegungen skizziert.

## 2. Problemaufriss

### a) Das Scheitern des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Mit dem 1990 abgeschlossenen und 1997 in Kraft getretenen sog. Dubliner Übereinkommen wurde der völkerrechtliche Grundstein für das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) gelegt. Das Vertragswerk folgte dabei dem Prinzip „Ein Flüchtling, Ein Staat“, das der Bekämpfung illegaler Migration („*no refugees in orbit*“) innerhalb der EU dienen sollte. Das Dublin-Verfahren legt Kriterien für die Zuständigkeit der EU-Mitgliedsstaaten bei Asylverfahren fest. Grundsätzlich ist der Mitgliedsstaat der ersten Einreise auch für die Bearbeitung des Asylverfahrens zuständig. Mit dem Dublin-Verfahren werden die Ersteinreise-Mitgliedsstaaten politisch wie rechtlich angehalten, ihrer staatlichen Verantwortung für Grenzschutz- und -kontrolle gerecht zu werden und Migranten nicht ungehindert ein- und durchreisen zu lassen. Diese Bestimmungen sind neben der Vereinheitlichung der Vorschriften bei Einreisen ein zentraler Baustein des Schengener Abkommens, das den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den europäischen Vertragsparteien vorsieht.

Bereits in den neunziger Jahren ging die Zielsetzung der Europäischen Asylpolitik über die bloße Feststellung der Zuständigkeit hinaus. Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU) betont den „Grundsatz der Solidarität“ bei der „gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedsstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“.<sup>7</sup> Ziel der Maßnahme war eine Annäherung der Gewährleistungsquoten von Asylgenehmigungen sowie die Durchsetzung von Standards und der Schutz der Rechte von Asylsuchenden.<sup>8</sup> Mit der FRONTEX-Verordnung aus den Jahren 2007/2004 schrieben die Mitgliedsstaaten die Bedingungen für die europäische Grenzschutzagentur fest. Aufnahmeleitlinien mitsamt Unterbringung und Versorgung (Richtlinie 2003/9/EG des Rates), Qualifikationsrichtlinien bezüglich der Mindestnormen zur Anerkennung Asylsuchender (Richtlinie 2003/109/EG des Rates) sowie Asylverfahrensrichtlinien wurden sukzessive festgelegt (Richtlinie 2005/86/EG des Rates). Ende der 1990er Jahre hatte sich die Europäische Union bereits auf das Non-Refoulement-Prinzip geeinigt, das den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten verbietet, Flüchtlinge abzuschieben, die unter den objektiven Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz genießen.<sup>9</sup> Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung einer „Festung Europa“ haben dabei sowohl die Europäische Union als auch Deutschland die rechtlichen Kriterien zur Ausweitung des Personenkreises Schutzberechtigter sowie Anerkennungskriterien und Verfahren zugunsten der Asylsuchenden liberalisiert.<sup>10</sup>

Das Dublin-Verfahren zur Registrierung Asylsuchender war zentraler Baustein des Schengener Abkommens.

Die Europäische Union und Deutschland waren nie eine „Festung“.

Das Dubliner Übereinkommen wurde bereits vor der derzeitigen Flüchtlings- und Migrationskrise unzureichend umgesetzt.

Trotz der Einrichtung eines europaweiten Flüchtlingsfonds (AMIF) und des Europäischen Asyl- und Immigrationspakts mitsamt EASO-Büro (European Asylum Support Office) ist die Europäisierung der Asylpolitik über die letzten Jahrzehnte misslungen. Zum einen divergierten die Aufnahmequoten bei Asylbewerbern – auch bei identischen Herkunftsstaaten und Fluchtursachen – zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erheblich. Zum anderen beschränkte sich die Aufnahme Asylsuchender auf wenige europäische Staaten.<sup>11</sup> Die fünf EU-Staaten Deutschland, Schweden, Italien, Frankreich und Ungarn haben 2014 nach absoluten Zahlen drei Viertel aller Asylverfahren in der EU bestritten. Im Vergleich zur Bevölkerung (relative Zahlen) wurden die höchsten Asylbewerberquoten in Schweden, Ungarn, Österreich, Malta, Dänemark, Deutschland und Belgien verzeichnet. Während in Schweden, einem Land mit knapp zehn Millionen Einwohnern, zwischen 2008 und 2012 insgesamt über 150.000 Asylanträge gestellt wurden, lag die Zahl in Spanien (über 45 Millionen Einwohner) bei nur 16.260.<sup>12</sup> Schon ein oberflächlicher Vergleich dieser Zahlen zeigt, dass das Dubliner Übereinkommen in der Praxis nur unzureichend Durchsetzung findet.

Während die Schutzquote für irakische Asylbewerber im Jahr 2012 in Österreich bei 92,3% lag, betrug sie in Dänemark 10% und lag in Griechenland bei unter 3%.<sup>13</sup> Auch die Leistungen für Flüchtlinge und Asylantragsteller unterschieden sich beispielsweise bei der medizinischen Betreuung erheblich. Obwohl der Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz und damit verbundene Mindestleistungen nach EU-Recht einheitlich definiert sind, unterliegt die Umsetzung im Einzelfall und die humanitäre Begründung für die Gewährung von Schutz weiter nationalstaatlichem Recht. Entsprechend werden Asylanträge je nach nationalstaatlicher Praxis unterschiedlich beschieden.<sup>14</sup>

Die Zusagen monetärer Unterstützung der EU bleiben oft unter der Kostenschwelle der Registrierung ankommender Flüchtlinge.

Angesichts der zunehmenden Migrationsbewegungen aus der MENA-Region und Afrika ist das Dubliner Übereinkommen in die Kritik geraten und faktisch ausgesetzt worden. Zuvorderst schafft das Dublin-System einen ungenügenden Solidaritätsmechanismus: Während die Peripheriestaaten ankommende Asylbewerber nach dem Dubliner Abkommen und den Beschlüssen des Europäischen Gerichtshofs in Den Haag aufnehmen müssen, zahlen die Nicht-Peripheriestaaten in einen gemeinsamen Fonds, der den entstehenden Kosten bei der Aufnahme von Asylbewerbern jedoch nicht gerecht wird.<sup>15</sup> Die Zusagen monetärer Unterstützung der EU bleiben vage und unter der eigentlichen Kostenschwelle, sollten die Peripheriestaaten gemäß des Dubliner Abkommens tatsächlich sämtliche ankommenden Flüchtlinge registrieren.

In der Vergangenheit haben die an den Außengrenzen der Europäischen Union gelegenen Staaten die Aufnahme von Asylbewerbern zu umgehen versucht. So hat Italien Flüchtlinge auf offener See abgefangen und ohne Prüfung des Asylberechtigungsstatus ausgesetzt. Diese Praxis ist seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Jahr 2012 jedoch widerrechtlich.<sup>16</sup> Ein zweiter Ansatz war die Minimierung der eigenen Aufnahme Standards in mehreren EU-Mitgliedsstaaten. Zwar ähneln die offiziellen italienischen Standards für Asylbewerber den deutschen und beinhalten geregelte Ansprüche auf Asyl, Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung;<sup>17</sup> in der Praxis kann jedoch von keinem funktionalen Asylsystem ausgegangen werden. So haben deutsche Verwaltungsgerichte in der Vergangenheit Rückführungen von Asylbewerbern aufgrund der „unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung“, denen Asylbewerber in Italien ausgesetzt seien, als widerrechtlich eingestuft.<sup>18</sup> Auch Rückführungen nach Bulgarien, Ungarn und Griechenland wurden aufgrund der systemischen Mängel der jeweiligen Asylsysteme gestoppt.<sup>19</sup>

Mangelnde bürokratische Kapazitäten und unzureichende Bedingungen für Flüchtlinge haben die europäischen Verträge ausgehebelt.

Es ist zudem davon auszugehen, dass mangelnde verwaltungstechnische Kapazitäten in Peripheriestaaten wie Bulgarien, Griechenland und Italien ein zentraler Grund für die mangelnde Umsetzung des Dubliner Übereinkommens sind, obwohl die Rechtsprechung – beispielsweise bei der medizinischen Versorgung von Flüchtlingen in Italien – teils sehr großzügig ist. Allerdings hängt das italienische Asylsystem stark von der finanziellen und organisatorischen Einbindung privater Organisationen ab, so dass die Mehrzahl der Asylsuchenden ohne staatliche Unterstützung auskommen muss.<sup>20</sup> Hinzu kommen beabsichtigte oder unbeabsichtigte Versäumnisse bei Personenkontrollen, die es Flüchtlingen und Migranten ermöglichen in andere Staaten der Europäischen Union weiterzureisen und dort Asyl zu beantragen.

Aufgrund der ungleichen Verteilung der Asylbewerber und anerkannten Asylanten sowie stark divergierender Standards bei der Aufnahme von Flüchtlingen wurde das Europäische Asylsystem im Juli 2013 revidiert.<sup>21</sup> Zu den Beschlüssen gehörten sowohl die Einführung einheitlicher Mindestbedingungen hinsichtlich der Aufnahme, Versorgung und Zugang zum Asylverfahren sowie die EURODAC-Verordnung, welche die Identifizierung von ankommenden Migrantinnen und Migranten durch die Abnahme von Fingerabdrücken und die Klärung der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten betrifft. Die Nothilfe für die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen sollte aufgestockt und die Möglichkeiten für eine „Notfall-Umverteilung auf freiwilliger Basis unter allen Mitgliedsstaaten“ geprüft werden. Vereinbart wurde die Entsendung von Teams des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen in die EU-Staaten an den Außengrenzen mit dem Ziel, Asylanträge gemeinsam zu bearbeiten. Eingeleitet werden sollte ferner ein erstes freiwilliges Pilotprojekt für die Neuansiedlung in allen EU-Mitgliedsstaaten. Diese Maßnahmen werden von einem Fonds unterstützt, der drei Milliarden Euro für die Jahre von 2016 bis 2020 verspricht.<sup>22</sup> Zudem wurden einheitliche Standards bei der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden gesetzt, die in den Mitgliedsstaaten jedoch noch nicht einheitlich umgesetzt sind. Des Weiteren wurden erstmals Rechte für Minderjährige und besonders Hilfsbedürftige festgelegt. Der European Refugee Fund hat zudem erste Verbesserungen in den Aufnahmelagern, insbesondere in Griechenland, angestoßen. Gleichzeitig hat der äußere Druck auf Griechenland zumindest bis zur Wahl Alexis Tsipras zum griechischen Ministerpräsidenten im Januar 2015 dazu geführt, dass die Aufnahmequote von Flüchtlingen von vormals ein Prozent auf zwölf Prozent angestiegen ist. Zudem haben einzelne EU-Mitgliedsstaaten ihre europäischen Leistungen gegenüber Asylbewerbern in die nationale Rechtsprechung integriert. In Ungarn schließen die Asylbehörden seit 2014 einen „Integrationsvertrag“ mit Flüchtlingen und Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz, in dem Grundbedürfnisse und Leistungen wie Unterkunft, Bildungsansprüche und Gesundheitsfürsorge geregelt werden.<sup>23</sup>

Bisher haben die Beschlüsse auf europäischer Ebene das Ziel eines langfristigen Solidaritätsmechanismus' verfehlt.

Dennoch haben weitergehende, im April 2015 von Europäischen Rat verabschiedete, Maßnahmen das Ziel einer Harmonisierung verfehlt.<sup>24</sup> So verzichtete der Europäische Rat auf ein EU-weites System zur Verteilung von anerkannten Flüchtlingen außerhalb der territorialen EU-Grenzen („Resettlement“). Die Umverteilung („Relocation“) von 120.000 sich in Italien, Ungarn und Griechenland befindenden Flüchtlingen wurde nach einem Mehrheitsbeschluss im Europäischen Rat angenommen. Inwiefern die Beschlüsse angesichts der Sogwirkungen ethnischer und religiöser Gemeinschaften in Europa und der mangelnden Bereitschaft von vier osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten, sich an den Beschlüssen zu beteiligen, umzusetzen sind, muss sich zeigen. Auch Großbritannien hat sich an der freiwilligen Regelung nicht beteiligt.<sup>25</sup> Trotz der andauernden Erklärungen, Menschenschmuggel innerhalb der Europäischen Union unterbinden zu wollen, kommt es täglich zu illegalen Grenzüberschreitungen mithilfe organisierter Netzwerke.<sup>26</sup>

## b) Langfristige Mängel des Europäischen Asylsystems

Trotz einer potentiellen künftigen Konvergenz der Flüchtlings- und Asylpolitik, dem EU-Ratsbeschluss vom 22. September und einiger aus Flüchtlingssicht zu begrüßender Neuerungen, sprechen gewichtige Faktoren gegen eine Harmonisierung des europäischen Asylsystems – zumindest wenn man die seit den neunziger Jahren formulierten Maßstäbe anlegt. Die Gründe dafür sind vielschichtig.

Erstens wird der Mangel an institutioneller Verfügungsgewalt der Europäischen Union die Implementierung der Asylstandards und eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber auch künftig erschweren. Selbst wenn die Beschlüsse der Europäischen Union im Gegensatz zur Praxis der letzten Jahrzehnte sukzessive umgesetzt würden, so werden die Standards in Flucht- und Asylfragen weiterhin von den einzelnen Mitgliedsstaaten gesetzt. Obwohl der Gemeinsame Markt und innereuropäische Migrationsbewegungen die staatliche Souveränität eingeschränkt haben, bleibt das Territorium der EU trotz grenzüberschreitender Mobilität nationalstaatlich organisiert. Die Europäische Union übt keine territoriale Souveränität über die Mitgliedsstaaten aus. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu unmissverständlich festgestellt, dass das Recht Asyl zu gewähren und zu entziehen weiterhin in der Macht der Einzelstaaten steht.<sup>27</sup>

Verkompliziert wird die Implementierung auf europäischer Ebene durch Interessensunterschiede zwischen den europäischen Institutionen.<sup>28</sup> So vertreten das Europäische Parlament und die Europäische Kommission mit der Betonung auf Asylbewerberrechte häufig diametral entgegengesetzte Interessen zum Europäischen Rat. Letzterer ist oftmals zwischen den Interessen der Peripheriestaaten und denen der Kernstaaten, sowie zwischen west- und osteuropäischen Staaten gespalten.

Zweifelhaft erscheint ferner, warum die Flüchtlings- und Asylpolitik den bereits seit einem Jahrzehnt einsetzenden und durch die griechische Schuldenkrise nochmals befeuerten Trend der Renationalisierung europäischer Politik entgegenlaufen sollte.<sup>29</sup> Zuletzt hat Finanzminister Wolfgang Schäuble vor einer Ausweitung der Befugnisse der Europäischen Kommission gewarnt.<sup>30</sup> Ein gewichtiger Faktor der mangelnden Europäisierung dürfte dabei darin liegen, dass die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten Immigrationspolitik weiterhin als Kernaufgabe der nationalen Souveränität wahrnehmen. Der britische Migrationsexperte Paul Collier argumentiert, dass der Schutz des eigenen Territoriums oftmals als Menschenrecht („*human right*“) wahrgenommen werde. Die Verteidigung des eigenen Gebiets werde als ebenbürtig zum Recht auf privaten Besitz betrachtet.<sup>31</sup>

Zudem bleiben sowohl innenpolitische Diskurse, unterschiedliche staatliche Integrationsphilosophien, als auch nationalstaatliche Sozialstandards die zentralen Triebfedern der Europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Zwar kann argumentiert werden, dass die Flüchtlingskrise in den letzten Jahren in diesem Politikfeld zur Bildung einer europäischen Öffentlichkeit geführt hat.<sup>32</sup> Allerdings basiert die Öffentlichkeit oftmals auf nationalen Vorbehalten gegenüber der Flüchtlingspolitik anderer EU-Staaten oder aber gegenüber den Flüchtlingen selbst. Im Grunde bleiben Diskurse über flüchtlingspolitische Maßnahmen fest in nationalstaatlicher Hand. Die Kenntnisse der deutschen Öffentlichkeit über den ungarischen oder polnischen Flüchtlingsdiskurs sind so beschränkt wie die Kenntnisse der französischen Öffentlichkeit über deutsche Erstaufnahmehäuser und den Königsteiner Schlüssel zur Verteilung von Asylbewerbern innerhalb Deutschlands. Eine moralisch aufgeladene Debatte entlang der Prämisse, dass „kein Mensch illegal sei“ ist in Polen so undenkbar wie Äußerungen zu „Ausländerschwärmen“ britischer Sozialisten hierzulande.

Der Mangel an institutioneller Verfügungsgewalt der EU wird die Rechtsdurchsetzung auch künftig erschweren.

Es erscheint zweifelhaft, warum die Flüchtlings- und Asylpolitik dem Trend der Renationalisierung entgegenlaufen sollte.



Einzelne EU-Mitgliedsstaaten haben sich zudem offen gegen eine multikulturelle Einwanderungsgesellschaft ausgesprochen. Gleichzeitig bedingen unterschiedliche nationale Diskurse eine Diskrepanz bei der Umsetzung geltender Gesetze. Während die Rückführungsquote in Deutschland aufgrund der öffentlichen Debatte und der konkreten politischen Umsetzung deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt, versucht Frankreich mit rigorosen Abschiebungsmethoden abschreckend auf potentielle Migranten zu wirken.<sup>33</sup>

Verschieden stark ausgeprägte verwaltungstechnische Kapazitäten sowie rechtsstaatliche Unterschiede – insbesondere bei der Implementierung geltender europäischer Verordnungen – sprechen gegen eine Europäisierung der Asylpolitik, auch wenn einzelne Statistiken von einer zunehmenden Konvergenz der europäischen Flüchtlingspolitik zeugen.<sup>34</sup> In Ungarn und anderen osteuropäischen Staaten liegen die Sozialleistungen deutlich unter jenen für die einheimische Bevölkerung.<sup>35</sup> Angesichts des starken Anstiegs der Flüchtlingszahlen sind die zuständigen Behörden vielerorts überfordert und können den Schutz und die Versorgung der Flüchtlinge kaum mehr garantieren. Hinzu kommt, dass auch die Mandate zwischenstaatlicher Organisationen wie des UNHCR begrenzt sind und diese somit nur eingeschränkt unterstützend eingreifen können. Dies führt dazu, dass NGOs und soziale Einrichtungen zunehmend eine zentrale Rolle im Flüchtlingsschutz einnehmen. Beispielsweise helfen NGOs in Griechenland bei der Einrichtung von Notunterkünften, sorgen für Verpflegung und Hygienemaßnahmen, organisieren Integrations- und Sprachkurse für jene, die auf ihr Verfahren warten und beraten Flüchtlinge in juristischen und sozialen Fragen.<sup>36</sup> Auch wenn dies aktuell notwendig und richtig ist, wirft die Übernahme staatlicher Kernfunktionen durch NGOs langfristig Fragen nach der Regelungsfunktion des Staates auf. Wo diese nicht erfüllt wird, sind vergleichbare Standards schon auf nationalstaatlicher Ebene nicht gewährleistet und weitgehend abhängig von der Mobilisierbarkeit der lokalen Bevölkerung.

Hinzu kommen die divergenten wirtschaftlichen Bedingungen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen in Europa. So liegt die Jugendarbeitslosigkeit in Italien offiziell bei über 40 Prozent, während sie in Deutschland bei knapp über sieben Prozent liegt.<sup>37</sup> Daraus ergeben sich erhebliche Unterschiede bei der Nachfrage nach Arbeitskräften in den jeweiligen Arbeitsmärkten. Im Ergebnis sind die Unterschiede bezüglich der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und ihren Zugang zum Arbeitsmarkt zwischen den Mitgliedsstaaten erheblich.<sup>38</sup> Zwar schreibt die 2013 verabschiedete EU-Richtlinie 2013/33/EU Aufnahme standards fest und gibt vor, dass Asylsuchenden spätestens neun Monaten nach Antragstellung Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt gewährt werden soll. Allerdings wird die Richtlinie in vielen Mitgliedsstaaten nur widerwillig umgesetzt, da diese zwar einerseits an einer Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt und einer Senkung der Sozialleistungen interessiert sind, andererseits aber keine zusätzlichen Wirtschaftsflüchtlinge anziehen wollen.

Schließlich existiert in den Staaten der Europäischen Union zwar eine normative Gebundenheit an die Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Allerdings gilt diese Gebundenheit zuvorderst für die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um Menschen Schutz vor Verfolgung zu gewähren. Die Behandlung der Verfolgten nach der Flüchtlingsaufnahme ist dagegen an keinen normativen Rahmen gebunden. Während Verhandlungen der EU-Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit eine hohe Konvergenz bei den Definitionskriterien von Flüchtlingen gezeigt haben, sind unterschiedliche Auffassungen bezüglich angemessener Aufnahme standards und rechtsstaatlicher Prüfverfahren immer wieder deutlich geworden.<sup>39</sup>

Die Übernahme staatlicher Kernfunktionen an den europäischen Peripherien durch NGOs und die lokale Bevölkerung kann keine dauerhafte Lösung sein.

EU-Recht wird in vielen Mitgliedsstaaten nur widerwillig umgesetzt, da die Auffassungen bezüglich angemessener Standards auseinandergehen.

### 3. Herausforderungen bei der Integration von Flüchtlingen und Migranten

#### a) Rechtspopulismus

Neben den Herausforderungen bei der Unterbringung und Verteilung von Asylsuchenden hat der zunehmende Migrationsdruck zu politischen Herausforderungen innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten geführt. So haben populistische Parteien neben europaskeptischen Vorbehalten auch aufgrund der anhaltenden und zunehmenden Migrationsbewegungen Zuspruch erhalten. Dabei sind die Flüchtlingsbewegungen nur ein Teil einer insgesamt skeptischeren Haltung westeuropäischer Gesellschaften gegenüber multikulturellen Modellen.<sup>40</sup> Gleichzeitig speisen sich die Vorbehalte rechtspopulistischer Parteien wie dem Front National, den Schweden Demokraten, den Wahren Finnen oder UKIP – bei allen inhaltlichen Unterschieden in den Parteiprogrammen – aus einer skeptischen Haltung gegenüber Immigration und, wiederum mit Differenzen zwischen den einzelnen EU-Staaten, einer befürchteten Islamisierung Europas. Meinungsumfragen in den EU-Mitgliedsstaaten zeigen, dass eine Mehrheit der europäischen Bevölkerung Immigration als Bereicherung für die nationalen Gesellschaften betrachtet. Auf der anderen Seite wird das derzeitige Immigrationsniveau als zu hoch bewertet.<sup>41</sup> Während die Aufnahmebereitschaft gegenüber Flüchtlingen auf Grundlage der Genfer Konvention stark ausgeprägt ist, stößt die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten über das Asylverfahren auf Ablehnung.

Entgegen der weitläufigen Meinung, die integrations skeptischen Parteien vertreten offene rassistische Vorbehalte, hat eine Studie des Royal Institute for International Affairs („Chatham House“) gezeigt, dass die skeptische Haltung gegenüber der anhaltenden Immigration und der Zulauf rechtsextremer und rechtspopulistischer Parteien insbesondere der Angst vor dem Verlust der eigenen kulturellen Identität geschuldet ist.<sup>42</sup> Ethnischer Rassismus ist demnach zumindest im westlichen Europa eine Randerscheinung; in Polen und Ungarn äußerten Befragte dagegen die Meinung, dass einige „Rassen privilegierter“ als andere wären. Die Studie macht zudem deutlich, dass es Migrationsskeptikern nicht um die Konkurrenz am Arbeitsmarkt, sondern um die soziale Kohäsion geht. So wird die wahrgenommene Gefahr des Verlustes der kulturellen Identität deutlich stärker gewichtet als andere Faktoren.<sup>43</sup>

An anderer Stelle wurde argumentiert, dass rechtspopulistische Bewegungen in Europa das angesprochene Non-Refoulement-Prinzip größtenteils unterstützen; dass sie also die Abschiebung von an Leib und Leben bedrohter Menschen mehrheitlich ablehnen.<sup>44</sup> Rechtspopulistische Parteien wie der Front National in Frankreich und die Schweden Demokraten verfolgen in den letzten Jahren Strategien, in denen sie die vormals offene Aversion gegenüber Flüchtlingen deutlich abgemildert haben und nunmehr Lösungsansätze in den jeweiligen Herkunftsstaaten der Flüchtenden fordern.<sup>45</sup>

Gleichzeitig sind Vorbehalte gegenüber islamischen Bevölkerungsgruppen europaweit angestiegen. Auch in Deutschland hat sich die Debatte von einer deutschen „Leitkultur“, die gleichermaßen für alle Einwanderer gelten sollte, zu einer Debatte um Kopftücher, Zwangsverheiratungen und islamische Ehrenmorde entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass die Anschläge in Frankreich und Dänemark diese Entwicklungen weiter verstärkt haben. Osteuropäische Politiker haben bereits deutlich gemacht, dass sie Christen gegenüber Muslimen bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten bevorzugen würden, auch, weil sich unter muslimischen Flüchtlingen

Die Vorbehalte gegenüber Einwanderung basieren auf kulturellen Vorbehalten, nicht auf ethnischem Rassismus.

Vorbehalte gegenüber muslimischer Bevölkerungskreise sind nach den Anschlägen von Paris und Kopenhagen gestiegen.

„Terroristen“ befinden könnten.<sup>46</sup> Der tschechische Präsident Miloš Zeman betonte, dass sich insbesondere islamische Einwanderer „genetisch bedingt“ nicht in andere Kulturkreise integrieren könnten.<sup>47</sup> Auch die slowakische Regierung verkündete jüngst, keine Muslime aus Syrien aufzunehmen, da sie sich in der Slowakei „nicht heimisch fühlen“ würden.<sup>48</sup>

Für den gesellschaftlichen und politischen Umgang mit rechtspopulistischen Parteien und Bewegungen ergeben sich mehrere Strategien:<sup>49</sup> Zum einen können Politik, Medien und Gesellschaft mit einer Ausgrenzung populistischer Parteien und Bewegungen reagieren. Die Reaktionen auf die Proteste von PEGIDA in Dresden lassen darauf schließen, dass ein Teil der politischen und medialen Elite genau dies versucht. So hat der nordrhein-westfälische Innenminister Jäger PEGIDA als „Nazis in Nadelstreifen“ bezeichnet.<sup>50</sup> Justizminister Maas nannte die Protestbewegung eine „Schande für Deutschland“.<sup>51</sup> Diese deutliche Distanzierung hat den Vorteil, dass rechte Parteien in Deutschland im Gegensatz zu anderen EU-Staaten nur begrenzte Aussicht auf Erfolg haben. Migrationsfeindliche Forderungen finden nur vereinzelt Eingang in die politischen Auseinandersetzungen der Landtage. Im Bundestag spielen sie keine Rolle.

Die Wahrnehmung von gefühlten Unterschieden der „öffentlichen“ Meinung und der angeblich von deutschen Parteien beförderten „veröffentlichten Meinung“ drückt sich mittlerweile in zahlreichen Leserkommentaren und Bürgerbriefen aus. Darin kommen zunehmende Zweifel an der Fähigkeit der Politik zum Ausdruck, die derzeitige Asylkrise zu lösen. Eine Abgrenzung nach „rechts“ bei gleichzeitigen Reformen des deutschen Asylsystems und konsequenten Rückführungen abgelehnter Asylbewerber können die empfundene Distanz zwischen Teilen der Bevölkerung und der Politik dämpfen.

Ein weiterer Ansatz könne die Strategie der „Entschärfung“ („*Defusion*“), also die gezielte Ablenkung von der eigentlichen Problematik, sein.<sup>52</sup> Auch diese Strategie ist jedoch wenig erfolgsversprechend, weil sie das allgemeine Vertrauen in die Politik auch außerhalb rechtspopulistischer Kreise zerstören könnte. Zu dieser Kategorie können Versuche gezählt werden, die den ökonomischen Nutzen von Migration betonen, auch in Hinblick auf die künftigen demographischen Herausforderungen. Zum einen ergeben sich jedoch Probleme bei der Quantifizierung des ökonomischen Nutzens von Migration: Eine umfängliche Studie von Frédéric Docquier, Çağlar Ozden und Giovanni Peri kommt zu dem Schluss, dass Immigration in OECD-Staaten während der 1990er Jahre keine signifikanten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Zielländer hatte.<sup>53</sup> Zum anderen geht das ökonomische Argument nicht auf die mehrheitlich kulturellen Vorbehalte gegenüber steigender Migrantenzahlen ein.

Staaten wie Großbritannien oder Dänemark haben sich für eine Strategie der „*Adoption*“, also der „Anpassung“, entschieden, die einige der Vorbehalte populistischer Parteien aufzunehmen versucht.<sup>54</sup> Dieser Ansatz nimmt zwar Kritikpunkte rechter Meinungen mit auf. Gleichzeitig kann es jedoch zu einer deutlich stärker ausgeprägten immigrationsfeindlichen Atmosphäre breiter politischer und gesellschaftlicher Schichten kommen, weil ursprünglich populistische Meinungen politisch legitimiert werden.

Letztlich bleiben daher Strategien des Engagements und der Interaktion zunächst am erfolgsversprechendsten. Beide Ansätze vollziehen sich zuvorderst auf lokaler Ebene und versuchen, sowohl der einheimischen Bevölkerung als auch den Asylbewerbern Ängste und Vorbehalte zu nehmen. Eine verstärkte Interaktion verschie-

Weder deutsche noch britische Strategien können beim Umgang mit Immigrations-skeptikern überzeugen.



dener sozialer Gruppierungen kann zu einem erheblichen Abbau gegenseitiger Ressentiments führen.<sup>55</sup> Legitimität politischen Handelns in der Flüchtlings- und Migrationspolitik, so könnte man postulieren, entsteht durch Interaktion.

Gleichzeitig kann die Strategie der lokalen Interaktion die Beantwortung grundsätzlicher Fragen zu Migration und Asyl jedoch nicht ersetzen. Bei einer Verstärkung des Migrationsdrucks auf Europa wird es künftig eine zentrale Herausforderung sein, die Aufnahmepolitik zwischen einem „aufgeklärten Elitismus“ und einer „integrativen Demokratisierung“ auszubalancieren. Im Kern geht es dabei auch um die Spannung zwischen der Internationalisierung politischer und ökonomischer Entscheidungsräume („*decision spaces*“) im Zuge der Globalisierung, bei der „Territorialität“ eine abnehmende Gewichtung erfährt, und national-staatlichen Identitätsräumen („*identity spaces*“), für die das Gebot der „Territorialität“ weiterhin gilt.<sup>56</sup> Eine verstärkte Verständigung europäischer Eliten könnte die Implementierung von Maßnahmen im Bereich von Flüchtlings- und Asylpolitik bestimmen und somit einzelne nationale Vorbehalte umgehen.<sup>57</sup> Allerdings birgt eine zu starke Emanzipation der Eliten bei Asyl- und Flüchtlingsthemen auch Gefahren: Zum einen widerspricht eine stärkere europäische Dimension den einzelnen nationalen Vorbehalten in Fragen von Asylpolitik. Zum anderen riskiert sie, die Entfremdung zwischen der politisch-wirtschaftlichen Elite einerseits und der nationalen Bevölkerung andererseits zu vertiefen.

#### b) Mangelnde Rechtsumsetzung am Beispiel Deutschlands

Die Herausforderungen bei der Bekämpfung von Rechtspopulismus betreffen auch die jeweilige nationalstaatliche Innenpolitik. Am Beispiel Deutschlands wird deutlich, dass Ressentiments entstehen, wenn nationales Recht nicht umgesetzt wird oder werden kann. Im europäischen Vergleich ist die Einstellung der deutschen Bevölkerung gegenüber Migranten positiv. Nach einer Umfrage des Allensbach Instituts sahen im Jahr 2014 87 Prozent der Deutschen Bürgerkriege als einen legitimen Grund für Flucht. Zwei Drittel der Befragten gab zudem an, Flüchtlinge persönlich unterstützen zu wollen.<sup>58</sup> Eine weitere Studie hat gezeigt, dass die deutsche Bevölkerung im Vergleich zur britischen und französischen Bevölkerung eine positivere Haltung gegenüber „Immigration“ eingenommen hat.<sup>59</sup> Allerdings ist der Zuspruch im vergangenen Jahr deutlich zurückgegangen, auch wenn die Mehrheit der Befragten weiterhin in hohem Maße Hilfe für Flüchtlinge nach der Genfer Konvention unterstützt.<sup>60</sup>

Die Ursachen dafür sind vielgestaltig, basieren aber auch auf Vorbehalten gegenüber der liberalen Gesetzgebung und Auslegungen deutschen Flüchtlingsrechts, insbesondere seitens einzelner Länder. Nur etwa ein Zehntel der abgelehnten Asylbewerber verlassen Deutschland tatsächlich.<sup>61</sup> Die geäußerte Kritik an den Missständen im deutschen Asylrecht ist berechtigt – allerdings sind die Ursachen komplexer als öffentlich wahrgenommen.

Zunächst scheitert die Rückführung abgelehnter Asylbewerber an praktischen Erwägungen. Oftmals sind die Personalien von Asylbewerbern nicht feststellbar, so dass die Herkunft der Bewerber unklar bleibt und die betreffenden Personen nicht abgeschoben werden können. Die dezentrale Unterbringung abgelehnter Asylbewerber erschwert die Rückführung von Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten. Die Einzelabschiebungen werden auf praktischer Ebene zudem durch die Weigerung einzelner Fluggesellschaften, abschiebepflichtige Asylbewerber zu transportieren, erschwert. Aus den genannten Gründen haben Staaten wie die Schweiz die Leistungen für anonyme Asylbewerber erheblich reduziert. Seit 2008 werden Personen mit

Das Ausbalancieren zwischen „aufgeklärtem Elitismus“ und „integrativer Demokratie“ wird den Umgang mit Flüchtlingen und Migranten bestimmen.

Die Zustimmung der deutschen Bevölkerung gegenüber Migranten sinkt.

rechtskräftig abgelehntem Asylentscheid zudem von der Sozialhilfe ausgeschlossen und können einzig Nothilfe beantragen.<sup>62</sup> Ähnliche Regelungen bestehen in Dänemark. In Italien werden im Falle einer negativen Entscheidung die Unterstützungsleistungen nach einer sechsmonatigen Frist, während der Einspruch gegen die Entscheidung eingelegt werden kann, eingestellt.<sup>63</sup> In Großbritannien liegen die Leistungen für Geduldete deutlich unter denen der Antragssteller. Zudem müssen Geduldete nachweisen, dass sie mittellos sind und eine Ausreise nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden kann. In Ungarn werden Abschiebepflichtige in Gewahrsam genommen.<sup>64</sup>

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat die Ansprüche der Asylbewerber erhöht.

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht die Rechte der Asylbewerber auf staatliche Leistungen deutlich erhöht.<sup>65</sup> So sind Überlegungen, monetäre Leistungen für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten zu kürzen, verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.<sup>66</sup> Zudem hat die Europäische Union das Recht der Nationalstaaten bezüglich der Gewahrsamnahme illegaler Migranten beschränkt und die Mitgliedsstaaten in einer Richtlinie angewiesen, den Zugang für Flüchtlinge und Asylsuchende zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.<sup>67</sup>

Die deutsche Politik hat auf die mangelhafte Durchsetzung des geltenden Rechts mit einer Veränderung desselben reagiert und das Aufenthaltsrecht für Asylsuchende – durchaus in Einklang mit der europäischen Rechtsprechung – liberalisiert. Die Sätze für Asylbewerber wurden bereits 2012 erhöht. Sie liegen nunmehr minimal unter denen des deutschen Sozialstandards und gleichen sich nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland an. Die gesetzlichen Maßnahmen gelten bisher auch für geduldete Flüchtlinge, deren Asylgesuch in erster Instanz abgelehnt wurde. Zudem wurde die Residenzpflicht gelockert und die Integration in den Arbeitsmarkt für Asylbewerber und Geduldete erleichtert. Asylbewerber dürfen nunmehr nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland eine Arbeit aufnehmen und unterliegen dabei einer maximal fünfzehnmonatigen Vorrangprüfung.<sup>68</sup> Damit wird bei diesen Personengruppen die Abhängigkeit von der Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen verringert und Integration gefördert.<sup>69</sup>

Die Neuausrichtung des Asylrechts ergibt aus vielerlei Gründen Sinn. Zum einen können Asylsuchende ihre Arbeitskraft nutzen (auch wenn die Integration in den Arbeitsmarkt oftmals schwieriger verläuft als es deutsche Wirtschaftsvertreter suggerieren) und sind nicht mehr auf staatliche Leistungen angewiesen, sofern sie einer steuerpflichtigen Beschäftigung nachgehen. Zudem war die Situation, insbesondere das Leben in Illegalität oder „Halb-Legalität“, für viele Asylsuchende kaum erträglich.

Deutschland tut sich bei der Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen schwer.

Dennoch bleiben Teile des deutschen Asylsystems erklärungsbedürftig, insbesondere hinsichtlich der Migration aus dem westlichen Balkan, der Umsetzung geltender Abschieberegulungen und der bisherigen Ausweitung einzelner Leistungen. Die Europäische Union hat Deutschlands Abschiebep Praxis erst kürzlich kritisiert.<sup>70</sup> Die Initiative Bayerns, das Kosovo, Montenegro und Albanien als sichere Herkunftsstaaten zu deklarieren, wurde bis zum Flüchtlingsgipfel am 24. September mehrheitlich abgelehnt.<sup>71</sup> In den ersten drei Monaten 2015 entfielen auch deshalb knapp über 50 Prozent der Asylanträge auf sechs Westbalkan-Staaten. Im Monat März 2015 wurde für kosovarische Staatsangehörige gegenüber März 2014 eine Steigerung von knapp 3.000 Prozent und für albanische Staatsangehörige eine Steigerung von über 300 Prozent verzeichnet. Die Gesamtschutzquoten für diese Staaten liegen jedoch aktuell bei zwischen 0,2 (Albanien) und 0,4 Prozent (Kosovo).<sup>72</sup> Zeitgleich hat Frankreich Albanien als sicheren Herkunftsstaat deklariert, woraufhin die Zahl der albanischen Asylgesuche in Frankreich sank. Fraglich bleibt jedoch, ob

die gewünschte Abschreckung von Migration durch eine Deklaration zu sicheren Herkunftsstaaten tatsächlich möglich ist, zumal auch Migranten aus sicheren Herkunftsstaaten in Deutschland ein Asylverfahren zusteht.

Die deutsche Politik tut sich schwer damit, Asylbewerber von Migranten, Flucht von Einwanderung zu unterscheiden, um moralisch schwierigen Entscheidung zu entgehen.<sup>73</sup> Aus diesem Grund ist die begrenzte Rückführung abgelehnter Asylbewerber auch auf mangelnde politische Bereitschaft zurückzuführen. Die mangelhafte Rechtspraxis resultierte zum einen aus der ablehnenden Haltung gegenüber „unmenschlichen“ Rückführungsanwendungen in den zuständigen Bundesländern. Zum anderen lehnen zivilgesellschaftliche und politische Meinungsführer die Prämissen des deutschen und europäischen Asylrechts offen ab. Interessenverbände wie ProAsyl sowie Kirchenverbände machen sich für ein Bleiberecht auch abgelehnter Asylbewerber stark. Auch wenn die Anzahl der abgelehnten Asylbewerber, die den Schutz von Kirchenasyl genießen, verhältnismäßig gering ist, steht die Praxis repräsentativ für die mangelnde Bereitschaft gesellschaftlich relevanter Organisationen, geltendes Recht umzusetzen.<sup>74</sup> Zu Recht hat Innenminister Thomas de Maizière die Evangelische Kirche Deutschlands (EKD) zu mehr Zurückhaltung in politischen Fragen aufgefordert. Auch deutsche Medien tragen mit einer selektiven Berichterstattung mehrheitlich zu einer Konfusion des deutschen Asylrechts bei.<sup>75</sup>

Noch signifikanter sind die offensichtlichen Dehnungen des Asylrechts seitens einzelner Landesregierungen. So haben Schleswig-Holstein und Thüringen 2014 entschieden, einen Winterabschiebestopp für alle Asylbewerber durchzusetzen, obgleich sich unter den Personen etliche Migranten aus Westbalkan-Staaten befanden, deren Anerkennungsquote minimal ist.<sup>76</sup> Zudem überlegen rot-grün geführte Länder, Asyl-suchenden eine Arbeitserlaubnis ab dem ersten Aufenthaltstag zu gewähren. Rot-grün geführte Länder haben in der Vergangenheit erfolgreich auf eine Änderung des Sachleistungsprinzips zugunsten monetärer Zuwendungen für Asylbewerber bestanden.<sup>77</sup> Gleichzeitig berufen sich Menschenrechtsorganisationen und Landespolitiker auf eine höchst selektive Rechtsauslegung. Während die Einklagerechte erstinstanzlich abgelehnter Asylbewerber oftmals betont und ausgereizt werden, werden Abschiebungen gleichzeitig abgelehnt.

Es ist zweifelhaft, ob die Kompromisse im Bund-Länder-Gipfel Ende September zu einer wirklichen Verbesserung der mangelnden Abschiebep Praxis führen werden, zumal sich angesichts des Zustroms an Migranten mittlerweile andere Fragen bezüglich der grundgesetzlichen Aufrechterhaltung des deutschen Asylrechts stellen. Entscheidende, vom Innenministerium vorgeschlagene Änderungen wie das „Flughafen-Verfahren“ zur Vermeidung der Weiterleitung nichtanspruchsberechtigter Wirtschaftsmigranten in Erstaufnahmelager und die Mittelstreichung offenkundig chancenloser Bewerber auf Reiseproviant und Rückfahrkarte, wurden verwässert.<sup>78</sup> Ob einzelne Bundesländer den Forderungen nach schnelleren Abschiebungen nachkommen werden, bleibt angesichts der bisherigen mangelhaften Umsetzung abzuwarten.<sup>79</sup>

Auf der anderen Seite haben auch Wirtschaftsvertreter deutlich gemacht, dass sie an einer liberalen Auslegung der Asylgesetzgebung Interesse haben. Die Forderung der deutschen Wirtschaft kommt dabei einem Eigeninteresse nach, verweigert sich jedoch einer Diskussion um die gesellschaftlichen Folgen. So geht die Mehrheit der deutschen Führungskräfte davon aus, dass die „Grenze der Belastbarkeit“ bei der Flüchtlings- und Migrantenaufnahme nicht erreicht sei und lehnt das Abfangen von Flüchtlingsbooten ab.<sup>80</sup> Vertreter des Innenministeriums haben jedoch betont,

Einzelne Landesregierungen legen die deutsche Rechtsprechung selektiv aus.

Der Bund-Länder-Kompromiss wird zu keiner Verbesserung führen.

Interessen deutscher Wirtschaftsvertreter werden der gesamtgesellschaftlichen Herausforderung nicht gerecht.

Die vergangenen Regelungen haben die Akzeptanz der deutschen Bevölkerung unterminiert.

Serbische und albanische Politiker fürchten einen „Brain Drain“ aufgrund der liberalen Asylgesetzgebung in Deutschland.

dass eine hohe Anzahl an Asylbewerbern nicht umgehend in den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Zahlen aus Dänemark zeigen, dass von den zwischen 2000 und 2003 eingereisten Flüchtlingen inzwischen nur jeder Vierte beschäftigt ist.<sup>81</sup> Gunnar Heinsohn hat darauf hingewiesen, dass die Leistungsfähigkeit von Schülern mit Migrationshintergrund hinter denen der Schüler ohne Migrationshintergrund zurückfällt und appelliert an die Politik, den kurzzeitigen Interessen deutscher Wirtschaftsvertreter nicht zu folgen.<sup>82</sup>

Der innenpolitische Umgang mit der Asylfrage mit der nach wie vor hohen Zahl an Migranten ohne Aussicht auf Asyl oder subsidiären Schutz verhindert eine potentiell höhere Aufnahme von Flüchtlingen aus Krisen- und Kriegsgebieten, beispielsweise über gesteuerte Resettlement-Programme. Zum anderen unterhöhlt die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten den gesellschaftlichen Konsens bezüglich der Aufnahme von hilfsbedürftigen Bürgerkriegsflüchtlingen aus der MENA-Region. So bemisst sich das Bleiberecht in Deutschland oft nicht nach dem Status des Asylsuchenden als Flüchtling. Vielmehr steht der „ökonomische Nutzen“ auch abgelehnter Asylbewerber im Vordergrund.<sup>83</sup>

Die Ablehnung von Abschreckungselementen, wie sie in den USA, Kanada oder Australien angewandt werden, begründet sich aus menschenrechtlichen Grundsätzen der Europäischen Union, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Bundesverfassungsgerichts sowie der mangelhaften Umsetzung geltenden Rechts durch einzelne Bundesländer. Das Resultat ist, dass in Europa die „Pull-Faktoren“ für Migration aus Afrika und der MENA-Region gestärkt werden. Das trifft insbesondere auf Deutschland und Schweden zu, die entgegen der Praxis ihrer Nachbarstaaten in der Vergangenheit auf eine Ausweitung der Asylbewerberleistungen gesetzt haben.<sup>84</sup> Die liberale deutsche Asylpraxis wurde zuletzt vom albanischen Innenminister Tahiri beanstandet, der darin einen Hauptgrund für die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Albanien sieht.<sup>85</sup> Auch der kosovarische und serbische Ministerpräsident haben sich negativ zu den „Pull-Faktoren“ des deutschen Asylsystems geäußert. Zudem hält der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, António Guterres, die einseitige Belastung Deutschlands und Schwedens auf Dauer für nicht tragfähig.<sup>86</sup> Hält der Migrationsdruck an, wirft dies somit auch die Frage auf, inwieweit langwierige, rechtsstaatliche Asylverfahren auf Dauer durchzuhalten sind.

## 4. Schlussfolgerungen und Lösungsansätze

### a) GEAS

Gemessen an der im Vertrag von Amsterdam gesetzten Zielvorgabe einer solidarischen Asylpolitik ist die Flüchtlings- und Migrationspolitik der Europäischen Union weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Letztlich zeigt der Umgang mit Asyl, dass die nationalstaatliche Politik trotz europäischer Standards noch immer Vorrang vor gesamteuropäischen Maßnahmen hat. Die Gründe für das Scheitern einer Europäischen Asylpolitik sind komplex. Ein von Deutschland und wenigen anderen Staaten praktiziertes „*race to the top*“, also eine Ausweitung der Ansprüche auch abgelehnter Asylbewerber, ist aus innenpolitisch-rechtlicher Perspektive verständlich, droht aber, die Dichotomie in der europäischen Asylpolitik zwischen attraktiven Zielstaaten und Staaten mit minimalen Versorgungsstandards für Flüchtlinge zu verstärken.

Eine europäische  
Quotenregelung  
ist keine über-  
zeugende Lösung.

Eine von verschiedenen Seiten bemühte Quotenregelung zur Verteilung von Flüchtlingen in Europa bietet nur auf den ersten Blick eine überzeugende Lösung. Mitgliedsstaaten wie Deutschland würden wegen der Unterschiede bei den tatsächlichen Lebens-, Leistungs- und Rechtsverhältnissen und -standards von Asylsuchenden sowie der dort vorhandenen Diaspora weiter faktisch bevorzugt. Es ist davon auszugehen, dass Flüchtlinge weiter Anstrengungen unternehmen, in dem erreichten Wunsch-Zielstaat zu bleiben beziehungsweise diesen zu erreichen. Damit müsste es auch künftig zu Überstellungen innerhalb der EU kommen, die bis heute nur mangelhaft durchgesetzt werden. Eine Aufteilung von Asylbewerbern auf die Mitgliedsstaaten durch eine Quote würde nicht automatisch dort zu einer Verbesserung der Asylverfahren und Aufnahmebedingungen führen. Die nationalen Asylstandards müssten daher auf europäischer und nicht auf sozialstaatlich-nationaler Ebene einander angepasst werden. Das erscheint aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen in den europäischen Staaten jedoch unrealistisch und müsste mit einer partiellen Beschränkung der Souveränität nationaler Parlamente und Gerichte einhergehen.

Aufgrund der nationalstaatlichen Vorbehalte gegenüber einer europäischen Regelung des Asylsystems werden das Europaparlament und die Kommission auch künftig eine untergeordnete Rolle spielen. Eine Harmonisierung des GEAS bleibt aufgrund der limitierten Durchgriffsrechte supranationaler Institutionen limitiert, zumal das Dublin-System wenige Anreize für EU-Peripheriestaaten setzt, die Durchlässigkeit nationaler Grenzen zu vermindern. Die jetzige Praxis birgt die potentielle Gefahr einer zumindest partiellen Aussetzung des Schengen-Abkommens.<sup>87</sup>

Die zitierten Statistiken haben zudem deutlich gemacht, dass Vorbehalte gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen keinesfalls nur monetär zu begründen sind, sondern dass kulturelle Faktoren ebenso wichtig sind. Integrationsbereitschaft kann daher nicht einzig über monetäre Umverteilung ausgeglichen werden. Das „Relocation-Programm“ bei gleichzeitiger Umsetzung der Registrierungs-Richtlinien seitens Italiens und Griechenlands ist zwar ein erster Ansatz zur Lösung der Flüchtlingsverteilungsproblematik. Allerdings bleibt dieses Mittel aufgrund der Ablehnung mehrerer EU-Staaten auf eine langfristige Quotenregelung begrenzt, zumal auch nach der „Relocation“ nicht ausgeschlossen ist, dass es zu innereuropäischen Wanderungsbewegungen der Flüchtlinge kommt.

Die Aufgabe der  
Europäischen Union  
ist primär die  
Stabilisierung der  
Krisenregionen  
sowie der europäische  
Grenzschutz.

In Anbetracht der Entwicklungen erscheint eine Lösung der Flüchtlingsproblematik außerhalb der Europäischen Union auch durch eine Stärkung der EU-Außenpolitik möglich. Die Transitrouten und die Lage in den Herkunftsstaaten müssen dabei stärker in den Fokus zu rücken. Aufnahmelager in Nordafrika zur Bearbeitung von Asylanträgen und eine robuste Bekämpfung der Schlepper sind angesichts der mangelnden Solidarität innerhalb Europas ein gemeinsamer Nenner, auf den sich die EU-Staaten einigen können.<sup>88</sup> Der EU-Afrika-Valletta-Gipfel im November und die Einbeziehung des Khartum- und Rabat-Prozesses zur Stabilisierung der Fluchtbedingungen und der Bekämpfung von Schleusern in Afrika kann ein weiterer Ansatz sein.<sup>89</sup> Entscheidend ist hierbei, die afrikanischen Regierungen zunehmend in die Pflicht zu nehmen, ihrer Verantwortung bei der Bekämpfung von Schleusern nachzukommen.

Entwicklungspolitische Maßnahmen der Europäischen Union im Mittleren Osten sollten verstärkt werden, um die Bedingungen in den jordanischen, libanesischen und türkischen Flüchtlingslagern zu verbessern. Die mangelnde Bereitschaft, den Verpflichtungen aus der Syrien-Geberkonferenz nachzukommen zeigt jedoch, dass die EU auch hier Umsetzungsprobleme hat.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die europäischen Institutionen untätig bleiben müssen. Die Aufsicht über Aufnahmebedingungen kann langfristig zu einem humaneren Umgang mit Flüchtlingen führen. Die EU kann zudem unterstützend in den Aufbau von Aufnahmezentren im östlichen Europa eingreifen. Auch die medizinische Betreuung kann über den EU-Fonds für Asylpolitik verbessert werden. Gleichzeitig sollten die europäischen Institutionen, insbesondere die Kommission, die gewünschte Europäisierung von Asylkriterien aufrechterhalten, um Druck auf die Mitgliedsstaaten auszuüben. Des Weiteren kann über eine Flexibilisierung des Europäischen Asylsystems nachgedacht werden. Angesichts der ablehnenden Haltung einzelner osteuropäischer Staaten und der humanitären Krise in der MENA-Region sollte es bezüglich der präferierten Aufnahme christlicher Flüchtlinge keine Denktabus geben. Der Europäische Rat kann die Benennung sicherer Herkunftsstaaten koordinieren, auch wenn eine Einigung aufgrund der vom Europäischen Gerichtshof geforderten Zustimmung des EU-Parlaments die Implementierung einer gemeinsamen Liste erschwert.<sup>90</sup> Die europäischen Institutionen bieten sich als Diskussionsforum zu den teils auseinanderlaufenden Leistungsstandards der einzelnen Asylsysteme an.

Die Wirkungen von Sanktionsmechanismen bleiben hingegen beschränkt. Beispielsweise wird eine Bestrafung Griechenlands in Form einer Reduzierung monetärer Hilfsmittel den Willen der griechischen Politik und Bevölkerung nach einer Umsetzung europäischer Standards und Richtlinien nicht befördern. Sollte es trotz „*Relocations*“ innerhalb Europas sowie der Unterstützung Italiens und Griechenlands bei der Registrierung von Asylbewerbern weiterhin zu zahlreichen Schleusungen in das nördliche Europa kommen, muss auch über die partielle Wiedereinführung des nationalen Grenzschutzes mitsamt den vom Innenministerium vorgeschlagenen „Flughafenverfahren“ in grenznahen Transitzone nachgedacht werden. Die Rücknahme der Visaliberalisierungen für Westbalkanstaaten sollte dabei als *Ultima Ratio* durchaus in Betracht gezogen werden.

### b) Populismus

Das Kernproblem der deutschen Asylpolitik ist die selektive Umsetzung geltenden Rechts. Zentral bleibt dabei der mangelnde politische Wille, den Rechtsrahmen des deutschen Asylrechts bei Rückführungen auszuschöpfen. Die Anwesenheit auf dem Gebiet der Bundesrepublik, nicht die Anerkennung einer Schutzberechtigung entscheidet über den Verbleib in Deutschland. Eine scharfe staatliche Abgrenzung nach links und rechts ist am erfolgversprechendsten, wenn rechtliche Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt der Politik und der gesellschaftlichen Auseinandersetzung gestellt werden. Das bedeutet, dass Gesetz und Recht den moralischen Kriterien, nach denen Kirchenverbände und einige Landesregierungen handeln, vorangestellt werden muss. Die derzeitige Vermischung von Flüchtlingen und Migranten mag aus humanitären Gesichtspunkten richtig sein, zumal diese Kriterien bei Migranten aus diktatorisch geführten afrikanischen Staaten oftmals schwimmen. Dennoch ist die Aufrechterhaltung rechtlicher Unterschiede fortzuführen, weil dadurch die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber Hilfsbedürftigen dauerhaft gewährleistet werden kann. Das bedeutet seitens der Politik, rechtmäßige Asylansprüche zu fördern und Versuchen, geltendes Recht zu unterminieren, entschieden entgegenzutreten. Hierbei sollte der Bund klar kommunizieren, dass eine monetäre Unterstützung der Länder auch von der Umsetzung geltenden Rechts abhängt. Gesetzesänderungen zur Verstärkung der Ausreisepflicht bringen nichts, wenn diese auf Landesebene ignoriert werden.

„Flughafenverfahren“ und die Rücknahme der Visaliberalisierungen sollten die *Ultima Ratio* sein.

Rechts- und Linkspopulismus müssen mit einem starken, nicht-selektiven Rechtsstaat bekämpft werden.



Eine gesamtgesellschaftliche Debatte muss Vor- und Nachteile von Migration benennen.

Schließlich bedarf es einer offen geführten Debatte bezüglich der künftigen gesellschaftlichen Herausforderungen im Hinblick auf Flucht und Migration. Zu einer ehrlichen Debatte gehört die Feststellung, dass Deutschland in Flüchtlingsfragen weniger Lasten trägt als Jordanien, der Libanon, die Türkei und andere Staaten in Krisenregionen. Betont werden sollte, dass der Großteil der Migranten in Deutschland aus Ländern der Europäischen Union kommt. Zudem kann eine offen geführte Debatte die Chancen der außereuropäischen Migration im Kontext des demographischen Wandels in Deutschland hervorheben. Zudem kann die Aufnahme einer verhältnismäßig großen Gemeinschaft die Handelsbeziehungen mit den Herkunftsregionen festigen, die Außenpolitik durch den Zugang zu relevanten Akteuren in den Ursprungsländern stärken und langfristig eine gut ausgebildete Schicht in den Herkunftsstaaten generieren, denen Kontakte zu ihrem ehemaligen Zufluchtsstaat wichtig sind.<sup>91</sup>

Es sollte auf der anderen Seite klargestellt werden, dass Zuwanderung über das Asylsystem größere Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt darstellt als die Praxis der gezielten Abwerbung „klassischer“ Einwanderungsländer. Zu der Debatte gehört auch die Nennung von wirtschaftlichen „Pull-Faktoren“ in Deutschland und die gleichzeitige Absenkung monetärer Leistungen für Asylbewerber und Geduldete in Staaten wie Großbritannien und Dänemark. Die ehemalige Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, Barbara John, hat die großzügigen Asylmaßstäbe Deutschlands als „weltweit einzigartig“ beschrieben.<sup>92</sup> In Anbetracht dessen ist es fraglich, ob die unterschiedlich geprägten Gesellschaften Europas dem deutschen Weg in Asylfragen folgen wollen. Darüber hinaus wird die Aufnahme hunderttausender Migranten die strukturellen Probleme Afrikas, des westlichen Balkan und der MENA-Region nicht beheben; vielmehr könnte ein „brain drain“ junger Menschen die Entwicklung in den Herkunftsstaaten negativ beeinflussen.<sup>93</sup>

Es muss mittelfristig über eine gesteuerte Begrenzung der Aufnahme – ähnlich den Punktsystemen der USA und Kanadas – nachgedacht werden.

Gleichzeitig darf die öffentliche Diskussion nicht davor zurückschrecken, die langfristigen Auswirkungen gesellschaftlicher Diversität durch Zuwanderung zu erörtern. So kann eine dauerhaft unregelmäßige Einwanderungspraxis Auswirkungen auf die Kohäsion einer Gesellschaft haben. Mangelnde Kohäsion könne langfristig zu einer abnehmenden Bereitschaft zur Finanzierung eines großzügigen Wohlfahrtsstaats führen.<sup>94</sup> Paul Collier hat die Kombination aus einer Politik der offenen Tür, Multikulturalismus und der Zurverfügungstellung von Sozialleistungen gar als „Impossible Trinity“ („unmögliche Dreieinigkeit“) bezeichnet. So kann ein anhaltender, unregelmäßiger Migrationsdruck historisch gewachsene Normen der Kooperation unterminieren. Zudem würden Konflikte aus demokratisch-rechtsstaatlich weniger entwickelten Regionen Einfluss auf die Funktionalität der Gastgesellschaft haben.<sup>95</sup> Um die gesellschaftlichen Veränderungen erfolgreich zu absorbieren, muss mittelfristig auch in Deutschland über eine **gesteuerte Begrenzung der Aufnahme asylberechtigter Flüchtlinge** nachgedacht werden.

- 1) *Obwohl präzise und glaubwürdige Informationen für eine Auseinandersetzung mit der Flüchtlingsproblematik unabdingbar sind, sind die Fluchtursachen oftmals weitaus komplexer, als es die mediale Berichterstattung und die öffentlichen Debatten suggerieren. So sind es nicht die Verschlechterung der Lebensverhältnisse, sondern ihre auch aus Entwicklungshilfemaßnahmen entstehende Aufwertung und Verstärkung, die den Migrationsdruck z.B. aus Afrika erhöhen. Andererseits verschwimmt die vielbeschworene Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen bei einem Blick auf die desaströsen Lebensumstände in Staaten wie Eritrea.*
- 2) *Von den über 600.000 Asyl- und Folgeanträgen entfielen über 200.000 auf Deutschland.*
- 3) *Zwar zeigen die Zahlen der vergangenen Monate, dass nur etwa ein Drittel der über das EASY-Verfahren erfassten Flüchtlinge bislang tatsächlich einen Asylantrag stellen. Dennoch liegen die Antragszahlen für den Zeitraum von Januar – September 2015 mit 303.443 schon jetzt deutlich über denen der Vorjahre. Vgl. BAMF Asylstatistik, Januar bis September 2015.*
- 4) *Katharina Senge, 2015, „Wer hat hier die Verantwortung? Modelle und Perspektiven europäischer Flüchtlingspolitik“, KAS-Auslandsinformationen 2-3, <http://www.kas.de/wf/de/33.40710/>.*

- 5| <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/04/slow-immigration-social-consequences> .
- 6| <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gabriel-kritisiert-ungerechte-verteilung-der-fluechtlinge-in-der-eu-13742495.html>.
- 7| Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> . Der Grundsatz der Lastenteilung galt zunächst einzig für Situationen, in denen ein Mitgliedsstaat in einer Flüchtlingskrise überproportional viele Menschen aufnehmen müsse. Der Vertrag von Amsterdam im Jahr 1998 hat dieses Prinzip generalisiert.
- 8| Verordnung EG Nr. 343/2003 des Rates, EUODAC-Verordnung 2725/2000.
- 9| [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/03\\_profil\\_begriffe/genfer\\_fluechtlingskonvention/Genfer\\_Fluechtlingskonvention\\_und\\_New\\_Yorker\\_Protokoll.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf).
- 10| Christian Kaunert and Sarah Leonard, 2012, „The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective“, *Journal of European Public Policy*, 19:9; Kay Hailbronner, Wortprotokoll der 20. Sitzung des Innenausschusses Berlin am 2. Juli 2014, S. 13.
- 11| Petra Bendel, 2013, „Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand“, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf>.
- 12| Steffen Angenendt, Marcus Engler, Jan Schneider, 2013, Europäische Flüchtlingspolitik Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP-Aktuell 65, S. 8.
- 13| Steffen Angenendt / Marcus Engler / Jan Schneider, 2013, Europäische Flüchtlingspolitik Wege zu einer fairen Lastenteilung , SWP-Aktuell 65, S. 2.
- 14| [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).
- 15| Daniel Fröhlich, 2012, „The Development of a Federal European Asylum System“, *AWR Bulletin : Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen*, Vol. 50, Nr. 3, S. 159-168.
- 16| <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/menschenrechtsgerichtshof-strassburg-verurteilt-italien-11660085.html>.
- 17| EMN / EC (2013) Ad-Hoc Query on asylum support rates: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/458\\_emn\\_ad-hoc\\_query\\_on\\_asylum\\_support\\_rateswider\\_dissemination\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/458_emn_ad-hoc_query_on_asylum_support_rateswider_dissemination_en.pdf).
- 18| <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/urteil-fluechtlinge-duerfen-nicht-nach-italien-zurueckgefuehrt-werden-a-844105.html>.
- 19| Siehe u.a. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/asyl-abschiebung-griechenland> .
- 20| [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/egmr\\_urteil\\_fluechtlingsfamilien\\_duerfen\\_nicht\\_ins\\_ungewisse\\_abgeschoben\\_werden/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/egmr_urteil_fluechtlingsfamilien_duerfen_nicht_ins_ungewisse_abgeschoben_werden/); [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/leitfaden-italien.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/leitfaden-italien.pdf?__blob=publicationFile).
- 21| Zu den andauernden Unterschieden bei der Implementierung europäischer Rechtsprechung: Hofmann, Rainer; Löhr, Tillmann (Hrsg.), 2008, „Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz“, Baden-Baden sowie <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/294-asylum-lottery-in-the-eu-in-2011.html>.
- 22| Am 21. Mai 2014 ist für die Finanzperiode 2014-2020 der neu gefasste Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für die Förderbereiche Asyl, Migration und Integration in Kraft getreten (Gesamtvolumen 3,1 Mrd. EUR, davon trägt Deutschland 208 Mio. EUR).
- 23| [http://www.bmbah.hu/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=491:integrationsvertrag&Itemid=1258&lang=de](http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=491:integrationsvertrag&Itemid=1258&lang=de).
- 24| Christoph Schulte, 24. April 2015, EU-Beschlüsse zur Flüchtlingshilfe: Worte ohne Taten, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-eu-sondergipfel-nicht-vielmehr-als-show-a-1030340.html>.
- 25| Nikolaus Busse, 7. August 2015, „Europa tut wenig“, *Frankfurter Allgemeiner Zeitung*, S. 1.
- 26| Zwei Jahrzehnte nach der Festlegung, dass „Refugees in Orbit“ innerhalb Europas zu vermeiden seien, kommt es täglich zu zahlreichen Schleusungen, von denen der Tod von mindestens 20 Flüchtlingen in einem LKW nahe Wien nur das jüngste tragische Beispiel ist. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-08/mehrere-tote-fluechtlinge-in-einem-lkw-in-oesterreich-gefunden>.
- 27| BVerfGE 123, 267 (403).
- 28| Petra Bendel, 2013, „Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand“, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf> .
- 29| [http://www.deutschlandradiokultur.de/gesine-schwan-zur-krise-in-europa-wir-erleben-eine.1008.de.html?dram:article\\_id=323240](http://www.deutschlandradiokultur.de/gesine-schwan-zur-krise-in-europa-wir-erleben-eine.1008.de.html?dram:article_id=323240).
- 30| <http://www.zeit.de/politik/2015-07/schaeuble-eu-kommission-kompetenzen-wettbewerb> .
- 31| Paul Collier, 2013, „How to have a sensible conversation about immigration“, <http://www.newstatesman.com/global-issues/2013/11/new-exodus>.
- 32| Ulf Poschardt, 3. Juli 2015, „Die Krise macht uns jetzt zu wahrhaften Europäern“, <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article143520903/Die-Krise-macht-uns-jetzt-zu-wahrhaften-Europaeern.html>.
- 33| Interview mit Steffen Seidendorf, 18. Oktober 2013, <http://www.arte.tv/de/in-frankreich-wird-doppelt-so-viel-abgeschoben-wie-hierzulande/7684892,CmC=7685632.html>.
- 34| European Migration Network, „Migrant access to social security and healthcare: policies and practice European Migration Network Study 2014“, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/final\\_synthesis\\_report\\_migrant\\_access\\_to\\_social\\_security\\_final\\_3july2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/final_synthesis_report_migrant_access_to_social_security_final_3july2014_en.pdf).
- 35| European Migration Network/ EC (2013) „Ad-Hoc Query on asylum support rates“, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/458\\_emn\\_ad-hoc\\_query\\_on\\_asylum\\_support\\_rateswider\\_dissemination\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/458_emn_ad-hoc_query_on_asylum_support_rateswider_dissemination_en.pdf).
- 36| <http://reliefweb.int/report/greece/greece-chaos-and-squalid-conditions-refugees-and-migrants-island-lesbos>.



- 37| <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/>.
- 38| European Migration Network/EC (2014) Ad-hoc query on asylum seekers access to labor market, [http://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network\\_i/ad-hoc-queries/ad-hoc-query-on-asylum-seekers-access-to-labour-market-open-compilation.pdf](http://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/ad-hoc-queries/ad-hoc-query-on-asylum-seekers-access-to-labour-market-open-compilation.pdf).
- 39| Christof Roos und Natascha Zaun, 2014, „Norms Matter! The Role of International Norms in EU Policies on Asylum and Immigration“, *European Journal of Migration and Law*, 16:1, S. 45-68.
- 40| Kenan Malik, 2015, „The Failure of Multiculturalism“, *Foreign Affairs*, March/April 2015 Issue, <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>.
- 41| A. Zick, B. Küpper, A. Hövermann, 2011, „Intolerance, Prejudice and Discrimination: A European Report“, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- 42| Matthew Goodwin, 2011, „Right Response Understanding and Countering Populist Extremism in Europe“, Chatham House, [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/r0911\\_goodwin.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/r0911_goodwin.pdf).
- 43| E. Ivarsflaten, 2005, „Threatened by Diversity: Why Restrictive Asylum and Immigration Policies Appeal to Western Europeans“, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 15:1.
- 44| Christof Roos und Natascha Zaun, 2014, „Norms Matter! The Role of International Norms in EU Policies on Asylum and Immigration“, *European Journal of Migration and Law*, 16:1, S. 45-68.
- 45| <http://www.bbc.com/news/world-europe-29202793>.
- 46| <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/commission-frowns-christian-only-solidarity-migrants-316932>.
- 47| [http://diepresse.com/home/politik/ausussenpolitik/4636760/Tschechien\\_Zeman-will-Migranten-ausweisen](http://diepresse.com/home/politik/ausussenpolitik/4636760/Tschechien_Zeman-will-Migranten-ausweisen).
- 48| <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-08/fluechtlinge-slowakei-syrien-umverteilung-muslime-christen>.
- 49| Matthew Goodwin, 2011, „Right Response Understanding and Countering Populist Extremism in Europe“, Chatham House.
- 50| <http://www.sueddeutsche.de/politik/nrw-innenminister-jaeger-ueber-pegida-neonazis-in-nadelstreifen-1.2263548>.
- 51| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article136467420/Pegida-nicht-als-schandhaft-bezeichnen.html>.
- 52| Siehe auch: Werner Patzelt, 21. Januar 2015, „Edel sei der Volkswille“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-verortung-von-pegida-edel-sei-der-volkswille-13381221.html>.
- 53| Frédéric Docquier, Çağlar Ozden und Giovanni Peri, September 2014, „The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries“, *The Economic Journal*, 124:579, S. 1106–1145.
- 54| Matthew Goodwin, 2011, „Right Response Understanding and Countering Populist Extremism in Europe“, Chatham House.
- 55| M.J. Goodwin, 2009, „Can We Promote Cohesion through Contact? Intergroup Contact and the Development of „Cohesive“ Local Communities“, in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson (Hrsg.), *Local Governance, Changing Citizens? Bristol: Policy Press*, S. 91-110; T.F. Pettigrew und L.R. Tropp, 2006, „A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory“, *Journal of Personality and Social Psychology*, 90:5, S. 751–83.
- 56| Das Konzept der „Decision-Identity-Spaces“ stammt von Charles Maier, Historiker an der Harvard University.
- 57| Thielemann und Zaun, 2013, „Escaping Populism – Safeguarding Human Rights: The European Union as a Venue for Non-Majoritarian Policy-Making in the Area of Refugee Protection“, Vortrag auf der Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 29 August–1 September 2013.
- 58| [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS\\_AsyL\\_Studie\\_FINAL\\_RZ\\_einzel.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_AsyL_Studie_FINAL_RZ_einzel.pdf).
- 59| [http://trends.gmfus.org/files/2014/09/Trends\\_Immigration\\_2014\\_web.pdf](http://trends.gmfus.org/files/2014/09/Trends_Immigration_2014_web.pdf), S. 14.
- 60| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144650873/Akzeptanz-der-Deutschen-fuer-Fluechtlinge-sinkt.html>.
- 61| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article138669557/Warum-Deutschland-so-wenige-Asylbewerber-abschiebt.html>.
- 62| <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/139690/flucht-und-asyl#footnode22-4>.
- 63| EMN/EC NL NCP (2014) Ad-Hoc Query the support/accommodation provided to irregularly staying third country nationals, available at [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/ad-hoc-queries/illegal-immigration/572\\_emn\\_ahq\\_on\\_support\\_and\\_accomodation\\_for\\_irregularly\\_staying\\_tcns\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/illegal-immigration/572_emn_ahq_on_support_and_accomodation_for_irregularly_staying_tcns_2014_en.pdf).
- 64| European Migration Network/EC NL NCP, 2014, „Ad-Hoc Query the support/accommodation provided to irregularly staying third country nationals“, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/ad-hoc-queries/illegal-immigration/572\\_emn\\_ahq\\_on\\_support\\_and\\_accomodation\\_for\\_irregularly\\_staying\\_tcns\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/illegal-immigration/572_emn_ahq_on_support_and_accomodation_for_irregularly_staying_tcns_2014_en.pdf).
- 65| [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718\\_1bvl001010.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html). Während in Deutschland abschiebepflichtigen Asylbewerbern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bisher die gleichen staatlichen Leistungen gewährt wurden, hat der Bund-Länder Gipfel am 24. September beschlossen, Leistungen für „aussichtslose“ Asylbewerber zu mindern.
- 66| <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/asylpolitik-leistungskuerung-de-maiziere-balkan>.
- 67| Das ist ein zentraler Grund dafür, dass Großbritannien den aktuellen europäischen Verordnungen nicht zugestimmt hat.
- 68| Im Fall von Ausbildungsverhältnissen entfällt die Vorrangprüfung vollständig.
- 69| <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2014/09/neue-regelungen-zum-asylverfahren-und-zur-optionspflicht.html>.

- 70| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article146947701/EU-Kommission-ruegt-Berlins-lasche-Abschiebep Praxis.html>.
- 71| Bundesrat, Stenografischer Bericht, 932. Sitzung, 27. März 2015.
- 72| BAMF Asylstatistik, Januar bis September 2015.
- 73| Jasper von Altenbockum, 26. August 2015, „Scherbenhaufen der Asylpolitik“, Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- 74| Zur verfassungsrechtlichen Debatte siehe Kathleen Neuendorf, 2011, „Kirchenasyl“ – Verfassungsrechtliche Aspekte und ausgewählte administrative Handlungsmöglichkeiten, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 31:8, S. 259-265.
- 75| Heribert Seifert, 16. Juni 2015, „Minenfeld Migration“, Neue Zürcher Zeitung, <http://www.nzz.ch/feuilleton/medien/minenfeld-migration-1.18562659>.
- 76| <http://www.welt.de/regionales/thueringen/article135186321/Thueringen-erlaesst-Winterabschiebestopp-fuer-Fluechtlinge.html>.
- 77| <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-09/gruene-tragen-asyl-kompromiss-im-bundesrat-mit>. Zu den einzelnen Bestimmungen siehe <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2014/09/neue-regelungen-zum-asylverfahren-und-zur-optionspflicht.html>.
- 78| Jasper von Altenbockum, 30. September 2015, „Der Druck wird steigen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, S. 8.
- 79| Die jüngst verabschiedete Asylreform adressiert diesen Punkt und sieht explizit eine konsequentere Durchführung von Abschiebungen vor. So sollen Abschiebungen in Zukunft bspw. nicht mehr im Voraus angekündigt werden.
- 80| <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/f-a-z-elite-panel-deutschland-kann-mehr-fluechtlinge-nehmen-13714208.html>.
- 81| <http://www.thelocal.dk/20150309/denmarks-refugee-integration-efforts-have-failed>.
- 82| Gunnar Heinsohn, 5. Oktober 2015, „Das Fiasko der Migrantenkinder“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/gastbeitrag-werden-fluechtlinge-die-deutsche-wirtschaft-retten-13838509.html>.
- 83| Jasper von Altenbockum, 21. Juli 2015, „Bleiberecht für alle?“, Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- 84| <http://www.handelsblatt.com/politik/international/daenemark-fluechtlinge-bekommen-weniger-geld/12237606.html>.
- 85| Karl-Peter Schwarz, 20. August 2015, „Verführung aus dem Norden“, Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- 86| <http://www.welt.de/politik/ausland/article145322513/Deutschland-nimmt-laut-UN-zu-viele-Fluechtlinge-auf.html>.
- 87| <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlingspolitik-125.html>.
- 88| Eric Gujer, 24. April 2015, „Die Stunde der Heuchler“, Neue Zürcher Zeitung, <http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-stunde-der-heuchler-1.18529145>.
- 89| Zum Valletta-Gipfel siehe: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Fluechtlings-und-Asylpolitik/Artikel/2015-09-10-bekaempfung-fluchtursachen.html>. Zum Khartum-Prozess siehe Statement von Außenminister Steinmeier bei der Konferenz zum Khartum-Prozess, 28. November 2014, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/141128\\_BM\\_Rom.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/141128_BM_Rom.html).
- 90| <http://fluechtlingsforschung.net/einigung-durch-die-hintertur/>. Derzeit wird Serbien von sieben EU-Mitgliedsstaaten als sicher eingestuft (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Österreich), Bosnien-Herzegowina und Mazedonien von jeweils acht EU-Mitgliedsstaaten (die genannten sowie Luxemburg). Albanien und Montenegro hingegen werden von Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Österreich und Luxemburg und Kosovo von vier EU-Mitgliedsstaaten (Belgien, Dänemark, Großbritannien und Österreich) als sicher eingestuft.
- 91| <http://www.newsweek.com/uk-should-take-10000-syrian-refugees-322263>.
- 92| Barbara John, 22. August 2015, „Wider den Wahnsinn!“, Tagesspiegel, <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-fluechtlingspolitik-wider-den-wahnsinn/12221588.html>.
- 93| Collier argumentiert, dass ein „brain drain“ beispielsweise in Haiti zu einer langfristigen Stagnation des Landes geführt hat. Paul Collier, 2013, „How to have a sensible conversation about immigration“, <http://www.newstatesman.com/global-issues/2013/11/new-exodus>.
- 94| Paul Collier, 4. November 2014, „Now it is time to slow down immigration“, The Guardian, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/04/slow-immigration-social-consequences>.
- 95| Paul Collier, 2013, „How to have a sensible conversation about immigration“, <http://www.newstatesman.com/global-issues/2013/11/new-exodus>.

## Die Autoren

*Ingmar Zielke*

*Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Roderich Kiesewetter, MdB,  
Doktorand am War Studies Department des King's College London*

*Franziska Stahl*

*Public Governance Specialist beim Basel Institute on Governance,  
Doktorandin am Institut für Völkerrecht der Universität Basel*

*Beide Autoren sind Mitglieder des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker  
der Konrad-Adenauer-Stiftung.*

*Der Beitrag spiegelt die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die der  
mit ihnen verbundenen Institutionen wider.*

## Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

*Ansprechpartner:*

**Christian E. Rieck**

*Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte  
Hauptabteilung Politik und Beratung*

*Telefon: +49(0)30/26996-3694*

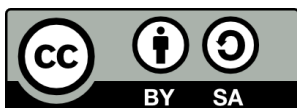
*E-Mail: christian.rieck@kas.de*

*Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin*

*Kontakt zum Thema Publikationen:*

**publikationen@kas.de**

*ISBN 978-3-95721-162-0*



**www.kas.de**

*Der Text dieses Werkes ist  
lizenziert unter den Bedingun-  
gen von „Creative Commons  
Namensnennung-Weitergabe  
unter gleichen Bedingungen  
3.0 Deutschland“,  
CC BY-SA 3.0 DE  
(abrufbar unter:  
[http://creativecommons.org/  
licenses/by-sa/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/))*

*Bildvermerk Titelseite  
© picture alliance/Jurica Galoic  
Foto: Jurica Galoic/PIXSELL*

## DubliNet prüft Asylanträge

**[23.9.2003] Die EU-Kommission hat jetzt ein elektronisches Netz zur Übermittlung und Prüfung von Asylanträgen zwischen den Mitgliedstaaten in Betrieb genommen.**

DubliNet, ein geschütztes elektronisches Netz, nahm jetzt in den EU-Mitgliedstaaten sowie in Norwegen und Island den Betrieb auf. DubliNet werden die nationalen Behörden künftig bei der Prüfung von Asylanträgen nutzen. Der Aufbau eines solchen Netzes war in der Verordnung "Dublin II" vorgesehen, in der die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, festgelegt sind. DubliNet nutzt Dienste im Rahmen des Programms IDA (elektronischer Datenaustausch zwischen Verwaltungen), um ein hohes datenschutzrechtliches Sicherheitsniveau bei Asylbewerbungen zu gewährleisten. Mit der Einführung von elektronisch unterzeichneten Formularen wurde nicht nur die Art und Weise des Informationsaustauschs durch die Mitgliedstaaten standardisiert; es wurde auch eine zuverlässige Authentifikations- und Identifikationsinfrastruktur im Wege eines verschlüsselten Netzes geschaffen, und die Mitgliedstaaten sind zur Gewährleistung eines kontinuierlichen Betriebs verpflichtet. Das neue Netz ist mit dem elektronischen System EURODAC kompatibel, mit dem EU-weit Fingerabdrücke von Asylbewerbern verglichen und so Personen ermittelt werden können, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat um Asyl nachgesucht haben. Sowohl DubliNet als auch EURODAC wurden von der Europäischen Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt.

<http://www.eu-kommission.de>

Stichwörter: EU-Kommission, Asylanträge, DubliNet

---

**Quelle:** [www.kommune21.de](http://www.kommune21.de)

# Dublin ist tot! – Lang lebe Dublin! Anmerkungen zum Kommissionsvorschlag vom 4. Mai 2016

NFF [fluechtlingsforschung.net/dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin/](http://fluechtlingsforschung.net/dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin/)

By Constantin Hruschka

28.06.2016



**Netzwerk  
Fluchtforschung**

(2) Kein Deutscher  
~~verfolgte gemäss Asylrecht~~  
Art. 16a. (1) Politisch verfolgte genießen Asylrecht.  
(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einer  
Europäischen Gemeinschaft oder aus einem anderen Drittland  
in die Bundesrepublik Deutschland einreist, wenn die Rechtsstellung  
aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der  
Genfer Konvention resultiert.



Das Dublin-System regelt die Frage, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines im Dublin-Raum gestellten Asylantrags zuständig ist. Momentan sind 32 Staaten (die 28 EU-Staaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) an diesem System beteiligt. „Dublin“ wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts schon mehrfach für tot erklärt. Die Zuständigkeitsbestimmung hat sich von Beginn an als elementar dysfunktional erwiesen, da sie die angestrebten Effekte, nämlich die Verhinderung von „refugees in orbit“ (also von Flüchtlinge, die keinen Schutz finden, da sich kein für sie zuständiger Staat findet oder sie dort nicht ankommen) und von „Asylshopping“, nicht erreicht hat. Trotzdem werden weiterhin Dublin-Verfahren und auch Überstellungen durchgeführt, das System arbeitet also noch. Dies wird auch weiterhin der Fall sein, da der am 4. Mai 2016 veröffentlichte Kommissionsvorschlag eher einen Änderungsvorschlag in der bisherigen Logik darstellt, als dass er einen Anstoß für die notwendige Reform hin zu einem funktionaleren und effizienteren System gibt.

In ihrer Evaluation des Dublin-Systems von 2007 hat die Kommission die oben genannten Dysfunktionalitäten bereits beschrieben und eine Reform des Systems vorgeschlagen, die zu diesem Zeitpunkt aus der „Dublin-II-Verordnung“ und der „Eurodac-Verordnung“ sowie den jeweiligen Durchführungsverordnungen zu Dublin und Eurodac bestand. Der Reformvorschlag wurde zwischen 2008 und 2013 verhandelt und führte im Juni 2013 zur Annahme der Neufassungen der Dublin-Verordnung („Dublin-III-Verordnung“) und der Eurodac-Verordnung. In diesem Zuge wurde auch die Dublin-Durchführungs-Verordnung geändert und die Eurodac-Durchführungsverordnung in die Neufassung der Eurodac-Verordnung integriert. Die Hauptziele der Neufassungen bestanden in der Gewährleistung höherer Effizienz des Systems und in einer Stärkung der Rechte der Asylsuchenden.

Die praktischen Herausforderungen des Systems blieben offensichtlich. Sie reichten von den Schwierigkeiten in der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten bei der Zuständigkeitsbestimmung über praktische Fragen bei der Durchführung von Überstellungen bis hin zu Fragen des tatsächlichen Zugangs von Asylsuchenden zu Asylverfahren. Je nach Perspektive der jeweiligen Analyse wurde die Hauptverantwortlichkeit für die Dysfunktionalitäten entweder bei den Mitgliedstaaten, den Asylsuchenden oder beim System selbst verortet.

Unter dem Eindruck und dem (vermeintlichen) Druck der „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015, die vor allem eine Flüchtlingsschutzkrise ist, hat die Kommission – als ersten Schritt zu einer geplanten umfassenden Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) – am 4. Mai 2016 Vorschläge für eine Neufassung der Dublin-Verordnung („Dublin IV“), eine Neufassung der Eurodac-Verordnung sowie einen Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Asyl-Agentur vorgelegt. Letztere sind weniger relevant für das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren selbst, da sie in erster Linie als zusätzliche Hilfsmittel zur Steigerung der Effizienz des gesamten GEAS in einem weiteren Migrationskontext dienen sollen. Sie werden deshalb in diesem Blogbeitrag nicht näher behandelt, da der Hauptzweck der nachfolgenden Analyse sich an der doppelten Zielsetzung der Neufassung von 2013 orientiert und daher von der Fragestellung geleitet wird, ob der Kommissionsvorschlag 1) geeignet ist die Effizienz des Systems zu steigern und ob 2) ausreichende Garantien bestehen, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden.

Der Dublin-IV-Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, das Dublin-System als Eckpfeiler des GEAS zu erhalten. Die vorgeschlagenen Änderungen sollen:

- Die Anwendung der Dublin-Normen vereinheitlichen, „um eine tatsächliche Anwendung des Systems zu ermöglichen und zwar sowohl im Hinblick auf den schnelleren Zugang von Asylsuchenden zum Asylverfahren als auch bezüglich der Kapazitäten der Verwaltungen der Mitgliedstaaten, das System anzuwenden“;
- Sicherstellen, „dass das Dublin-System nicht durch Missbräuche und Asylshopping seitens der Personen, die internationalen Schutz beantragt oder erhalten haben, unterlaufen wird;“
- Handlungsoptionen bieten, die es ermöglichen, „Fälle eines massiven Zustroms über einzelne Mitgliedstaaten“ und somit „Situationen unverhältnismäßigen Drucks auf einzelne Mitgliedstaaten“ durch einen „Korrekturmechanismus für eine faire Lastenverteilung“ wirksamer zu bewältigen.

Das übergeordnete Ziel ist es, eine solide Basis für eine faire und nachhaltige Asylpolitik der Europäischen Union zu legen.

Nachfolgend erklärt und analysiert dieser Blogbeitrag, warum der Kommissionsvorschlag die praktische Effizienz des Systems wohl nicht stärken wird. Der Vorschlag ist darüber hinaus in einigen Teilen nicht in Einklang mit den Grundrechten, den Prinzipien der Europäischen Union und dem Völkerrecht.

## ***Vereinheitlichung der Normanwendung zum Scheitern verurteilt***

Der Vorschlag identifiziert – in Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission vom 6. April 2016 – die fehlende Einheitlichkeit in der Anwendung der Dublin-Verordnung und Sekundärbewegungen als die größten Herausforderungen für das Dublin-System. Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Anwendung der Dublin-Regeln und zur



Verhinderung von Sekundärbewegungen sind daher ein zentraler Bestandteil des Kommissionsvorschlags. Die dafür vorgeschlagenen Maßnahmen reichen von der Streichung von obsoleten oder für die Praxis irrelevanten Artikeln zu substantiellen Änderungen des Gesamtsystems. Beispiele für ersteres sind die vorgeschlagene Streichung des Zuständigkeitskriteriums aufgrund eines mehrmonatigen illegalen Aufenthalts (Art. 13 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung) oder des Schlichtungsverfahrens (Art. 37 Dublin-III-Verordnung). Beispiele für substantielle Änderungen sind etwa die Möglichkeit der Anwendung des Dublin-Verfahrens auf Personen, denen bereits internationaler Schutz zuerkannt wurde (Art. 18 Abs. 1 Bst. e des Kommissionsvorschlags), die Streichung der meisten Erlöschenstatbestände hinsichtlich der Zuständigkeit (Art. 19 Dublin-III-Verordnung) oder die Änderungen hinsichtlich der Fristen und die Neuvorschläge für Wiederaufnahmeverfahren (Art. 21 ff. des Kommissionsvorschlags).

Aus rein praktischer Sicht werden einige Änderungen vorgeschlagen, die zum Scheitern verurteilt sind. Dies trifft insbesondere auf den Vorschlag, dass neu eine Vorprüfung hinsichtlich der möglichen Anwendung der Drittstaatenklausel vor der eigentlichen Zuständigkeitsprüfung vorgenommen werden soll. Art. 3 Abs. 3 des Kommissionsvorschlags enthält die Verpflichtung für den Staat, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde, zu prüfen, ob es Gründe dafür gibt den Asylantrag als unzulässig abzulehnen oder im beschleunigten Verfahren – basierend auf der Asylverfahrensrichtlinie – zu behandeln, bevor das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren durchgeführt wird. Diese Regelungen betreffen Fälle, in denen die Personen aus einem „sicheren Drittstaat“, einem „ersten Asylstaat“ oder einem „sicheren Herkunftsstaat“ kommen sowie Situationen, in denen aus schwerwiegenden Gründen anzunehmen ist, dass die antragstellende Person eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt. Der Mitgliedstaat, der ein solches Verfahren durchführt, wird damit auch zum zuständigen Mitgliedstaat für das Asylverfahren (vgl. Art. 3 Abs. 4 und 5 des Kommissionsvorschlags). Diese Folgewirkung wird die Durchführung von Unzulässigkeitsprüfungen und beschleunigten Verfahren in der Praxis erschweren, da die Mitgliedstaaten generell eher zögerlich sind, die Verantwortung für ein Asylverfahren zu übernehmen, wenn sie bei strenger Anwendung der Kriterien die Verantwortlichkeit abgeben können. Dies ist beispielsweise im Evaluierungsbericht zum Dublin-System von 2007 als eine praktische Herausforderung für das System identifiziert worden.

## ***Weitere Einschränkung der Wahlmöglichkeiten***

---

Die meisten Änderungsvorschläge stehen unter dem Motto zu verdeutlichen, dass „das Recht internationalen Schutz zu beantragen, *keinerlei Wahlmöglichkeit* für die antragstellende Person beinhaltet, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylgesuchs verantwortlich ist.“ Als ersten Schritt hierzu enthält der Vorschlag eine Verpflichtung des Aufenthaltsstaates, die asylsuchende Person über dieses Setting des Verfahrens zu informieren (Art. 6 Abs. 1 Bst. a des Kommissionsvorschlags).

Weitere Maßnahmen in diese Richtung sind:

- Die Streichung der Frist für das Kriterium der irregulären Einreise, da dieses bisher nicht mehr anwendbar ist, wenn seit dem Grenzübertritt 12 Monate verstrichen sind (Art.15 des Kommissionsvorschlags),
- Die Einführung von „Rückübernahmebenachrichtigungen“ statt „Rückübernahmeersuchen“, die bewirken sollen, dass die Zuständigkeitsbestimmung nicht mehr von der Zustimmung des angefragten Mitgliedstaates abhängig ist (Art. 26 des Kommissionsvorschlags),
- Die Streichung der meisten „Erlöschenstatbestände“ hinsichtlich der Zuständigkeit, die bisher in Art. 19 Dublin-III-Verordnung enthalten sind, und
- Die Streichung der Bindungswirkung der Fristen für Rückübernahmeersuchen und der Überstellungsfrist (Art. 26 und 30 des Kommissionsvorschlags). In beiden Konstellationen ist bisher ein Zuständigkeitsübergang auf den Aufenthaltsstaat bei Fristablauf vorgesehen, um langandauernde Zuständigkeitsbestimmungsverfahren zu vermeiden.

Art. 19 Dublin-III-Verordnung enthält aktuell unter anderem die Regelung, dass die Verpflichtung des zuständigen Mitgliedstaates zur Rückübernahme von Asylsuchenden dann erlischt, wenn die Person entweder für mehr als drei Monate aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ausgereist ist oder – in Vollzug einer Rückkehrentscheidung – abgeschoben wurde.

## ***Fristen ohne Wirkung***

Die vorgeschlagenen Änderungen bei der Bindungswirkung der Fristen gehen einher mit einer signifikanten Verkürzung dieser Fristen (Art. 21 ff. des Kommissionsvorschlags). Damit würde, wenn der Vorschlag umgesetzt wird, die Situation wieder der Situation unter der Geltung des Dubliner Übereinkommens von 1990 entsprechen.

Die Einführung von verbindlichen Fristen mit der Wirkung des Zuständigkeitswechsels wurde aufgrund der Evaluierung des Dubliner Übereinkommens und die Evaluierung der Dublin-II-Verordnung beschlossen. Die Evaluierungen haben ergeben, dass der Fristablauf ohne rechtliche Konsequenzen für den Aufenthaltsstaat stark dazu beigetragen hat, dass in der Praxis Asylsuchende über längere Zeiträume „im Orbit“ verblieben sind. Der Zuständigkeitswechsel bei Ablauf der Überstellungsfrist und eine verbindliche Anfragefrist für Rückübernahmeverfahren wurden explizit eingeführt, um solche Situationen zu vermeiden. Es fällt schwer sich vorzustellen, dass die Zahl „Asylsuchender im Orbit“ nicht wieder erheblich zunimmt, wenn kürzere, nicht verbindliche Fristen (wieder)eingeführt werden.

Als letzten sehr wichtigen Punkt in diesem Kontext ist auf den Vorschlag hinzuweisen, den Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Ermessensklauseln – also der sog. humanitären Klausel und des Selbsteintrittsrechts – erheblich einzuschränken (Art. 19 des Kommissionsvorschlags). Diese sollen auf familiäre Gründe beschränkt werden und nur angewendet werden können, solange das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren noch nicht beendet ist. Damit wäre die Anwendung der Ermessensklauseln



(beispielsweise durch einen Selbsteintritt) nach dem Übernahmeverfahren oder aus anderen humanitären oder kulturellen Gründen nicht mehr möglich. Diese Beschränkung ist in verschiedener Hinsicht problematisch. Aus einer humanitären Perspektive ist jedenfalls bereits absehbar, dass auch diese Einschränkung des Handlungsspielraums für die Mitgliedstaaten zu einer Zunahme der Zahl „Asylsuchender im Orbit“ beitragen wird.

## ***Neue Verpflichtungen für die Asylsuchenden***

---

Dem Problem der „Asylsuchenden im Orbit“ soll nach dem Kommissionsvorschlag durch einen neu einzuführenden Artikel 5, der Pflichten der Asylsuchenden beinhaltet, begegnet werden. Dieser Art. 5 des Kommissionsvorschlags enthält im Einzelnen

- die Verpflichtung, einen Asylantrag im Ersteinreisestaat zu stellen,
- die Verpflichtung, unverzüglich alle Beweismittel und Informationen vorzulegen, die für das Dublin-Verfahren relevant sind, sowie
- die Verpflichtung, der Überstellungsentscheidung Folge zu leisten und sich hierfür den Behörden zur Verfügung zu halten.

Die Auswirkungen und Folgen dieser Verpflichtungen sind unklar. Die Verpflichtung zur Vorlage aller Indizien und Beweismittel sowie die Verpflichtung sich zur Verfügung zu halten, sind in der Praxis der Mitgliedstaaten ohnehin bereits weitgehend etabliert. Die allgemeine Pflicht einer behördlichen Anweisung Folge zu leisten, besteht ebenfalls bereits und ist quasi Voraussetzung für die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht. Rechtlich bedenklich ist die Verpflichtung zur Asylantragstellung im Ersteinreisestaat, da es aus völkerrechtlicher Sicht keine Pflicht zur Antragstellung in einem bestimmten Staat gibt.

## ***Verhinderung von Sekundärbewegungen durch Menschenrechtsverletzungen***

---

Die Nichteinhaltung dieser Pflichten soll sanktioniert werden: Nach Art. 6 des Kommissionsvorschlags kann das Verfahren in diesen Fällen erheblich beschleunigt werden und die asylsuchende Person soll keinen Zugang zu den in Art. 14 bis 19 der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vorgesehenen Leistungen mehr erhalten. Lediglich die Gesundheitsversorgung in Notfällen soll während des Dublin-Verfahrens gewährt werden. Ein solch eingeschränkter Zugang zu sozialen Rechten in den Aufnahmebedingungen ist nicht vereinbar mit den Menschenrechtsstandards, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der UN-Kinderrechtskonvention (KRK), aber auch nach der Grundrechtecharta der Europäischen Union zu gewähren sind. Zudem wird der verbindliche Charakter dieser Bestimmung schwierige verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Fragen aufwerfen, da in vielen Mitgliedstaaten der Zugang zu sozialen Rechten und einer Grundversorgung verfassungsrechtlich abgesichert ist.

Auch einige der weiteren geplanten Veränderungen werfen schwerwiegende menschenrechtliche Fragen auf. Unter anderem ist vorgeschlagen worden, den Umfang der Beschwerdemöglichkeit einzuschränken. Eine Beschwerdemöglichkeit soll nur in Fällen systemischer Mängel und aus familiären Gründen bestehen (Art. 28 des Kommissionsvorschlags). Dieser Vorschlag wurde trotz der hängigen EuGH-Fälle in einigen Rechtssachen eingefügt, die den Umfang der Beschwerdebefugnis und die entsprechende Prüfungsverpflichtung zum Gegenstand hatten und haben (vgl. beispielsweise die Rechtssachen Ghezelbash, Karim und Shiri). In den beiden erstgenannten Fällen hat der EuGH in seinen Urteilen vom 7. Juni 2016 klar festgehalten, dass die antragstellende Person das Recht auf eine richtige Zuständigkeitsbestimmung hat und dass das prüfende Gericht umfassend und unter Würdigung aller vorliegenden Beweismittel und Indizien abklären muss, ob das Verfahren korrekt durchgeführt wurde. Aus einer rein europarechtlichen Sicht ist es kaum vorstellbar, dass die vorgeschlagene Einschränkung beim Beschwerderecht nicht die seit der Rechtssache Van Gend und Loos entwickelten Standards zum Recht auf effektive Beschwerde verletzt.

Zudem lassen die vorgeschlagene Ausweitung der Nutzung von Eurodac-Daten und die damit verbundenen weiteren Verpflichtungen, Daten zu erheben und in der Datenbank zu speichern (Art. 22 und 23 des Kommissionsvorschlags), erhebliche Zweifel an der Kompatibilität dieser Normen mit den allgemeinen und den speziellen Datenschutzvorschriften, insbesondere mit der gerade verabschiedeten EU-Datenschutzgrundverordnung, aufkommen.

## ***Ausweitung der Dublin-Verfahren auf Schutzberechtigte***

---

Darüber hinaus hat die EU-Kommission vorgeschlagen, dass das Dublin-Verfahren zukünftig auch auf Personen Anwendung finden soll, denen bereits internationaler Schutz zuerkannt worden ist (Art. 18 (1)(e) des Kommissionsvorschlags). Dies wirft weitere menschenrechtliche Fragestellungen auf, da das System sich bisher nicht auf Personen erstreckt, die bereits eine Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat erhalten haben. Aus schengenrechtlicher Sicht ist die Vereinbarkeit dieses Vorschlags mit Art. 6 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie, der eine zwangsweise Verbringung von Personen, die einen Aufenthaltstitel in einem Mitgliedstaat erhalten haben, generell nicht vorsieht, zumindest sehr zweifelhaft. Zudem sind solche Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, in einem Raum mit offenen Grenzen mindestens paradox bis absurd.

## ***Neue Regelungen für Minderjährige und Familien sowie zur Dublin-Haft***

---

Der Vorschlag sieht zudem vor, dass für die Prüfung des Asylgesuchs einer unbegleiteten minderjährigen Person – wenn sich keine Familienmitglieder oder aufnahmebereiten Verwandten im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befinden – der Ersteinreisestaat zuständig sein soll, wenn das Kindeswohl nicht entgegensteht (Art. 8 (4) und Art. 10 des Kommissionsvorschlags). Dies ist aus menschenrechtlicher Sicht sehr problematisch, da

dadurch die Minderjährigen – trotz des besonderen rechtlichen Schutzes dieser Personengruppe – einem normalen Zuständigkeitsbestimmungsverfahren unterliegen, das potentiell mit einer (zwangsweisen) Überstellung abgeschlossen wird. Die vorgeschlagene Regelung widerspricht darüber hinaus zumindest vom Ergebnis her dem Urteil des EuGH in der Rechtssache M.A. und andere. In praktischer Hinsicht ist absehbar, dass die notwendige Prüfung der Interessen des Kindes vor einer solchen Überstellung (Art. 8(4) des Kommissionsvorschlags) dazu führen wird, dass die Praxis der Mitgliedstaaten sehr uneinheitlich werden wird, da die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Schutzes von Interessen des Kindes („Kindeswohl“) in Asylverfahren sehr unterschiedliche Ansätze verfolgen. Die Anwendungspraxis wird wahrscheinlich wieder so uneinheitlich werden, wie sie vor dem EuGH-Urteil war.

Es gibt aber auch zwei Vorschläge für Änderungen, die wahrscheinlich eine Verbesserung der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen bringen werden. Dies ist zum einen der Vorschlag, die Definition von Familienangehörigen auf Geschwister auszuweiten und die Streichung der Bedingung, dass die Familie bereits im Herkunftsland bestanden haben muss (Art. 2g des Kommissionsvorschlags). Diese Vorschläge werden nicht alle praktischen Probleme lösen, aber sie sind ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem verbesserten Schutz der Familieneinheit in Dublin-Verfahren. Der zweite Vorschlag betrifft die Beschränkung der Gesamtdauer der Dublin-Haft auf sechs Wochen (Art. 29 des Kommissionsvorschlags). Bisher erlaubt Art. 28 der Dublin-III-Verordnung, bei Vorliegen der Haftvoraussetzungen, eine Inhaftierung bis zu einer Gesamtdauer von zwölf Wochen.

## ***Die Zuständigkeitsbestimmung in Situationen unverhältnismäßigen Drucks***

---

Die Kommission schlägt die Streichung des sog. Frühwarnmechanismus (Art. 33 Dublin-III-Verordnung) vor. Als Ersatz für dieses sehr schwache Instrument, das in der Bewältigung der hohen Anzahl von Asylgesuchen in der zweiten Jahreshälfte 2015 nicht angewandt wurde, schlägt die Kommission einen „Korrekturmechanismus für eine faire Lastenverteilung“ vor, der dann zur Anwendung kommen soll, wenn ein Mitgliedstaat – gemessen an Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft – seine Verpflichtung zur Aufnahme von Asylsuchenden im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten deutlich übererfüllt hat. Er soll automatisch zur Anwendung gelangen, wenn eine Grenze von 150% des für den jeweiligen Mitgliedstaat errechneten Referenzwertes von zu behandelnden Asylanträgen erreicht ist, deren Berechnung bzw. deren Planungsannahmen allerdings im Kommissionsvorschlag nicht genau nachvollziehbar dargelegt sind.

Dieser Mechanismus (Art. 34 ff. des Kommissionsvorschlags) erscheint auf den ersten Blick administrativ nicht bewältigbar und politisch – angesichts der aktuellen und der früheren Diskussionen um eine solche Regelung – illusorisch. Die Einführung eines solchen Mechanismus ist im Zuge der Verhandlungen um die Dublin-III-Verordnung (Art. 31 des Kommissionsvorschlags von 2008) bereits einmal gescheitert. Die aktuellen

Schwierigkeiten mit dem Aufbau und der Durchführung des Relocation-Verfahrens, das 2015 beschlossen wurde, werfen auch die Frage auf, wie die für die praktische Umsetzung eines solchen Verfahrens notwendigen Überstellungen tatsächlich organisiert werden könnten.

Nichtsdestotrotz ist es richtig und wichtig über Alternativen zu den bestehenden Zuständigkeitskriterien nachzudenken, wenn das Ziel eines tatsächlichen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) nicht aufgegeben werden soll. Dabei ist der Blick darauf zu richten, wie erreicht werden kann, dass im Dublin-Verfahren und auch im gesamten Asylsystem die Ziel- und Ausrichtung auf die eigentliche Aufgabe eines Asylsystems gerichtet werden kann: Diese besteht vorrangig in der effektiven Schutzgewährung für schutzbedürftige Personen.

## **Fazit**

---

Der Kommissionsvorschlag basiert im Wesentlichen auf einer Evaluierung der Kommission der Anwendung der Dublin-III-Verordnung und der Handhabbarkeit des Verfahrens für die beteiligten Behörden. Auf den ersten Blick scheint diese Evaluierung hastig, unter Zeitdruck und nicht mit der notwendigen Tiefe durchgeführt worden zu sein. Entsprechend ruft der Vorschlag für die Neufassung den Eindruck einer gewissen Desorientierung hervor, sowohl was den politischen Kontext als auch was den Einbezug früherer Erfahrungen betrifft. Viele der „neu“ vorgeschlagenen Maßnahmen und Lösungen wurden bereits in früheren „Versionen“ des Dublin-Systems (erfolglos) getestet oder wurden bereits in einem deutlich freundlicheren politischen Klima (erfolglos) vorgeschlagen.

Darüber hinaus scheinen die vorgeschlagenen Maßnahmen auf der wissenschaftlich nicht belegten These zu beruhen, dass der Hauptgrund für die sog. Sekundärbewegungen die unterschiedliche Praxis der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Asylverfahren und die Schutzgewährung ist. Das GEAS wird in diesem Vorschlag als selbstreferentielles System dargestellt, dass sog. Push- und Pull-Faktoren im Wesentlichen selbst produziert. Die wissenschaftlich validierten Hauptgründe für Weiterwanderungen wie familiäre und kulturelle Beziehungen und die ökonomische Situation sowie der „Ruf“ bestimmter Länder (im positiven wie im negativen Sinne) werden im Kommissionsvorschlag weitgehend ausgeblendet. Der Kommissionsvorschlag fokussiert auf Maßnahmen, die es den Asylsuchenden erheblich erschweren, Zugang zum Asylsystem in einem anderen Staat als dem Ankunftsstaat zu erhalten, es sei denn dieser ist einem unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt. In einem weiteren politischen Kontext wirft der Vorschlag Fragen hinsichtlich der Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge auf. Im Bereich des GEAS wird sie dieser Rolle aktuell nicht gerecht: Der gesamte Vorschlag ist fragmentiert und enthält bereits jetzt – vor Beginn der Verhandlungen – eine erhebliche Anzahl an Vorschlägen, die zur Dysfunktionalität des Systems weiter beitragen werden. Nicht zuletzt würden die individuellen Rechte der asylsuchenden Personen erheblich beschnitten, wenn der Vorschlag in seiner aktuellen Fassung umgesetzt würde.

Als letzter Punkt ist zu betonen, dass weder die größten praktischen Herausforderungen, die im Wesentlichen in der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten untereinander und im Hinblick auf Überstellungen bestehen, noch die zentralen rechtlichen Fragen in einer lösungsorientierten Weise angegangen werden. Um noch einmal zu verdeutlichen, was als ein grundlegender Geburtsfehler des Systems angesehen werden muss: Das größte Problem des Systems (im Hinblick auf seine Fairness) ist, dass eine Zuständigkeitsbestimmung beschlossen und umgesetzt wurde, bevor die gemeinsamen Standards für Inhalt und Durchführung von Asylverfahren auf der EU-Ebene überhaupt definiert, geschweige denn umgesetzt worden sind.

Ein System, das auf der Fiktion gleicher Standards basiert und die Realitäten quasi permanent ignoriert oder für rechtlich irrelevant erklärt, hat keine Chance von den rechtsunterworfenen Personen als legitim angesehen zu werden.

Diese Konsequenz der erlebten Illegitimität des Systems wird dadurch erheblich verschlimmert als das Dublin-System über seinen ursprünglichen Sinn und seine ursprüngliche Reichweite hinaus die weitere Lebensgestaltung der betroffenen Personen präfiguriert. Die Zuständigkeit wird nämlich – anders als dies der Titel der Verordnung suggeriert – nicht nur für das Asylverfahren zugewiesen, sondern zumindest für weitere fünf Jahre, bevor schutzberechtigte Personen die Möglichkeit haben, ein Freizügigkeitsrecht zu erhalten. Diese Konsequenz trägt ebenfalls dazu bei, dass viele Schutzsuchende es vorziehen, sich nicht dem vorgesehenen Zuständigkeitsbestimmungsverfahren zu unterwerfen. Es kann daher nur zwangsweise und auch dies nur mit immensen sozialen und finanziellen Kosten umgesetzt werden. In seinen praktischen Auswirkungen ist das Dublin-System also sehr lebendig.

Ein solches System widerspricht dem Asylsystem immanenten Schutzgedanken, wird sehr wahrscheinlich eine große Anzahl von Personen dazu bringen, sich dem System zu entziehen und trägt damit auch nicht zur intendierten Kontrolle der Migrationsbewegungen bei. Für dieses Dilemma könnte wohl nur eine frühzeitige Gewährung von Freizügigkeit nach der Zuerkennung internationalen Schutzes Abhilfe bieten. Würde die Zuständigkeitszuweisung tatsächlich nur für das Asylverfahren erfolgen und die asylsuchenden Personen entsprechend über das Verfahren informiert, wäre die Wahrscheinlichkeit deutlich höher, dass das Asyl- und das Dublin-Verfahren auch seiner Funktion, schutzbedürftigen Personen Schutz zu gewähren, gerecht werden könnte.

**Dieser Beitrag basiert auf dem im Englischen erschienen Beitrag *Dublin is dead!* *Long live Dublin!* von Constantin Hruschka.**

Copyright © 2016. All Rights Reserved.

Information about how to reuse or republish this work may be available at [Copyright](#).

14.12.2016 - 10:14 Uhr

## Europäische Asylpolitik: Breites Bündnis kritisiert geplante Dublin-IV-Verordnung und fordert Solidarität bei Flüchtlingsaufnahme

*Berlin (ots)* - Scharfe Kritik an den Vorschlägen der EU-Kommission zur Reform der europäischen Asylpolitik formuliert ein breites Bündnis von deutschen Flüchtlingsorganisationen und Verbänden anlässlich der bevorstehenden Beratungen im EU-Rat in einem gemeinsamen Positionspapier. Mit der sogenannten "Dublin-IV-Verordnung" werde der Flüchtlingsschutz vorrangig in Staaten außerhalb der Europäischen Union ausgelagert und der Zugang für Schutzsuchende zu fairen Verfahren und menschenwürdigen Aufnahmebedingungen massiv erschwert, warnt das Bündnis. Die Organisationen appellieren daher an die Regierungsvertreterinnen und -vertreter der 28 EU-Mitgliedstaaten, den Reformvorschlägen der EU-Kommission nicht zuzustimmen.

"Dublin IV ist schlicht unsolidarisch und inhuman. Es kann nicht sein, dass sich das reiche Europa seiner Verantwortung entledigt, Menschen in Not Zuflucht und Schutz zu gewähren. Es wäre ein Skandal, wenn die EU künftig vorrangig Asylsuchende in sogenannte sichere Drittstaaten abschiebt und somit das individuelle Recht auf Asyl in Europa aushebelt", so Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Vorsitzender des Paritätischen Gesamtverbandes. Schon heute halten sich 86 Prozent der weltweiten Flüchtlinge in sogenannten Entwicklungsländern auf, die Zahl der Asylsuchenden in der EU hat im Jahr 2015 gerade einmal 0,2 Prozent der EU-Bevölkerung ausgemacht.

Mit der geplanten Verordnung drohe zudem auch eine Verfestigung der unsolidarischen Aufgaben- und Verantwortungsteilung innerhalb der EU, warnt der Paritätische. Wenn eine Abschiebung Schutzsuchender in sogenannte sichere Drittstaaten nicht möglich ist, bleibe die Zuständigkeit für das Asylverfahren künftig in der Regel dauerhaft bei den Ersteinreisestaaten an den EU-Außengrenzen, während beispielsweise Deutschland nur noch in wenigen Einzelfällen für Asylverfahren zuständig wäre. "Wir brauchen eine gesamteuropäische, solidarische und humanitäre Lösung, die auch die Interessen der Asylsuchenden in den Blick nimmt. Hier appellieren wir auch und besonders an die deutsche Bundesregierung, Verantwortung zu übernehmen und sich für einen wirksamen Flüchtlingsschutz in Europa und der Welt einzusetzen", so Rosenbrock.

Besonders besorgt zeigt sich das Bündnis über die drohenden Einschränkungen des Rechtsschutzes, den erschwerten Zugang zu fairen Asylverfahren sowie den drohenden Ausschluss von materiellen Leistungen, sofern sich Asylsuchende nicht im Staat der Zuweisung aufhalten. "Einem Menschen das Existenzminimum vorzuenthalten verstößt gegen das Gebot der Humanität und im Übrigen auch gegen unser Grundgesetz", mahnt Rosenbrock.

Unterzeichner des Positionspapiers "Flüchtlingspolitik in Europa: Nein zu dieser Dublin IV Verordnung" sind PRO ASYL, Amnesty International, Diakonie Deutschland, Der Paritätische Gesamtverband, Arbeiterwohlfahrt, Neue Richtervereinigung, die Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht des Deutschen Anwaltsvereins, der Jesuiten-Flüchtlingsdienst und der Republikanische Anwaltsverein.

Pressekontakt:

Gwendolyn Stilling, Tel. 030/24636305, e-Mail: [pr@paritaet.org](mailto:pr@paritaet.org)



HINTERGRUND

## Balkanroute: Eine Chronik der Abschottung

---

13.04.2016 • BALKANROUTE



Stacheldraht und Grenzpfiler hatten Ende 2015 Hochkonjunktur in den Balkanländern. Hunderte Kilometer an Zäunen wurden hochgezogen.

---

**Die Balkanroute 2015: Erst wurden Grenzen geöffnet, dann wieder geschlossen und sogar mit Zäunen abgeriegelt – nun sind viele Menschen im Niemandsland gestrandet.**



THEMA  
Balkanroute

**JETZT SPENDEN!**

---

Im Jahr 2015 wurde der Weg über Griechenland, Mazedonien, Serbien, Ungarn und schließlich Österreich zur Hauptfluchtroute von Schutzsuchenden – vor allem aus den Kriegs- und Krisengebieten in Syrien, dem Irak und Afghanistan. Auch vorher kamen bereits Menschen über die Balkanländer nach Europa – je nachdem, wie stark die Grenzen gesichert wurden, war mal der Landweg über Bulgarien und mal der Seeweg über Griechenland der meist genutzte Weg.

## **FLUCHTROUTE VERSCHIEBT SICH 2015 IN DIE ÄGÄIS**

Ab dem April 2015 kamen mehr und mehr Menschen über die Ägäis auf den griechischen Inseln an und machten sich von dort auf den langen Weg nach Westeuropa. Nachdem das griechische Asylsystem bereits Jahre zuvor zusammengebrochen war und Dublin-Überstellungen in das Land gestoppt wurden, hatte sich Ungarn für viele Menschen zum faktischen Ersteinreiseland innerhalb der Europäischen Union entwickelt. Zwar gab es kaum Flüchtlinge, die dort bleiben wollten – menschenunwürdige Behandlung, Diskriminierung, Verbringung in Haftlager sind dort an der Tagesordnung – unter Zwang ließen sich dort aber viele als Asylsuchende registrieren, formal war also Ungarn für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständig.

Die Asylantragszahlen in Ungarn stiegen 2015 sprunghaft an – von ca. 18.000 im Jahr 2013 über 42.000 im Jahr 2014 auf über 170.000. Der Anstieg der Zahlen in Italien war vergleichsweise geringer (2013: 26.000 / 2014: 64.000 / 2015: 84.000) – ein Indiz dafür, dass sich die Fluchtroute über das Meer vom zentralen Mittelmeer in die Ägäis verschoben hatte. In Italien blieb die Zahl der Ankünfte über Frühling und Sommer hinweg bei konstant ca. 20.000 pro Monat, über die kürzere und ungefährlichere Ägäisroute kamen aber beispielsweise im Juni über 100.000 Menschen nach Europa – im April waren es noch 13.000 gewesen, in den Anfangsmonaten des Jahres kaum mehr als 1.000.

## **EUROPA BAUT WIEDER ZÄUNE**

**JETZT SPENDEN!**



Als erstes EU-Land kündigte Ungarn im Juli 2015 dann allerdings an, keine Flüchtlinge mehr ins Land lassen zu wollen und seine Grenze zu Serbien mit Zäunen abzuriegeln. Auch die Zustände in Mazedonien und Serbien wurden immer schlimmer, tagelang harrten die Menschen an verlassenen Bahnhöfen aus, schlugen sich zu Fuß bis zur nächsten Grenze durch, wurden Opfer von Polizeigewalt und Überfällen durch Banden. Direkte Auswirkungen auf die Fluchtrouten hatte das zunächst nicht, Ende August begann Ungarn jedoch, mehr und mehr Flüchtlinge daran zu hindern, in Züge nach Österreich und Deutschland zu steigen. Erst als von dort signalisiert wurde, diese Menschen aufzunehmen, durften sie weiterreisen. Zu jenem Zeitpunkt wurden in Deutschland auch Dublin-Verfahren für syrische Flüchtlinge ausgesetzt.

Kurz darauf, Mitte September, begannen einzelne westeuropäische Staaten – allen voran Deutschland – allerdings, Grenzkontrollen einzuführen. Die seit dem Schengen-Abkommen offenen Grenzen wurden so geschlossen, im Falle Deutschlands wurde nun an der österreichischen Grenze kontrolliert. Gleichzeitig stellte Ungarn auch den 175km langen Grenzzaun zu Serbien fertig, so dass die Flüchtlinge zunächst versuchten, über Kroatien und Slowenien in die EU-Staaten zu gelangen. Elende Zustände auch auf dieser Route waren die Folge – bis die Menschen in Westeuropa ankamen, gab es weder adäquate Unterbringung noch Versorgung. Oft wurden Flüchtlinge tagelang an einem Ort festgehalten, bis sie weiterreisen konnten.

### **NACH DEM DOMINOPRINZIP: DIE ABSCHOTTUNG SETZT SICH FORT**

Nach dem EU-Beschluss, dass sich Flüchtlinge fortan in sogenannten „Hotspots“ in Griechenland und Italien registrieren sollten und von dort dann in EU-Länder verteilt würden, setzten die Staaten der Balkanroute die Abschottung sukzessive fort: Im November baute Slowenien einen Zaun zum Nachbarland Kroatien, auch Österreich und Mazedonien fingen an, Grenzzäune zu errichten, die griechisch-mazedonische Grenze blieb nun nur noch für Menschen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak geöffnet. Die EU verabredete derweil mit der Türkei einen ersten Deal, nachdem man dem Land großzügige finanzielle Unterstützung zukommen lassen will, im Gegenzug soll die Türkei dabei helfen, Europa abzuschotten und die Menschen an der Flucht über die Ägäis zu hindern.

**JETZT SPENDEN!**

Ende 2015 wurde das Camp im griechisch-mazedonischen Grenzort Idomeni, in dem sich Menschen verschiedenster Nationalitäten befanden, die die Grenze nicht passieren durften, geräumt. Die Flüchtlinge wurden zurück nach Athen gebracht. Immer rigider wurde in der Folge die Grenzpolitik in Mazedonien, bis irgendwann nur noch syrische Staatsangehörige passieren durften – und schließlich Anfang März die Grenze vollständig abgeriegelt wurde. Seitdem ist die Balkanroute faktisch dicht. Das Camp in Idomeni gibt es mittlerweile wieder. Die abgewiesenen Schutzsuchenden harren dort verzweifelt aus und hoffen darauf, dass die Grenzen doch noch einmal geöffnet werden.

### **VON DER GESCHLOSSENEN ROUTE PROFITIEREN SCHLEPPER**

Von der geschlossenen Balkanroute profitieren vor allem Schlepper, die ihr lukratives Geschäft, das sie nach der weitgehenden Grenzöffnung im September aufgeben mussten, nun wieder aufnehmen können und Flüchtlinge illegal über die nun geschlossenen Grenzen bringen – oder neue Alternativrouten wie über Albanien und Italien ausarbeiten. Auch die weit gefährlichere zentrale Mittelmeerroute, bei der die Menschen oft tagelang mit kaum seetauglichen Booten unterwegs sind, könnte wieder an Zulauf gewinnen.

---

**JETZT SPENDEN!**

**PRO ASYL**

Postfach 16 06 24  
60069 Frankfurt/M.

Spendenkonto

IBAN: DE70 3702 0500 5050 5050 50  
BIC: BFSWDE33XXX

proasyl (at) proasyl.de

Telefon: +49 (0) 69 – 24 23 14 – 0

Fax: +49 (0) 69 – 24 23 14 72

Unsere Beratungshotline:

Telefon: +49 (0) 69 – 24 2314 20

Mo – Fr

10 – 12 Uhr

14 – 16 Uhr

**JETZT SPENDEN!**

# Memorandum

## Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU

## Die Interessen der Flüchtlinge achten

Herausgegeben von:



DeutscherAnwaltVerein



## Inhalt

<b>Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU</b>	
<b>Die Interessen der Flüchtlinge achten .....</b>	<b>3</b>
<b>Das Dubliner System ist gescheitert .....</b>	<b>3</b>
Strukturfehler des Dublin-Systems .....	4
Binnenmigration in der EU als Folge der Fehler im Dublin-System .....	4
Grenzabschottung als Folge des Verursacherprinzips .....	5
Geltung des Zurückweisungsverbot auf Hoher See .....	6
Fehlende Fundierung des Verursacherprinzips im Völkerrecht .....	6
Flüchtlingsaufnahme wird als Strafe wahrgenommen .....	7
Systemische Krise des europäischen Asylsystems .....	7
<b>Für eine gerechte Verteilung der Verantwortlichkeit</b>	
<b>für Flüchtlinge .....</b>	<b>9</b>
Entwicklung des europäischen Asylrechts .....	9
Unterschiedliche historische Hintergründe als Aufnahmegesellschaften .....	10
Motive der Flüchtlinge für die Wahl des Asyllandes .....	11
Asylantragszahlen in den Mitgliedstaaten .....	12
Asylantragszahlen in Relation zur Bevölkerungszahl .....	13
<b>Ausweg aus der Krise: Freie Wahl des Zufluchtsstaates .....</b>	<b>14</b>
Das Prinzip der freien Wahl – Grundlagen im Flüchtlingsschutz .....	15
Einwand der ungleichen Verteilung der Flüchtlinge .....	16
Perspektivische Verbesserung der Situation in der gesamten EU .....	16

# Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU

## Die Interessen der Flüchtlinge achten

**Mit dieser Positionsbestimmung beziehen die unterzeichnenden Verbände zu der derzeitigen Krise des europäischen Asylsystems Stellung und empfehlen zu deren Lösung die Einführung des Prinzips der freien Wahl des Zufluchtsstaates für die Aufnahme der Flüchtlinge, die Gewährung von Freizügigkeit für Flüchtlinge in der Union nach der Statusgewährung sowie die gegenseitige Anerkennung von Statusentscheidungen innerhalb der Europäischen Union. Eine Aufteilung der Asylsuchenden in der Europäischen Union nach Maßgabe eines Quotensystems ist nicht geeignet, die Krise zu lösen und wird deshalb abgelehnt.**

## Das Dubliner System ist gescheitert

Jedes für einen Zusammenschluss mehrerer Staaten geltende Aufnahmekonzept für Flüchtlinge muss zwei Forderungen erfüllen: Es muss einerseits eine gerechte **Aufteilung der Verantwortlichkeit** für die Aufnahme von Flüchtlingen unter den beteiligten Staaten sicherstellen und andererseits Regeln vorsehen, die sicherstellen, dass Rücksicht auf die Staaten genommen wird, die überfordert sind, das heißt, es muss **solidarisch gehandelt** werden. Beide Ziele, gerechte Aufgabenaufteilung und solidarisches Handeln, geraten häufig miteinander in Konflikt und können auch nicht stets zu einem harmonischen Ausgleich gebracht werden. Die dem europäischen Asylsystem zugrunde liegenden Prinzipien, dass alle Mitgliedstaaten gemeinsam für die Aufnahme von Flüchtlingen verantwortlich sind und hierfür gemeinsame Regeln gelten, stellen jedoch sicher, dass Flüchtlinge durch die Europäische Union wirksam geschützt werden. Zu den vereinbarten Regeln gehört insbesondere, dass in der Union grundsätzlich nur in einem Mitgliedstaat Schutz beantragt werden kann und dieser für die Union die Verantwortung für den Flüchtling übernimmt. Verändert werden müssen jedoch die Kriterien, nach deren Maßgabe der zuständige Mitgliedstaat bestimmt wird. Das gegenwärtige Dubliner System, das tragend auf dem Prinzip beruht, dass der Einreisestaats zuständiger Mitgliedstaat ist, negiert die Ziele der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Mitgliedstaaten und kann deshalb aus seiner immanenten Logik heraus den aufgrund dieser Ziele bestehenden Anforderungen nicht gerecht werden. Diese strukturellen Mängel haben zum Scheitern dieses Systems und dazu geführt, dass es eigentlich von niemand mehr befürwortet wird.

## Strukturfehler des Dublin-Systems

Zwei zentrale Strukturfehler beherrschen das Dubliner System:

Der erste Strukturfehler besteht darin, dass das **Zuständigkeitskriterium des »illegalen Grenzübertritts«** in seiner praktischen Auswirkung die grenznahen Mitgliedstaaten übermäßig in Anspruch nimmt. So stieg zum Beispiel 2014 die Zahl der Grenzübertritte über die Ägäis nach Griechenland auf 43.500 Personen an. Für das Jahr 2015 werden über 100.000 Asylsuchende in Griechenland erwartet. Neben der Ägäis ist der Weg über das Mittelmeer nach Malta oder Italien eine der wichtigsten Fluchtrouten in die Union. 2013 reisten mehr als 40.000 Personen auf diesem Weg in die Union ein. 2014 stieg diese Zahl auf über 170.000 Personen an. Dieser Weg ist zugleich aber auch sehr gefährlich, weil bei der Überfahrt tausende von Flüchtlingen ertrinken. Über die bulgarisch-türkische Grenze versuchten 2014 rund 38.500 Personen in das Unionsgebiet zu gelangen, wobei allerdings nur 6.000 von ihnen bulgarisches Territorium erreichten.

Das Einreisekriterium läuft also dem Ziel der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit zuwider.

Der zweite Strukturfehler manifestiert sich in dem Defizit, dass es in der Union keine **einheitlichen Standards** im Verfahren, bei den Aufnahmebedingungen und bei der Statusgewährung gibt. Ungeachtet dessen werden die für die Funktion des europäischen Asylsystems unerlässlichen einheitlichen Standards ungeachtet schwerwiegender Störungen in vielen nationalen Asylsystemen jedoch **fiktiv** unterstellt und auf der Grundlage dieser rechtlichen Fiktion Flüchtlinge zwangsweise ins Abseits gedrängt und von ihren familiären, kulturellen oder sozialen Bindungen isoliert.

## Binnenmigration in der EU als Folge der Fehler im Dublin-System

Beide Fehler führen zu **irregulären Binnenwanderungen** nach der Einreise oder der Statusgewährung. Da die Asylsuchenden häufig im Einreisestaat keine akzeptablen Standards vorfinden, suchen sie Mitgliedstaaten mit besseren Standards auf. Zudem schneidet sie der aufgezwungene Aufenthalt im Einreisestaat von ihren familiären, kulturellen und sozialen Bindungen im Mitgliedstaat ihrer Wahl ab. Das Dubliner System ist aufgrund dieser strukturellen Störfaktoren dysfunktional und bringt bei seiner operativen Anwendung kontraproduktive Ergebnisse hervor, die dem politisch vorgegebenen Ziel der Verminderung von Binnenwanderung zuwiderlaufen.

Da eine Angleichung der Standards auf lange Sicht nicht erkennbar ist, wird die Binnenwanderung entgegen allen Bemühungen und den damit verbundenen negativen Folgen andauern, wenn nicht sogar die Bemühungen um die Herstellung der erforderlichen Standards zurückgehen. Eine Verbesserung der Standards in den Mitgliedstaaten wird durch das geltende Dublin-System gefährdet.

## Grenzabschottung als Folge des Verursacherprinzips

Die maßgeblichen Zuständigkeitskriterien des Dubliner Systems beruhen auf dem **Verursacherprinzip**<sup>1</sup>. Derjenige Mitgliedstaat, der einen Aufenthaltstitel erteilt oder seine Grenzen nicht wirksam kontrolliert, hat die Verantwortung für die Aufnahme des Flüchtlings. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die betroffenen Grenzstaaten Maßnahmen anwenden, die darauf abzielen, den Zugang zu ihrem Territorium oder zum Asylverfahren zu verhindern<sup>2</sup>. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich ein Politikmuster herausgebildet, dass auf Defizite bei der Regelung der Einreise der Flüchtlinge in die Union und deren Verteilung innerhalb der Union zuallererst mit Maßnahmen zur Verschärfung der Grenzkontrolle reagiert, ohne wirksam sicherzustellen, dass schutzbedürftige Flüchtlinge identifiziert werden und einreisen dürfen. Gleichzeitig wird der Druck auf die grenznahen Mitgliedstaaten verstärkt, wirksame Grenzkontrollen durchzuführen<sup>3</sup>. So warfen zum Beispiel im Mai 2012 die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und fünf weitere Mitgliedstaaten der griechischen Regierung vor, die griechische Grenze nicht ausreichend zu sichern. Sie drohten Griechenland mit der Wiedereinführung innereuropäischer Grenzkontrollen, sollten weiter von Griechenland aus Flüchtlinge in die Mitgliedstaaten weiterwandern.

1 Hailbronner, AuslR B 2 § 27a AsylVfG Rn. 30; Funke-Kaiser, in: GK-AsylVfG II - § 27a AsylVfG Rn. 64.

2 *European Council on Refugees and Exiles*, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, March 2008, S. 16; *Weinzierl*, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, 2005, S. 160; s. auch *Blake*, The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union, in: *Implementing Amsterdam (Guild/Harlow)*, 2001, S. 94 (108 ff.); *Marx*, *European Journal of Migration and Law* 2001, 7 (18 f.); *Schröder*, ZAR 2003, 126 (130).

3 *Pelzer*, *Unsolidarisches Europa*, in: KJ 2011, 262 (263).



## Geltung des Zurückweisungsverbot auf Hoher See

Italien hatte im Rahmen bilateraler Abkommen mit Libyen im Jahr 2009 Flüchtlinge auf dem Mittelmeer abgefangen und nach Libyen ausgeschifft, ohne die Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge im Einzelfall konkret zu prüfen. Diese Praxis wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als schwerwiegender Verstoß gegen das Refoulementverbot von Art. 3 EMRK gerügt<sup>4</sup>. Darauf hat die Union reagiert und 2014 durch eine Verordnung geregelt, dass auf dem Mittelmeer abgefangene Flüchtlinge in dem Land ausgeschifft werden, von dem aus sie ihre Reise über das Mittelmeer begonnen haben<sup>5</sup>. Gleichzeitig wurden mit nordafrikanischen Staaten Partnerschaften zum Aufbau von Asylsystemen geschlossen und mit der Türkei die Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Dieses wird 2017 umgesetzt werden.

Indirekte Folge des Verursacherprinzips ist eine nachhaltige Beschädigung des grundlegenden Prinzips des Refoulementschatzes für Flüchtlinge (Art. 33 Abs. 1 GFK), wonach kein Flüchtling zwangsweise in sein Herkunftsland verbracht werden darf, was einschließt, dass er auch in keinen Transitstaat verbracht werden darf, in dem er rechtlicher Unsicherheit und dadurch der Gefahr der Weiterschlebung in sein Herkunftsland ausgesetzt wird.

## Fehlende Fundierung des Verursacherprinzips im Völkerrecht

Für die Berufung auf das »**Verursacherprinzip**« bei der Gewährung des Flüchtlings-schatzes kann sich die Union weder auf geltendes Völkerrecht noch auf allgemein anerkannte Grundsätze des Flüchtlingsrechts stützen. Diskutiert wird im Völkerrecht eine Verantwortlichkeit der Herkunftsstaaten für fluchtverursachendes Verhalten<sup>6</sup>. Wenn im Flüchtlingsrecht das Prinzip der Verursachung ins Spiel gebracht wird, geht es also um die **Verursachung der Flucht**. Das in der Union praktizierte Verursacherprinzip bezieht sich hingegen auf die Verursachung von Fehlern bei der Durchsetzung **schutzverhin-dernder Maßnahmen**, wie die Vorverlegung von Grenzkontrollen und die Abdrän-

4 EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012 – Nr. 27765/09 – *Hirsi Jamaa*.

5 Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b) der Seeaußengrenzenverordnung (EU) Nr. 656/2014 vom 15. Mai 2014.

6 *Achermann*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten, 1997, S. 99 ff.; *Epiney*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater, 1991, S. 98 ff, 135 ff.

gung von Flüchtlingen, und kann bereits deshalb kein anerkanntes Rechtsprinzip des Flüchtlingsschutzes werden. Gleichwohl hat es die Union zum grundlegenden Baustein ihres Asylsystems gemacht.

Dem Verursacherprinzip liegt der stillschweigende europäische Konsens zugrunde, dass Zurückweisungen ohne Identifizierung der Flüchtlinge legitim sind. Das seit den 1980er Jahren entwickelte System von Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge kumuliert in einem Prinzip des sekundären Unionsrechts, das in Wirklichkeit Ausdruck einer radikalen Negation des Flüchtlingsrechts ist.

### **Flüchtlingsaufnahme wird als Strafe wahrgenommen**

Das Verursacherprinzip bringt darüber hinaus in den betroffenen Aufnahmegesellschaften eine flüchtlingsfeindliche Einstellung hervor, die das gesellschaftliche Klima vergiftet. Es führt dazu, dass Flüchtlinge von der Gesellschaft als Strafe für nationales Versagen bei der Ausübung der Grenzkontrollen und Visavergabe wahrgenommen werden. Dadurch werden nationalistische, den Menschenrechten, Demokratie und dem Integrationsprozess zuwiderlaufende Tendenzen hervorgebracht und verfestigt. Der Flüchtlingsschutz darf allein deshalb nicht nach der Systemlogik der Immigrationskontrolle praktiziert werden. Vielmehr ist er nach Maßgabe der Regeln für völkerrechtlich schutzbedürftige Personen zu verwirklichen. Das Dubliner System hat von Anfang an diese grundlegende, aus dem Völkerrecht folgende Verantwortung negiert und ein europäisches Asylsystem hervorgebracht, das in erster Linie den systemlogischen Sachzwängen der Immigrationskontrolle folgte. Rechtlich begründete Verantwortlichkeit und unionsrechtlich geforderte Solidarität lassen sich so nicht hervorbringen.

### **Systemische Krise des europäischen Asylsystems**

Diese grundlegenden dysfunktionalen Systemschwächen des Dubliner Systems sind offenkundig und haben dazu geführt, dass selbst die Verteidiger dieses Systems die hierfür maßgeblichen Tatsachen nicht mehr überzeugend bestreiten können: Der Weg der Flüchtlinge nach Europa ist lebensgefährlich geworden. In den Grenzstaaten bleiben die Aufnahmebedingungen weit unterhalb der vereinbarten Normen, teilweise brechen die nationalen Asylsysteme zusammen. Allenfalls über das Ausmaß des Zusammenbruchs herrscht Streit, insbesondere ob er »systemisch« bedingt ist oder ob die systemischen Schwächen noch behoben werden können. Die Flüchtlinge werden überwiegend oder doch häufig in entfernten Randzonen Europas weitab von ihren fami-

liären und sozialen Anknüpfungspunkten festgehalten und sind dort häufig feindseligen Haltungen und gewalttätigen Angriffen aus der Bevölkerung schutzlos ausgesetzt. Die irreguläre Weiterwanderung der dort in Quarantäne gehaltenen Flüchtlinge innerhalb der Union ist die Folge. Kriminalisierung und Inhaftierung der Flüchtlinge in vielen Mitgliedstaaten wird deshalb zur Norm. Rechtsextremistische und nationalistische Bewegungen, die durch die Eurokrise und Asyldebatte hoch gespült werden, bedrohen Demokratie, Menschenrechte, die Sicherheit der Flüchtlinge und das Konzept des Rechtsstaats. Die Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Union, diesen schwerwiegenden und sich stetig verschärfenden Gefahren entgegenzuwirken, bleiben weitgehend erfolglos. Zu unerschütterlich ist die offizielle Gewissheit, dass die überkommenen Methoden und Konzepte richtig sind und bei genügender Anstrengung aller Beteiligten die Störungen behoben werden können, während die Kritiker des europäischen Asylsystems gerade diese Methoden und Konzepte als strukturelle Ursachen der Krise identifizieren.

## Für eine gerechte Verteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge

Die Legitimität eines Systems zur Verteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge beruht darauf, dass es die beteiligten Staaten akzeptieren. Dies setzt voraus, dass es auf dem Prinzip der gerechten Aufteilung beruht. In diesem Zusammenhang wird in der politischen Diskussion die Forderung erhoben, alle am Dubliner System beteiligten Staaten müssten im gleichen Umfang wie die anderen Staaten Flüchtlinge aufnehmen. Dabei herrscht das Verständnis vor, nur ein System, das aus mathematischer Sicht eine gleichmäßige Aufteilung der Flüchtlinge in den Staaten des Dubliner Systems hervorbringe, sei ein gerechtes System. Dieses Verständnis blendet jedoch die geschichtliche Entwicklung der Europäischen Union und der Einwanderung in Europa aus.

### Entwicklung des europäischen Asylrechts

Die Europäische Gemeinschaft, 1957 als bloße Wirtschaftsgemeinschaft gegründet, hatte zu Beginn und auch während der ersten vier Jahrzehnte ihrer Existenz keinen Rechtsrahmen für die Flüchtlingsfrage entwickelt. Die Einheitliche Europäische Akte, mit der 1987 der gemeinsame Binnenmarkt in Angriff genommen wurde, machte aber bewusst, dass es gemeinsamer Absprachen im gegenseitigen Rechtsverkehr der Mitgliedstaaten bei der Behandlung von Flüchtlingen bedurfte. Die seit Mitte der 1980er Jahre eingeleitete praktische Zusammenarbeit der nationalen Regierungen führte aber zunächst nicht zur Schaffung von gemeinschaftsrechtlichen Regeln in der Flüchtlingsfrage. Vielmehr blieb bis 1997 der jeweilige nationale Rechtsrahmen für die Praxis der Mitgliedstaaten maßgebend. Abgesprochen wurde die Form der Zusammenarbeit und wohl auch in gewissem Umfang die Schaffung nationaler Abwehrinstrumente. Selbst als 1991 mit dem Vertrag von Maastricht die Flüchtlingsfrage erstmals in den Verträgen erwähnt wurde, wurde sie damit nicht Gegenstand des Europarechts. Dabei darf für das Verständnis der Krise des europäischen Asylrechts die Vorbildfunktion des **Schengener Vertragssystems** für das Gemeinschaftsrecht nicht übersehen werden: Ein kleiner Kreis von Mitgliedstaaten schaffte für seinen Hoheitsbereich einen Zuständigkeitsverteilungsmechanismus, der wenig später innerhalb der Gemeinschaft nicht durch Gemeinschaftsrecht, sondern durch einen multilateralen Vertrag der Mitgliedstaaten, durch das Dubliner Übereinkommen von 1990, durchgesetzt und damit zum rechtlich verbindlichen Maßstab für die Mitgliedstaaten wurde, ohne dass die nationale Praxis nach den Regeln und Verfahren des Gemeinschaftsrechts gestaltet und notfalls kontrolliert werden konnte. Das beim Übergang vom Schengener System zum Gemein-

schaftsrecht entwickelte Politikmuster wiederholte sich 2004 und 2007, als den zwölf neuen Mitgliedstaaten der gesamte Bestand des Flüchtlingsrechts als nicht mehr veränderbar vorgesezt wurde, ohne dass sie bei der Entstehung und Entwicklung dieses Rechts hätten mitwirken können. Zwei Tage vor dem Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 wurden zentrale Rechtsakte zur Regelung der Flüchtlingsfrage verabschiedet. Andererseits wurde von diesen Staaten verlangt, sofort im selben Umfang wie die traditionellen Mitgliedstaaten Flüchtlinge aufzunehmen und nach den bereits entwickelten Regeln zu behandeln, obwohl diese Staaten überhaupt keine Tradition als Aufnahmeländer hatten. Damit wurde eine weitere Ursache für die derzeitige Krise des Asylrechts geschaffen.

### **Unterschiedliche historische Hintergründe als Aufnahmegesellschaften**

Dass sich bislang in der Union nicht aus sich heraus eine ausgeglichene Aufteilung der Asylsuchenden und Flüchtlinge herausgebildet hat, hat **historische Gründe**, die der vertieften Reflexion bedürfen und deren Verständnis zu einer Lösung der Krise beitragen kann. Grundlegend für eine Überwindung der Krise ist das Eingeständnis, dass manche Staaten der Union seit Mitte der 1950er Jahre **Aufnahmegesellschaften** geworden sind, andere Mitgliedstaaten jedoch bislang nicht. Das Beharren auf der gemeinsamen Verantwortlichkeit aller Mitgliedstaaten für die Aufnahme von Flüchtlingen ist zwar richtig. Den europäischen Staaten, die im Laufe der Zeit zu Einwanderungsstaaten geworden sind, kommt jedoch bei der Verwirklichung dieses Ziels eine besondere Verantwortung zu. Demgegenüber muss den anderen Mitgliedstaaten bedeutend mehr Zeit für die Übernahme ihres Anteils an der gemeinsamen Verantwortung eingeräumt werden und kann eine gleichwertige Beteiligung am europäischen Asylsystem von diesen erst erwartet werden, wenn sie sich zu Einwanderungsstaaten transformiert haben. Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, sprechen keine guten Gründe für eine quantitativ gleichmäßige Aufteilung der Flüchtlinge in der Union. Die Gesellschaften im Kern der Europäischen Union verstehen sich aufgrund einer über fünf Jahrzehnte dauernden Entwicklung zunehmend als Einwanderungsgesellschaften. Allein deshalb kommt diesen Staaten eine besondere Verantwortung gegenüber den Staaten zu, die einer vergleichbaren Migrationsgeschichte ermangeln.

## Motive der Flüchtlinge für die Wahl des Asyllandes

Dass Flüchtlinge in Einwanderungsgesellschaften Schutz suchen, hat vielfältige Gründe. Einerseits suchen sie vermehrt dort Schutz, wo bereits Flüchtlinge ihrer kulturellen und nationalen Herkunft Aufnahme gefunden haben. Daraus entstehen Netzwerkstrukturen, welche die Integration erleichtern. Andererseits werden Einwanderungsgesellschaften von außen als offen empfunden und sind daher für Schutzsuchende attraktiv. Zwischen der Arbeits- und humanitären Zuwanderung besteht also ein enger Zusammenhang. Dieser erklärt auch, warum die traditionellen Einwanderungsstaaten in der Union die überwiegende Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen.

Auch die Mitgliedstaaten, die sich heute als Einwanderungsstaaten verstehen, haben einen Jahrzehnte dauernden konfliktreichen Prozess durchlaufen. In den 1950er bis in die Anfänge der 1970er Jahre beherrschten Arbeitswanderungen nach Europa und innerhalb Europas die politische Agenda in der Migrationsfrage. Wie gerade diese Migrationsphase erweist, verstanden sich die europäischen Staaten und insbesondere die Bundesrepublik ungeachtet der tatsächlich stattfindenden Arbeitsmigration nicht als Einwanderungsgesellschaften. Als seit Mitte der 1970er Jahre die Aufnahme von Flüchtlingen auf der europäischen Agenda stand, führte diese Realitätsverleugnung zwangsläufig zu vielfältigen Konflikten und Versuchen, sich der mit der humanitären Zuwanderung verbundenen Aufgabe zu entziehen. Erst seit 1997 stellt sich die Europäische Union dieser Aufgabe, erfährt freilich aufgrund der fortwirkenden Vorgeschichte der Realitätsverleugnung und Abdrängung der Flüchtlinge bei der Erfüllung dieser Aufgabe mannigfaltige Störungen.

Und doch hilft die Erkenntnis dieses geschichtlichen Zusammenhangs bei der Deutung der augenblicklichen Krise. Denn sie erleichtert die Einsicht, dass bei der Hervorbringung eines europäischen Asylsystems nicht ohne weiteres die hierfür erforderlichen gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen in allen Mitgliedstaaten im gleichen Umfang vorausgesetzt werden können. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten haben bis zur historischen Zäsur der Auflösung realsozialistischer Staaten keine Tradition der Migration und Flüchtlingsaufnahme hervorgebracht und sind in der Flüchtlingsfrage auch nach 25 Jahren nicht annähernd auf dem gleichen Entwicklungsstand wie die anderen Mitgliedstaaten mit Einwanderungstraditionen. Dies belegt insbesondere die in vielerlei Hinsicht menschenrechtswidrige Behandlung von Flüchtlingen etwa in Bulgarien, Rumänien und Ungarn. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten, wie etwa Griechenland, Italien und Spanien, haben sich zunächst als klassische Transitstaaten verstanden und erst 1997 mit der Einführung des Dubliner Systems Strukturen zur Flüchtlingsaufnahme aufbauen müssen. Eine relativ gleichmäßige Aufteilung der Flüchtlinge

unter den Mitgliedstaaten – ohne Berücksichtigung der erforderlichen Umwandlungsprozesse in den süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten – würde zu Lasten der Flüchtlinge gehen und liefe auch dem Integrationsziel der Europäischen Union zuwider.

## Asylantragszahlen in den Mitgliedstaaten

Die Statistiken von Eurostat über Asylbewerberzahlen von 2009 bis 2014 belegen, dass in den Schengen-Staaten, im Vereinigten Königreich und in Schweden und der Schweiz die Mehrzahl der Asylanträge gestellt werden.

So wurden etwa in Belgien in diesem Zeitraum 5,87 % (109.275 Anträge) aller Asylanträge in der Union gestellt, in Deutschland 24,81 % (461.910 Anträge), in Frankreich 16,88 % (314.225 Anträge), im Vereinigten Königreich 9,04 % (168.340 Anträge), in Schweden 13,89 % (258.610 Anträge), in der Schweiz<sup>7</sup> 6,18 % (115.005 Anträge), in Österreich<sup>8</sup> 5,61 % (104.365 Anträge) und in den Niederlanden 4,71 % (87.625 Anträge).

Bis auf Polen (2,56 %), Ungarn (6,53 %) und Bulgarien (1,35 %) blieb in den osteuropäischen Ländern in diesem Zeitraum die Quote zumeist unter einem Prozent, so in Kroatien 0,16 %, Litauen 0,12 %, Lettland 0,06 %, Estland 0,02 %, Rumänien 0,48 %, Slowakei 0,10 %, Slowenien 0,08 % und Tschechien 0,18 %. Dass in Griechenland 2,36 % und in Italien 9,38 % aller Asylanträge gestellt wurden, ist dem Umstand der derzeitigen Reiserouten der Flüchtlinge geschuldet, kann aber nicht als tragfähige Aussage dahin verstanden werden, dass es sich hier um erwünschte Zielländer handelt. Dies belegt auch die Quote von 1,05 % für Spanien, das früher ein führendes Einreiseland war, über das aber seit 2009 nicht mehr die zentralen Reiserouten nach Europa führen.

Die abweichende Quote für Polen hat ihren Grund darin, dass dort alle einreisenden Asylsuchenden, zumeist Tschetschenen aus der Russischen Föderation, gezwungen werden, zur Vermeidung einer Abschiebung in ihr Herkunftsland einen Asylantrag zu stellen. Dies scheint in jüngster Zeit auch vermehrt auf Bulgarien und Ungarn zuzutreffen, findet aber in den Statistiken für 2009 bis 2014 noch keinen Niederschlag. In einigen traditionellen Mitgliedstaaten ist die Quote ebenfalls sehr gering, so in Finnland 0,79 %, in Irland 0,49 %, in Luxemburg 0,41 % und in Dänemark 2,19 %.

7 Obwohl die Schweiz kein Mitgliedstaat der Union ist, bezieht sich der Anteil der dort registrierten Asylsuchenden auf die Gesamtzahl der Asylsuchenden in der Europäischen Union.

8 Österreich gibt keine Zahlen über Erstanträge an. Daher dürften in der Zahl auch Folgeanträge enthalten sein.

Diese Zahlen sind Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung von Staaten der Union, die sich zu Einwanderungsstaaten entwickelt haben. Sie belegen, dass den Gesellschaften in Mittel- und Nordeuropa derzeit und auch auf absehbare Zeit bei der Aufnahme von Flüchtlingen eine führende Rolle zukommt. Dabei werden einige dieser Staaten gegenüber anderen als besonders attraktiv von den Flüchtlingen empfunden und findet dieser Umstand in den Zugangszahlen seinen Niederschlag.

### **Asylantragszahlen in Relation zur Bevölkerungszahl**

2014 wurden in absoluten Zahlen gemessen die meisten Asylanträge in der Bundesrepublik gestellt (202.815). Das sind etwa ein Viertel aller Anträge in der Union. In Frankreich wurden 2014 64.210, in Schweden 81.325 und im Vereinigten Königreich 31.945 Anträge gestellt. Der Vergleich der Flüchtlingszahlen mit der jeweiligen Bevölkerungsgröße verändert jedoch das Bild. Danach wurden 2014 in Schweden 8,4 (2013: 5,7) Asylanträge pro tausend Einwohner gestellt. Das wirtschaftlich starke Deutschland belegte mit 2,5 Asylanträgen pro tausend Einwohner lediglich den siebten Rang noch hinter Österreich (3,3), Ungarn (4,3) und Dänemark (2,6). Statistiken aus früheren Jahren bestätigen diesen Befund. Eine Untersuchung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Das Bundesamt in Zahlen 2013, 2014, S. 29) kommt für das Jahr 2013 zu der abschließenden Feststellung, dass die bevölkerungsmäßig kleineren Staaten Schweden und Malta insgesamt betrachtet einen höheren Asylzugang aufwiesen, während die meisten Länder mit einer Bevölkerungszahl von über 30 Millionen Einwohnern einen Asylbewerberzugang von unter einem Antragsteller je tausend Einwohner verzeichneten.

Die besondere Attraktivität Deutschlands für Flüchtlinge hat sicherlich auch ihren Grund in der wirtschaftlichen Stabilität innerhalb einer schwächelnden europäischen Gesamtwirtschaft. Wird der Gesamtzusammenhang der Migration betrachtet, ist festzustellen, dass seit einigen Jahren die Migration nach Deutschland politisch gefördert wird, also erwünscht ist. So kamen 2012 rund 592.000 Migranten nach Deutschland. Damit belegt Deutschland den Spitzenplatz im europäischen Vergleich. Gegenüber den 1980er bis 1990er Jahren hat sich damit die Situation der Migration grundlegend verändert. Wenn Arbeitsmigration erwünscht ist, verliert die frühere Angst vor der Sogwirkung gegenüber humanitärer Zuwanderung wesentlich an Plausibilität und Überzeugungskraft.



## Ausweg aus der Krise: Freie Wahl des Zufluchtsstaates

Für die Lösung der europäischen Asylkrise stehen drei Konzeptionen zur Auswahl:

Die erste Option stellt das derzeitige Dubliner System dar. Da dieses aber von unüberwindbaren strukturellen Fehlern beherrscht wird, kann es als realistische und eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeit hervorbringende Alternative nicht in Betracht gezogen werden.

Als Alternative zum gegenwärtigen System werden derzeit verschiedene **Quotenmodelle** diskutiert. Diese verfolgen den Zweck, die Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten der Union zu verteilen. Als ein Vorbild dieses Modells wird das System der Aufteilung der Asylsuchenden im Bundesgebiet gesehen. In der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Bundesländer untereinander auf einen Quotenschlüssel (**Königsteiner Schlüssel**) geeinigt, nach dessen Maßgabe die Asylsuchenden innerhalb des Bundesgebietes aufgeteilt werden. Nach der Statusgewährung entfallen die aufenthaltsrechtlichen Restriktionen. Vielmehr genießen die Flüchtlinge Niederlassungsfreiheit im gesamten Bundesgebiet. Zwar würde dieses Quotenmodell aus mathematischer Sicht eine relativ ausgeglichene Verteilung der Asylsuchenden in der Union gewährleisten können. Es würde aber ebenso wenig wie das derzeitige System die individuellen Interessen der Asylsuchenden angemessen berücksichtigen und diese weiterhin gegen ihren Willen von ihren familiären, kulturellen und sozialen Netzwerken abschneiden, deshalb weiterhin im großflächigem Ausmaß zwangsweise Überstellungen in andere Mitgliedstaaten zur Folge haben und damit auch die Praxis der Abschiebungshaft nicht wirksam beenden.

Die EU-Kommission schlägt ein Quotensystem für Umsiedlungen bzw. Verteilungen in Notfällen vor. Um die dramatische Situation in Griechenland und Italien zu bewältigen, hat die Kommission einen zeitlich befristeten Umsiedlungsmechanismus für Schutzsuchende aus Eritrea und Syrien vorgeschlagen. Auf der Grundlage von Kriterien wie dem Bruttoinlandsprodukt, der Bevölkerungsgröße, der Arbeitslosenquote sowie der aufgenommenen Asylsuchenden und Flüchtlinge schlägt die Kommission einen Umverteilungsschlüssel vor. 40.000 eritreische und syrische Schutzsuchende aus Italien und Griechenland sollen innerhalb der nächsten zwei Jahre auf dieser Grundlage verteilt werden. Darüber hinaus beabsichtigt die EU-Kommission bis Ende 2015 einen Legislativvorschlag zu unterbreiten, der ein obligatorisches Umverteilungssystem vorsieht.

Im Falle eines sogenannten Massenzustroms von Flüchtlingen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, sollen diese auf die anderen EU-Mitgliedstaaten verteilt werden.

Kein Quotenmodell, das die Schutzsuchenden zwangsweise verteilt, würde die unregulierte Binnenwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Union beenden.

Schließlich wird als Alternative zum derzeitigen und zum Quotenmodell das **Prinzip der freien Wahl des Zufluchtsstaates** diskutiert. Dieses würde die strukturellen Schwächen des geltenden und des Quotenmodells beheben. Diskutiert wird darüber hinaus, Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten unmittelbar nach der Statusgewährung im Rahmen der Daueraufenthaltsrichtlinie Freizügigkeit in der Union einzuräumen und Statusentscheidungen der Mitgliedstaaten im Bereich des Flüchtlingsrechts und beim subsidiären Schutz gegenseitig anzuerkennen.

Diese Maßnahmen zusammen, die freie Wahl nach der Einreise, die Gewährung von Freizügigkeit nach der Statusgewährung und die gegenseitige Anerkennung von Statusentscheidungen, sollten im Rahmen des europäischen Asylsystems eingeführt werden, weil dadurch den Forderungen des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte in optimaler Weise genügt werden kann.

### **Das Prinzip der freien Wahl – Grundlagen im Flüchtlingsschutz**

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das aus Staatenvertretern bestehende Exekutivkomitee von UNHCR bereits 1979 in der Empfehlung Nr. 15 (XXX) beschlossen hatte, dass die »Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte,« »so weit wie möglich berücksichtigt werden« sollten. Damit wird ein grundlegendes Prinzip des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts zum Ausdruck gebracht, das auch menschenrechtlich begründet ist. Denn Flüchtlinge suchen dort Schutz, wo sie die besten Voraussetzungen für einen Neuanfang finden und auf die Hilfe und Unterstützung ihrer Communities hoffen können. Demgegenüber lässt sich ein allein an staatlichen Interessen ausgerichteter aufgezwungener Schutz weder flüchtlings- noch menschenrechtlich begründen.

## **Einwand der ungleichen Verteilung der Flüchtlinge**

Gegen dieses Prinzip wird eingewandt, es würde zu einer übermäßigen Konzentration der Flüchtlinge in der Union auf wenige Mitgliedstaaten führen. Diese Kritik kann zwar nicht gänzlich als unbegründet zurückgewiesen werden. Aber auch das derzeitige System nimmt nicht alle Mitgliedstaaten gleichmäßig in die Pflicht, wie die statistische Aufteilung der Asylsuchenden und Flüchtlinge in der Union erweist. Trotz vielfältiger Anstrengungen, die Flüchtlinge in die Einreisestaaten zu überstellen, kehren diese wegen der dort häufig bestehenden unzumutbaren Lebensbedingungen in Staaten mit besseren Lebensbedingungen zurück. Eine realistische Bewertung der europäischen Geschichte der Migration darf nicht die Augen vor der Erkenntnis verschließen, dass es diese Staaten in mittlerer Lage der Union sind, in denen sich seit den 1950er Jahren aufgrund der damals einsetzenden Arbeitsmigration Einwanderungsgesellschaften herausgebildet haben. Diese durch die Arbeitsmigration hervorgebrachte Tradition hat unmittelbare Auswirkungen auf die humanitäre Zuwanderung. Der Aufbau des herrschenden Dubliner Systems war von Anfang an von der Verdrängung des historischen Zusammenhangs von Arbeits- und humanitärer Migration beherrscht. Wird dieser nicht berücksichtigt, kann auch die derzeitige Krise kaum wirksam überwunden werden. Solange die anderen Mitgliedstaaten keine Tradition der Migration entwickelt haben, kann nicht erwartet werden, dass dort im erforderlichen Umfang die für die Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlinge notwendigen Strukturen aufgebaut werden. Die sich aus den aktuellen Fluchtwegen und Migrationspfaden ergebenden Herausforderungen für die Einreisestaaten lassen diesen keine Zeit, die erforderlichen Strukturen aufzubauen. Hierzu muss ihnen aber mehr Zeit eingeräumt werden. Der durch europäisches Recht angeordnete einheitliche Standard für die Aufnahme sowie verfahrens- und statusrechtliche Behandlung wird bis dahin eine rechtliche Fiktion bleiben. Auf Fiktionen lässt sich jedoch kein menschenwürdiges Recht aufbauen.

## **Perspektivische Verbesserung der Situation in der gesamten EU**

Was bei der Hervorbringung des europäischen Asylsystems gefehlt hat und weiterhin fehlt, ist die notwendige Einsicht der Regierungen der traditionellen Einwanderungsgesellschaften, dass das europäische Asylsystem an die hervorgebrachten historischen Gegebenheiten anknüpfen muss, wenn es nicht zum Zwangsregime entarten soll. Dies aber erfordert Geduld mit dem langdauernden Integrationsprozess in einer heterogenen Gemeinschaft derart unterschiedlicher Staaten wie es die Mitgliedstaaten darstellen und den Mut zu einem offenen Diskurs in den eigenen Gesellschaften, damit die historische Tatsache ungleichmäßiger Verteilung von Flüchtlingen in der Union und die

sich daraus ergebende langfristige Aufgabe einer Integration aller Mitgliedstaaten gesellschaftlich akzeptiert wird. Mit der zunehmenden ökonomischen und politischen Integration der Mitgliedstaaten werden sich möglicherweise auch die Mitgliedstaaten, in die bislang keine Migration stattfindet, zu Einwanderungsgesellschaften wandeln und damit auch für Asylsuchende attraktiv werden. Solange aber die europäische Integration diese Entwicklungsstufe nicht erreicht hat, werden alle rechtlichen Versuche, entgegen den historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen, einheitliche Standards normativ anzuordnen, scheitern, weil sich die Flüchtlinge auf Dauer nicht in entfernten Randzonen und dauerhaft getrennt von ihren Verwandten und kulturellen Gemeinschaften festhalten lassen. Weil in Staaten, in die traditionell Arbeitsmigration stattfand, migrantische Strukturen bestehen, wird sich die humanitäre Zuwanderung in diese Strukturen vollziehen, auch wenn die Union durch Zwangsrecht diesen Zusammenhang von Arbeitsmigration und humanitärer Zuwanderung verleugnet. Statt derart zwangsweiser Versuche sollte auf finanzielle und ökonomische Anreize für die Staaten, die bislang nicht die für die Flüchtlingsaufnahme erforderlichen Strukturen herausgebildet haben, gesetzt werden. Derartige Anreize zum Aufbau menschenwürdiger Standards könnten etwa bei der Festsetzung der finanziellen Quote für den Beitrag, den die einzelnen Mitgliedstaaten für den Gesamthaushalt der Union aufbringen müssen, berücksichtigt werden. Umgekehrt sollten die Staaten finanziell entlastet werden, in die primär die humanitäre Zuwanderung stattfindet.

Das hier aufgezeigte differenzierte Gesamtbild der Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union rechtfertigt nicht die Annahme, bei einer freien Wahl des Zufluchtsstaates würden Flüchtlinge überwiegend in Deutschland Schutz suchen. Vielmehr sind es die Staaten der Union mit Einwanderungstradition, die mit unterschiedlichem Gewicht die Mehrzahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge in der Union aufnehmen. Sie waren und sind es aber andererseits, die das europäische Projekt seit seinem Beginn im Jahre 1957 maßgebend inspiriert und gefördert haben. Ungeachtet derzeit hochgepülter antieuropäischer Ressentiments in vielen Gesellschaften auch und gerade in den traditionellen Einwanderungsstaaten der Europäischen Union ist in diesen Staaten das Verständnis vorherrschend, dass die Weiterverfolgung des europäischen Projekts für die eigene nationale Entwicklung von grundlegender Bedeutung ist. Für die Flüchtlingsfrage bedarf es der Erkenntnis, dass der seit 1997 eingeschlagene Weg zwar richtig ist und der Zugang in die EU sowie die Wanderung innerhalb Europas gemeinsamer Regelungen bedürfen. Die Vorstellungen darüber, wie er weiter beschritten werden soll, bedürfen aber der Überprüfung. In der zusammenwachsenden europäischen Staatenwelt gibt es keinen Weg zurück vor 1997, unabhängig davon, dass die damals vorherrschende Regellosigkeit der Praxis der Mitgliedstaaten und die Schutzlosigkeit der Flüchtlinge inakzeptabel waren. Dass alle Mitgliedstaaten in Europa ihren Beitrag zur Er-

füllung der Aufgabe des Flüchtlingsschutzes leisten müssen, kann nicht überzeugend bestritten werden, aber jeder Mitgliedstaat kann dieser Aufgabe nur nach seinem Vermögen und unter Berücksichtigung seiner spezifischen historischen, politischen und wirtschaftlichen Besonderheiten nachkommen. Dass die traditionellen Einwanderungsstaaten diese historische Evidenz bei der Herausbildung des europäischen Asylsystems nicht angemessen berücksichtigt haben, ist der tieferliegende Grund für die Dysfunktionalität dieses Systems. Weil weder die wirtschaftlichen noch die sozialen noch die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für die Übernahme der Verantwortung für Flüchtlinge durch alle Mitgliedstaaten nach denselben Regeln vorherrschen, ist das europäische Asylrecht wenige Jahre nach seinem Start in eine tiefgreifende Krise gestürzt. Mit der Einsicht in den traditionellen Einwanderungsstaaten, dass die solidarische und gerechte Aufteilung der Verantwortung für die Flüchtlinge in Europa ihnen aufgrund ihrer historisch und politisch zugewachsenen Privilegien besondere Aufgaben auferlegt, wird auch ein Ausweg aus der derzeitigen Krise aufscheinen.

**Um die gegenwärtige Krise des europäischen Asylsystems überwinden zu können, wird daher gefordert,**

1. dass das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise aufgegeben und dementsprechend Art. 13 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-VO) aufgehoben wird,
2. dass den Asylsuchenden im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 die freie Wahl des Zufluchtsstaates gewährt wird,
3. dass den Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten gleichzeitig mit der Statusgewährung das Freizügigkeitsrecht innerhalb der Europäischen Union im Rahmen der Daueraufenthaltsrichtlinie eingeräumt wird und
4. Statusentscheidungen der Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union gegenseitig anerkannt werden.

## Kontakt Daten der Herausgeber:

### **AWO**

#### **Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.**

Heinrich-Albertz-Haus, Blücherstr. 62/63  
D-10961 Berlin  
Tel.: +49 (30) 26 30 9 - 199  
info@awo.org  
[www.awo.org](http://www.awo.org)

#### **Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.**

Oranienburger Str. 13-14, D-10178 Berlin  
Tel.: +49 (30) 246 36 - 330  
fluechtlingshilfe@paritaet.org  
[www.migration.paritaet.org](http://www.migration.paritaet.org)

### **Deutscher Anwaltverein**

Littenstraße 11, D-10179 Berlin  
Tel.: +49 (30) 72 61 52 - 0  
bachmann@anwaltverein.de  
<http://auslaender-asyl.dav.de>

#### **Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband e.V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1  
D-10115 Berlin  
Tel.: +49 (30) 6 52 11 - 16 39  
flucht@diakonie.de  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

#### **Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland**

Witzlebenstraße 30a, D-14057 Berlin  
Tel.: +49 (30) 32 60 25 90  
info@jesuiten-fluechtlingsdienst.de  
[www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

### **Neue Richtervereinigung e.V.**

Greifswalder Straße 4, D-10405 Berlin  
Tel.: +49 (30) 42 02 23 49  
Fax: +49 (30) 42 02 23 50  
bb@neuerichter.de  
[www.neuerichter.de](http://www.neuerichter.de)

### **PRO ASYL**

Postfach 160624, D-60069 Frankfurt/M.  
Tel.: +49 (69) 24 23 14 10  
proasyl@proasyl.de  
[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

### **Rechtsberaterkonferenz**

c/o Rechtsanwalt Michael Koch  
Textorstr. 9, D-97070 Würzburg  
Tel.: +49 (931) 521 42  
koch@unsere-anwaelte.de  
[www.rechtsberaterkonferenz.de](http://www.rechtsberaterkonferenz.de)

#### **Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.**

Haus der Demokratie und  
Menschenrechte  
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin  
Tel.: +49 (30) 41 72 35 55  
kontakt@rav.de  
[www.rav.de](http://www.rav.de)

Veröffentlicht im Juni 2015  
Schlussredaktion: PRO ASYL



NEWS

## **„Migrationshaft“ heißt jetzt „Asylhaft“: Warum Abschiebungen nach Ungarn immer noch die Mensche**

11.07.2014



Hier in Debrecen befindet sich eine Haftanstalt für Flüchtlinge innerhalb eines offenen Lagers. Ein Teil der Betroffenen wird inhaftiert, andere im offenen Lager untergebracht. Wer und warum inhaftiert wird, ist undurchsichtig. Foto: Hungarian Helsinki Committee

**Verstoßen Abschiebungen von Flüchtlingen nach Ungarn gegen die  
Menschenrechte? Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof  
urteilte neulich in einem Fall eines afghanischen Flüchtlings, dass  
JETZT SPENDEN!**



## **sei nicht der Fall. Dabei ist die Menschenrechtssituation von Flüchtlingen in Ungarn nach wie vor desaströs. Das zeigt ein neuer Bericht des Ungarischen Helsinki Komitees.**

Sind Abschiebungen von Flüchtlingen nach Ungarn mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vertretbar? Das suggeriert ein Gerichtsurteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR), der am 3. Juli 2014 über den Fall eines minderjährigen afghanischen Flüchtlings urteilte, der von Österreich nach Ungarn abgeschoben werden soll.

Die Frage ist brisant – sie betrifft Tausende Flüchtlinge in der EU, denen im Rahmen der Dublin-Verordnung die Abschiebung aus anderen EU-Staaten nach Ungarn droht, weil sie in Ungarn erstmals die EU betreten haben. Allein Deutschland hat 2013 Ungarn um die „Übernahme“ von 2441 Flüchtlingen gebeten – ihnen allen droht damit die Abschiebung nach Ungarn.

### **„Migrationshaft“ heißt jetzt „Asylhaft“**

Ein Bericht des PRO ASYL-Projektpartners Hungarian Helsinki Committee (HHC), der noch nicht in das Urteil des EGMR einging, zeigt, dass die Situation von Flüchtlingen und Schutzsuchenden in Ungarn nach wie vor gravierend ist: Zwar hatte Ungarn nach scharfer Kritik von HHC, UNHCR, dem EGMR und der Europäischen Kommission Anfang 2013 die sogenannte „Migrationshaft“ beendet, die Asylsuchende in Ungarn regelmäßig ins Gefängnis brachte – aber mittlerweile wird wieder inhaftiert: Im Juli 2013 wurde in Ungarn ein neues „Asylhaftregime“ eingeführt.

Etliche Asylsuchende, die zum ersten Mal einen Asylantrag in Ungarn stellen – mitinbegriffen Schutzsuchende, die im Rahmen von Dublin nach Ungarn abgeschoben wurden –, werden nun wieder inhaftiert, teilweise während ihres gesamten Asylverfahrens. Zwischen dem 1. Juli 2013 und dem 17. April 2014 hat die zuständige Behörde insgesamt 2.372 Haftanordnungen erlassen, Anfang April 2014 waren über 40 Prozent aller männlichen neuen Asylsuchenden inhaftiert.

**JETZT SPENDEN!**

## **Haft wird willkürlich verhängt**

Und wer einmal in Haft ist, kommt nicht so schnell wieder frei: Zwar erfolgt eine regelmäßige rechtliche Überprüfung der Asylhaft, aber das nur alle 60 Tage, und in der Praxis ist die Prüfung wirkungslos: Bei der Verlängerung der Haft werden pauschal Textbausteine aneinander gereiht – es wird nicht im Einzelfall geprüft bzw. begründet, warum die Haft verlängert wird. Und das ist auch schon bei der Haftanordnung der Fall – eine individuelle Prüfung, ob und warum der oder die Betroffene in Haft genommen wird, findet nicht statt.

Die Gründe, aus denen Haft angeordnet werden kann, wurden im Zuge der Gesetzesänderung im Juli 2013 massiv ausgeweitet und orientieren sich an der EU-Aufnahmerichtlinie, die 2013 überarbeitet wurde: Die Befürchtung, dass die in der Richtlinie festgelegten Gründe zu einer Ausweitung der Inhaftierung von Asylsuchenden führen werde, hat sich am Beispiel Ungarn leider voll bestätigt.

## **Dublin-Abschiebungen nach Ungarn sofort aussetzen**

Die maximale Dauer der „Asylhaft“ beläuft sich auf sechs Monate. Trotz des Verbots der Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen hat HHC immer wieder Fälle dokumentiert, in denen minderjährige Asylsuchende gemeinsam mit Erwachsenen inhaftiert wurden. Die hygienischen Bedingungen in Haft gelten als sehr schlecht. Inhaftierte berichten immer wieder über Schläge und Misshandlungen durch das Gefängnispersonal. Immer wieder kommt es zu testen von Flüchtlingen und Aktivistinnen und Aktivisten Haftregime.

Pro-  
gegen das

Neben den miserablen Lebensbedingungen, unter denen Asylsuchende und Flüchtlinge in Ungarn leiden, ist die Inhaftierung von Schutzsuchenden der zentrale Grund, weiterhin eine sofortige Aussetzung von Dublin-Abschiebungen nach Ungarn zu fordern. Flucht ist kein Verbrechen.

**JETZT SPENDEN!**

Mit Zelten in die Pampa: Ungarns Umgang mit Flüchtlingen (21.07.15)

Kein Schutz für niemanden: Ungarn verabschiedet sich vom Flüchtlingsrecht (07.07.15)

EuGH-Urteil: Asylsuchende haben Recht auf menschenwürdige Unterbringung (27.02.14)

Bleiberecht für die 72 afghanischen Ungarn-Flüchtlinge gefordert (07.11.13)

Ungarn: Flüchtlinge im Teufelskreis eines Mängelsystems (28.10.13)

Asylsuchende immer häufiger schon bei Einreise inhaftiert (18.07.13)

UNHCR kritisiert Dublin-II-Abschiebungen nach Ungarn (11.10.12)

In Haft oder obdachlos auf der Straße: Neuer Bericht dokumentiert dramatische Situation von Flüchtlingen in Ungarn (15.03.12)

Europäischer Menschenrechtsgerichtshof verurteilt Ungarn (21.09.11)

---

## **PRO ASYL**

Postfach 16 06 24  
60069 Frankfurt/M.

proasyl (at) proasyl.de  
Telefon: +49 (0) 69 – 24 23 14 – 0  
Fax: +49 (0) 69 – 24 23 14 72

Unsere Beratungshotline:  
Telefon: +49 (0) 69 – 24 2314 20  
Mo – Fr  
10 – 12 Uhr

Spendenkonto  
IBAN: DE70 3702 0500 5050 5050  
50  
BIC: BFSWDE33XXX

**JETZT SPENDEN!**

14 – 16 Uhr

**JETZT SPENDEN!**



# SÄCHSISCHER FLÜCHTLINGSRAT

[AKTUELLES](#)[WER WIR SIND](#) ▾[WAS WIR MACHEN](#) ▾[INFORMIEREN](#) ▾[MITMACHEN](#)[KONTAKT](#)[SPENDEN](#)

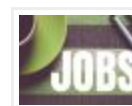
## DUBLIN III VERORDNUNG – VERORDNUNG (EG) NR. 604/2013

Die Dublin-III-Verordnung ist eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013; in Kraft getreten ist sie am 1. Januar 2014. Die Dublin-III-Verordnung hat die Dublin-II-Verordnung ersetzt. Die Grundidee der alten Verordnung wurde dabei erhalten, aber Prinzipien des Verfahrens wurden geändert.

Die Dublin-III-Verordnung legt die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaates fest, der für die Prüfung eines in einem EU-Mitgliedsstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist. Der Kern der Verordnung besagt Folgendes: Stellt eine geflüchtete Person innerhalb der EU einen Asylantrag, so überprüft der jeweilige Staat, ob er für die Durchführung des



### JOBS



Stellenausschreibung Soziale Betreuung von Flüchtlingen

21. Januar 2020

### TWITTER

Meine Tweets

Asylverfahrens verantwortlich ist. Grundlage dafür ist die Bestimmung, dass derjenige Mitgliedstaat, in dem eine geflüchtete Person erstmals europäisches Territorium betritt, das Asylverfahren durchführen muss. Sofern ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, wird an diesen ein Übernahmeersuchen gestellt. Hält der ersuchte Mitgliedstaat dies für begründet, stimmt er innerhalb der Antwortfrist zu. Wird die Überstellung nicht innerhalb von sechs Monaten nach der Zustimmung bzw. im Falle einer Klage nach der Entscheidung hierüber durchgeführt, geht die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat über. Bei Haft verlängert sich die Frist auf längstens 1 Jahr, bei Untergetauchen auf 18 Monate.

Hintergrund ist, dass jede\*r Asylsuchende, der oder die in die EU einreist, grundsätzlich Anspruch auf nur ein Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union hat. Stellt zum Beispiel eine geflüchtete Person aus Tschetschenien in der Slowakei einen Asylantrag und wird abgelehnt, kann sie nicht einfach nach Deutschland weiterreisen und es erneut versuchen. Ihr Asylantrag würde umgehend ohne inhaltliche Prüfung als unzulässig abgelehnt und sie zurück in die Slowakei abgeschoben werden. So sollen Weiterwanderungen und Mehrfachanträge in der EU vermieden werden.

In der Praxis sieht das so aus: Die meisten Geflüchteten, die nach Europa kommen, stammen aus Afrika und Asien. Häufig kommen sie über den Seeweg in Spanien, Italien, Malta oder Griechenland an. Aber auch über die neuen EU-Mitgliedsstaaten an den östlichen Außengrenzen erreichen Geflüchtete auf dem Landweg Europa. Da in diesen Ländern die Lebensbedingungen sowie die

## NEWS ABONNEMENT

Ihr möchtet gern auf dem Laufenden bleiben? Wir bieten regelmäßigen **Newsletter- und Pressespiegel**-versand an. Weitere Informationen und die Anmeldung dazu findet ihr auf nachfolgender Abo-Seite.

 Zum  
News  
Abo »

Durchführung des Asylverfahrens für die Schutzsuchenden sehr schlecht sind, besteht häufig ein Interesse an der Weiterreise, um in ein anderes Land zu gelangen. Oft sind auch familiäre Angelegenheiten Grund für die Weiterreise.

### Wesentliche Punkte der Dublin-III-Verordnung im Vergleich zu Dublin II

(Quelle: [Einschätzung von PRO ASYL zu den Neuregelungen des EU-Asyl-Pakets von 12.6.2013](#))

**Anwendungsbereich (Artikel 1):** Der Anwendungsbereich der Verordnung ist deutlich ausgeweitet worden. Bisher war sie nur anwendbar, wenn ein Antrag auf Asyl gestellt worden war. Künftig wird sie auch dann anwendbar sein, wenn ein Antrag auf subsidiären Schutz gestellt wurde. Die Möglichkeit, der Anwendung des Dublin-Verfahrens zu entgehen, indem der Antrag auf eine Antragsstellung auf subsidiären Schutz reduziert wird, ist damit künftig ausgeschlossen.

**Überstellungsverbot bei systemischen Mängeln (Artikel 3 Absatz 2):** In der Umsetzung der Entscheidung des EuGH vom 21. Dezember 2011 wird ausdrücklich geregelt, dass keine Überstellung in einen Mitgliedstaat erfolgen darf, wenn dort der asylsuchenden Person Menschenrechtsverletzungen drohen. Vorausgesetzt wird konkret, dass in einem anderen Mitgliedstaat das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen systemische Mängel aufweisen, die eine Gefahr der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen.

Mehr über  
Flucht und  
Asyl wissen?  
Wir bieten  
Schulungen  
und Vorträge  
an! Die  
Buchung ist  
unkompliziert.  
Mehr Infos  
hier:



Schulungsangebot



QUERFELD  
D  
MAGAZIN



**Recht auf Information (Artikel 4):** Neu geregelt wurden bestimmte Verfahrensrechte, deren Nichtbeachtung in der Vergangenheit zu großen Problemen in der Praxis geführt hat. Zum Beispiel wurden Asylsuchende regelmäßig nur unzureichend informiert. In der Neufassung der Verordnung ist vorgesehen, dass Asylsuchende einen Anspruch auf Information haben, sobald der Antrag auf Schutz gestellt worden ist. Dabei soll umfassend über das Dublin-Verfahren und dessen Kriterien sowie weitere Aspekte informiert werden.

**Persönliches Gespräch (Artikel 5):** Garantiert ist ebenso die Durchführung eines persönlichen Gesprächs – also eine Anhörung zu Aspekten des Dublin-Verfahrens. Diese Anhörung muss zeitnah erfolgen. Für Deutschland stellt diese Regelung eine Verbesserung dar. Bisher entfiel eine solche Anhörung vollständig, wenn sich die asylsuchende Person in Haft befunden hat. Fand eine Anhörung statt, so ist sie in der Regel nicht mit dem Ziel verfolgt worden, eine umfassende Aufklärung zu möglichen Gründen, warum eine andere Zuständigkeit, etwa aus humanitären Gründen, als die des Einreisestaates vorliegen könnte.

**Garantien für Minderjährige (Art. 6):** Ein wichtiges Ziel der Kommission war es, den Schutz von Minderjährigen zu stärken. In den Erwägungsgründen wird hervorgehoben, dass die Anwendung der Verordnung das Wohl des Kindes im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention und mit der Grundrechte-Charta eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein sollte. Dementsprechend legt Artikel 6 der Verordnung fest, dass das Kindeswohl in allen



Verfahren nach dieser Verordnung eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein soll. Weiter ist geregelt, dass unbegleitete Minderjährige von einem Vertreter bzw. einer Vertreterin vertreten und/oder unterstützt wird. Der Vertreter bzw. die Vertreterin muss dabei über eine entsprechende Qualifikation und Fachkenntnisse verfügen. Zugleich wird das Recht des Vertreters bzw. der Vertreterin auf Akteneinsicht garantiert. Die neue Verordnung greift auf, dass allein in der Union umherirrende Minderjährige oft zu wenig dabei unterstützt werden, in anderen Mitgliedstaaten befindliche Verwandte zu erreichen. Um die Minderjährigen besser zu unterstützen, schreibt die Verordnung vor, dass die Mitgliedstaaten eng miteinander kooperieren und der Möglichkeit der Familienzusammenführung gebührend Rechnung tragen. Der Mitgliedstaat soll zu diesem Zwecke Ermittlungen anstellen. Ausdrücklich ermuntert die Verordnung dazu, auch die Suchdienste von internationalen Organisationen (z.B. das Rote Kreuz) in Anspruch zu nehmen. An dieser Stelle gibt die Verordnung weiter vor, dass das Personal qualifiziert sein soll. Die Verordnung enthält eine Ermächtigung, die die Kommission berechtigt, Durchführungsakte zu erlassen, die die Durchführung von Maßnahmen zur Familienzusammenführung erleichtern soll. Daneben soll dem Wohlergehen und der sozialen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Hintergrundes des\*r Minderjährigen Rechnung getragen werden. Ebenso sind Sicherheitserwägungen, etwa im Falle von Menschenhandel, anzustellen. Bei alledem soll die Ansicht des Minderjährigen – entsprechend seines Alters und seiner Reife – berücksichtigt werden.

**Zustellung des Zuständigkeitsbescheides**

**(Artikel 26):** Die Zuständigkeitsentscheidung muss künftig verpflichtend dem Betroffenen auch zu gestellt werden. Auch dies war in Deutschland nicht immer der Fall. In der Regel wurde der Bescheid erst am Tag der Rückschiebung überreicht, sodass Rechtsmittel kaum noch möglich waren. Handelte es sich um Fälle, in denen die asylsuchende Person im grenznahen Raum aufgegriffen worden war, so wurde ihr in der Regel, abgesehen von der sofortigen Zurückweisung, kein eigener Zuständigkeitsbescheid bei der Rückschiebung ausgehändigt. Diese Praxis wird in Zukunft nicht mehr zulässig sein.

**Rechtsmittel (Artikel 27):** Die neue Verordnung regelt erstmals die Garantie für einen einstweiligen Rechtsschutz. Jede\*r Asylsuchende hat das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel. Dabei wird es den Mitgliedstaaten überlassen, zwischen drei Varianten von unterschiedlich stark ausgestalteten Rechtsmitteln zu wählen. Die beste Option wäre eine automatische Aussetzung der Überstellung, solange noch nicht rechtskräftig über alle Rechtsmittel entschieden worden ist. Die schwarz-gelbe Koalition hat sich bereits im Vorgriff auf die neue Verordnung für die schwächste Variante des Rechtsschutzes entschieden: Innerhalb einer Woche nach Zustellung des Dublin-Bescheides muss die asylsuchende Person einen Eilantrag beim Verwaltungsgericht stellen, um eine Prüfung des Gerichts zu erreichen, ob die Rückschiebung einstweilig auszusetzen ist. Obwohl hier der Rechtsschutz nach Willen der Bundesregierung eher schwach ausgestaltet sein soll, stellt diese neue Regelung für die deutsche Situation

einen großen Fortschritt dar. PRO ASYL und andere Organisationen hatten jahrelang darum gestritten, dass der Ausschluss vom Eilrechtsschutz endlich abgeschafft wird. Erst unter dem Zwang des neuen Unionsrechtes konnte dies in Deutschland durchgesetzt werden.

**Inhaftierung (Artikel 28):** Es wird ein neuer Haftgrund für Dublin-Verfahren eingeführt für den Fall, dass eine „erhebliche Fluchtgefahr“ besteht. Es muss allerdings eine Einzelfallprüfung vorgenommen werden und die Haft muss verhältnismäßig und so kurz wie möglich sein. Wird während des Dublin-Verfahrens inhaftiert, so verkürzen sich die Fristen zur Durchführung des Dublin-Verfahrens. Der ersuchende Staat muss innerhalb eines Monats das Übernahmeersuchen stellen, der ersuchte Staat muss innerhalb von zwei Wochen antworten, sonst gilt, „Wer schweigt, stimmt zu“. Für die Überstellung bzw. Abschiebung bleiben sechs Wochen Zeit. Die Beschleunigung begrenzt zwar die Haftdauer bei Dublinfällen auf drei Monate. Aus Sicht von PRO ASYL hat das beschleunigte Verfahren jedoch fatale Auswirkungen: Eine zweiwöchige Antwortfrist wird dazu führen, dass einige Mitgliedstaaten die Frist versäumen werden, sodass sie die Zuständigkeit durch Schweigen erlangen. Die Erfahrung zeigt, dass manche Mitgliedstaaten mit ihren kleinen Dublin-Abteilungen ohnehin schon mit den Verfahren überfordert sind. PRO ASYL befürchtet, dass die Mitgliedstaaten im Zentrum der EU das beschleunigte Verfahren für inhaftierte „Dubliners“ als Einladung ansehen, noch schneller und häufiger zu inhaftieren.

Kritik an der Dublin-Verordnung

Das Dublin-Verfahren liefert den Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit, unerwünschte Geflüchtete ohne Prüfung des Asylantrags auszuweisen. Dabei spielt der Reiseweg geflüchteter Menschen für die Bestimmung der Zuständigkeit eine zentrale Rolle; der eigentliche Fluchtgrund verliert an Bedeutung.

Aufgrund der Dublin-III-Verordnung gleicht die EU einem regelrechten „Verschiebebahnhof“, der geflüchtete Menschen zwischen den europäischen Kernländern und den Mitgliedsstaaten an der europäischen Außengrenze hin und her schiebt. Die Kernländer der EU entziehen sich ihrer Verantwortung für die Geflüchteten; der Druck auf die EU-Außenstaaten erhöht sich und damit auch die Flüchtlingsabwehrmaßnahmen an den Außengrenzen.

Die Staaten an den EU-Außengrenzen kontrollieren diese Grenzen streng, da sie ansonsten für alle nachfolgenden Asylverfahren und die damit verbundenen Kosten zuständig wären. Geflüchteten gelingt es nur unter größten Risiken nach Europa einzureisen und dort einen Asylantrag zu stellen. Die Länder an den EU-Außengrenzen sind angesichts der steigenden Geflüchtetenzahlen überfordert und versuchen einerseits die Zahl der ankommenden Geflüchteten zu verringern und andererseits die Attraktivität der Staaten als Asylstaaten zu schwächen. In der Praxis werden Flüchtlingsboote schon auf hoher See zurückgedrängt und Geflüchtete ohne Verfahren in ihre vermuteten Herkunftsländer zurückgeschickt. Dies wird vor allem von Spanien und Italien praktiziert. Desweiteren werden die Hürden für ein erfolgreiches

Asylverfahren immens durch ein ungeordnetes Asylverfahren (Griechenland) oder einer nur selektiven Anerkennung von Asylgründen (Italien) erschwert.

Zur Situation in Griechenland wurde im Rahmen der Kampagne „Abschiebung stoppen – Dublin II kippen“ eine Informationszeitung [Über die Grenze](#) veröffentlicht. Die Lebensbedingungen für Geflüchtete in Italien werden in dem Bericht [„Zur Situation der Flüchtlinge in Italien“](#) von der Asylverfahrensberaterin Maria Bethke und dem Rechtsanwalt Dominik Bender dargestellt.

Prüfschema zur Anwendung der Dublin-III-Verordnung

Zur Überprüfung der Zuständigkeiten bezüglich des durchaus komplizierten Dublin-III-Verfahrens hat der Niedersächsische Flüchtlingsrat e.V. ein Prüfschema erstellt, das auch für Berater und Beraterinnen hilfreich sein kann.

Informationen zum Dublin-II-Verfahren für Geflüchtete

Zum besseren Verständnis der Verordnung hat der Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen e.V. die Informationsbroschüre „Welcome to Europe“, die relevante Informationen über das Verfahren und einige wichtige Hinweise enthält, ausgearbeitet. Die Broschüre wird in den Sprachen Englisch, Arabisch und Farsi zur Verfügung gestellt.

© 2019 Sächsischer Flüchtlingsrat e.V.

Impressum | Datenschutzerklärung

WordPress Theme: Tortuga by ThemeZee.

[DE](#) [EN](#) [IT](#) [FR](#) [DE](#) [EN](#) [IT](#) [FR](#)



**Projekte** ▾

**News** ▾

**Kontakt**

**Mitmachen** ▾

**Shop**

**Spenden** ▾

# Call to Action – **Hilf uns, Leben zu retten**

**Jede Woche ertrinken durchschnittlich 25 Menschen auf der Flucht über das Mittelmeer**

Aufklärungsflugzeug in den Rettung

**Fördermitglied werden**





Sea-Watch e.V.

## Zivile Seenotrettung von Flüchtenden

Sea-Watch e.V. ist eine gemeinnützige Initiative, die sich der zivilen Seenotrettung von Flüchtenden verschrieben hat. Angesichts der humanitären Katastrophe leistet Sea-Watch Nothilfe, fordert und forciert gleichzeitig die Rettung durch die zuständigen europäischen Institutionen und steht öffentlich für legale Fluchtwege ein. Da sich eine politische Lösung im Sinne einer **#SafePassage**, wie sie von uns gefordert wird im Moment nicht abzeichnet, haben wir unser Aktionsradius erweitert und neue Pläne geschmiedet. Wir sind politisch und religiös unabhängig und finanzieren uns ausschließlich durch [Spenden](#).

[Aktuelles](#)[Veranstaltungen](#)

### Aktuelles

Hier berichten wir Live aus unseren Einsätzen.

Jetzt für den Sea-Watch **Newsletter** anmelden

eMail Adresse:\*

Vorname

Nachname

Ich habe die [Datenschutzerklärung](#) gelesen und akzeptiere sie

Pflichtfelder sind mit einem \* gekennzeichnet

## Sea-Watch steht vehement dafür ein, dass kein Mensch mehr an Europas tödlicher Seegrenze sterben muss.

Angesichts der humanitären Katastrophe mit Tausenden von Toten im Mittelmeer entstand 2014 die Idee für das Projekt Sea-Watch. Im Frühjahr 2015 kauften wir einen alten Kutter und bauten ihn für den Einsatz zur Seenotrettung um. Mithilfe von zahlreichen ehrenamtlichen Aktivist\*innen, die das Projekt in Deutschland aufbauten oder als Crewmitglieder seit



Juni 2015 im Mittelmeer zwischen Libyen und Italien mitführen, ist es uns gelungen, Tausende von Menschen effektiv zu retten.

Das freiwillige Engagement von Vielen ist der Kern unserer Arbeit. Sie haben uns ihr Wissen und ihre Fähigkeiten in der Seefahrt, Medizin, Mechanik, Logistik, Öffentlichkeitsarbeit und vieles mehr zur Verfügung gestellt.



**Share this**

Du willst aktiv werden, bist medienaffin und hast Lust auf

Sea-Watch e.V. – Zivile Seenotrettung  
von Flüchtenden

Unterstützer Newsletter Spenden-AGB Cookie Richtlinie  
Datenschutz Impressum



# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Ronja Kempin*

## Der Front National

Erfolg und Perspektiven der »stärksten  
Partei Frankreichs«

S 6  
März 2017  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Der Front National – Herausforderung für Frankreich und Europa**
- 9 **Entdiabolisierung und inhaltliche Neuausrichtung**
- 9 Entdiabolisierung
- 11 Inhaltliche Neuausrichtung – der FN als Volkspartei
- 14 **Der FN und die Bruchlinien der französischen Gesellschaft**
- 14 Zentrum-Peripherie: Politische Enttäuschung
- 15 *Politische Entfremdung des »Volkes«*
- 17 *EU-Kritik als Instrument der Distinktion*
- 18 Staat-Religion: Islam und Wertewandel
- 19 *Das katholische Frankreich und der Islam*
- 20 *Konservativer Wertewandel*
- 21 Stadt-Land: Das »vergessene« Frankreich
- 22 *Vorstädtischer Raum als FN-Hochburg*
- 23 *Verankerung im ländlichen Raum*
- 24 *Banlieues als Projekt*
- 25 Arbeit-Kapital: Die Rolle des Staates in der Globalisierung
- 26 *Angst vor Globalisierung und sozialem Abstieg*
- 27 *Der FN und die Arbeiterschicht*
- 28 *FN und öffentlicher Dienst*
- 29 **Schlussfolgerungen**
- 30 **Abkürzungen**

*Dr. Ronja Kempin ist Senior Fellow in der SWP-Forschungsgruppe EU/Europa.*

*Die Autorin dankt den Praktikanten Aurora Bergmaier und Lucas Fischer für ihre Zuarbeit bei der Entstehung dieser Studie.*



**Der Front National.  
Erfolg und Perspektiven der »stärksten Partei  
Frankreichs«**

Frankreich wählt – am 23. April und am 7. Mai 2017 wird in zwei Runden über den Präsidenten der Republik entschieden; im Juni stehen die Abgeordneten der Nationalversammlung zur Wahl. Eine Partei steht in beiden Fällen besonders im Fokus: der rechtsextreme Front National (FN). Die Demoskopen sind sich einig, dass Parteichefin Marine Le Pen in die Stichwahl um das Präsidentenamt einziehen wird und sogar Chancen auf den Wahlsieg hat. Zudem dürfte sie dem FN auch bei den Parlamentswahlen einige Abgeordnetenmandate sichern. Frankreich und der Front National – warum geht diese Gleichung immer mehr auf?

Jenseits des Rheins erschüttert eine Partei das politische System, die nicht nur ein Zerrbild in Sachen Immigration zeichnet, sondern auch Banken nationalisieren, Einfuhrzölle zum Schutz der französischen Industrie erheben und ein Referendum über den Verbleib des Landes im Euro wie in der EU abhalten will. Um diese Entwicklung zu verstehen, muss man zunächst die Vorsitzende der Partei in den Blick nehmen. Marine Le Pen will das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche System Frankreichs »von innen« verändern. Um die nötige Macht dafür zu erlangen, hat sie die Partei »entdiabolisiert«. Dass Mitglieder den Holocaust leugnen, offen Rassismus zeigen oder sich homophob äußern, wird nicht mehr geduldet. Der Parteikader wurde erneuert; dabei gelang es dem FN, Persönlichkeiten für sich zu gewinnen, die zuvor mit Politikern anderer Parteien zusammengearbeitet oder zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten hatten.

Darüber hinaus hat Marine Le Pen den FN inhaltlich neu verortet. Unter ihrer Führung wurde das Themenportfolio der Partei deutlich verbreitert. Insbesondere über wirtschaftspolitische Anliegen soll sich der FN von einer ehemals auf den Punkt Immigration reduzierten Nischenpartei zu einer Volkspartei entwickeln. Auch dass sich der FN heute zu den Werten der französischen Republik bekennt, trägt zur Ausweitung seines programmatischen Spektrums bei und festigt das erwünschte Bild einer republikanisch-egalitär ausgerichteten Partei. Marine Le Pens Diskurs verknüpft unterschiedliche Themen miteinander, etwa innere Sicherheit mit EU und Einwanderung oder Wirtschafts- und Sozialpolitik mit Souveränität.

Dadurch gelingt es ihr, Fragestellungen, die von ihrem Vater Jean-Marie Le Pen unter »kulturellen« Gesichtspunkten behandelt wurden, ökonomisch zu begründen und zu rationalisieren.

Entscheidend für die längerfristigen Erfolgsaussichten der Partei sind allerdings Konfliktlinien, die sich in der französischen Gesellschaft verändert haben. Parteiensysteme entstehen entlang bestimmter Konfliktlinien. Wandeln sich diese, entsteht Raum für neue politische Kräfte wie den FN. Maßgeblich für die westeuropäischen Parteiensysteme sind traditionell die Bruchlinien zwischen Zentrum und Peripherie, Staat und Kirche, Stadt und Land, Arbeit und Kapital.

Was den Gegensatz Zentrum-Peripherie angeht, so profitiert der FN von einer wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung mit ihren politischen Verantwortungsträgern. Aktuell teilen mehr als 80 Prozent der französischen Bürgerinnen und Bürger dieses Empfinden. Als »Stimme des Volkes« und als angebliche Alternative zu einer »beschlagnahmten Politik« findet der FN vielfach die Unterstützung jener, die ihre angestammte politische Heimat aufgegeben haben; zudem mobilisiert er politisch Desinteressierte.

Die Konfliktlinie Staat-Religion (nach traditioneller Terminologie der Cleavage-Theorie »Staat-Kirche«) gewinnt mit der zunehmenden Sichtbarkeit des Islam an Bedeutung. In der Bevölkerung setzt sich der Eindruck durch, die Politik schütze die Identität des Landes nicht mehr angemessen. Die Folge ist ein Wertewandel, der bereits vor den islamistischen Terroranschlägen von 2015/2016 eingesetzt hat. Er bezieht sich vorrangig auf die Themen Immigration und Sicherheit (identitäre wie physische) und kommt dem FN zugute, der seit Jahren »null Toleranz« gegenüber Verbrechern, die Begrenzung der Einwanderung und eine Erhöhung des Budgets der Sicherheitsbehörden fordert. Im Dezember 2016 attestierten Frankreichs Wählerinnen und Wähler dem FN die höchste Problemlösungskompetenz zu den Themenfeldern »Sicherheit und Verteidigung« sowie »Immigration«. Bei den Katholiken, die sich in besonderem Maße vom Islam bedroht sehen, verzeichnet die Partei den stärksten Zulauf. Im Dezember 2015 votierten 25 Prozent der praktizierenden und 34 Prozent der nichtpraktizierenden Angehörigen dieser Konfession für den FN.

Zwischen Stadt und Land hat sich in Frankreich ein vorstädtischer Raum herausgebildet, der heute Hochburg des FN ist. Ähnlich wie der ländliche Raum sind diese »Periurbains« vom Niedergang öffentlicher und wirtschaftlicher Strukturen geprägt, von fehlender Infrastruktur, einem niedrigen Einkommensniveau,

dem Mangel lokaler Arbeitsplätze und einem Anstieg der Kleinkriminalität. Der beständig wachsenden Bevölkerung hier, die von den übrigen Parteien bislang nicht gezielt angesprochen wird, verspricht der FN ein Ende der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen – insbesondere bei Schulen, Post und Bahnverkehr –, eine Stärkung des Kleinhandels und mehr Ärzte.

Hinsichtlich der Konfliktlinie Arbeit-Kapital profitiert der FN davon, dass die etablierten Parteien außerstande sind, die wirtschaftliche und soziale Schieflage des Landes zu beseitigen. Ihre Rezepte entstammen allesamt der Welt der Globalisierung, der die Franzosen besonders kritisch gegenüberstehen. Marine Le Pen hingegen verspricht den 6,3 Millionen Arbeiterinnen und Arbeitern des Landes die Rückkehr zu einem interventionistischen und umverteilenden Staat. Bei den Regionalwahlen von Dezember 2015 erhielt der FN für diesen Politikansatz 43 Prozent der Stimmen aus dem Arbeitermilieu – deutlich mehr als die linke PS. Auch bei den 5,6 Millionen Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes liegen die Zustimmungsraten des FN deutlich über jenen der anderen Parteien, nicht zuletzt dank seiner Versprechen, diesen Sektor zu stärken.

Marine Le Pen hat es geschafft, ihren FN vom Stigma einer rechtsextremen, ausländerfeindlichen Partei zu befreien. Ihr größter Erfolg ist es jedoch, die Wandlungsprozesse, die die französische Gesellschaft gegenwärtig durchläuft, zu identifizieren und gezielt zu adressieren. Gleiches haben die etablierten Parteien des Landes versäumt. Die Erfolge des FN sind beunruhigend. Sie gefährden die politische Stabilität Frankreichs, die auf einer Links-rechts-Trennung des Parteiensystems gründet; sie verändern politische Positionen im Land, etwa zum Islam, und sie dienen rechtspopulistischen Parteien in Europa als Vorbild.

Bislang hindert das französische Wahlsystem den FN daran, die Macht zu erlangen. Entsprechend bleibt offen, ob Marine Le Pen nicht nur die Vermarktung ihrer Partei verbessert, sondern diese auch regierungsfähig gemacht hat. Die politischen Verantwortungsträger in Paris wie in der EU sollten durch öffentliche Auseinandersetzungen testen, ob Marine Le Pen einen grundsätzlichen Systemwandel anstrebt oder die Politik »nur« reformieren will. In Frankreich müssen die anderen Parteien überdies Wandlungsprozesse künftig besser antizipieren, neue Wählerinteressen schneller bedienen und neben der gesellschaftlichen Mitte wieder (vermeintliche) Randgruppen ansprechen. Das politische Establishment muss integer sein. Nur so kann der Vormarsch des FN gestoppt werden.

## Der Front National – Herausforderung für Frankreich und Europa

Im politischen System Frankreichs ist Raum für eine rechte Partei. Diese Erkenntnis führte im Oktober 1972 zur Gründung des Front National, dessen Vorsitz Jean-Marie Le Pen übernahm. Rund ein Viertel der französischen Wahlberechtigten gab damals an, nationalistisch eingestellt zu sein – knapp 30 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs sowie nach einer Dekade, in der das Land seine Kolonien verloren und der Algerienkrieg einen tiefen Riss in die französische Gesellschaft gezogen hatte.<sup>1</sup>

In den ersten zehn Jahren ihres Bestehens gelang es der Partei gleichwohl nicht, diese Wählerinnen und Wähler für sich zu gewinnen. Gerade einmal auf 1 Prozent der abgegebenen Stimmen kam damals der FN. Interne Streitigkeiten um Kurs und Kompetenzen lähmten die Partei.<sup>2</sup> Erst die Wirtschaftspolitik der Sozialisten, die 1981 unter François Mitterrand an die Macht kamen, verhalf der Partei zu Erfolgen. Die Regierung ließ neue Industrien ansiedeln; dies ging einher mit Einwanderung, einer Zunahme der Bevölkerung und mit sozialen Spannungen.<sup>3</sup> In den betreffenden Regionen im Nordosten und Süden des Landes fand der ausländerfeindliche FN seine Wählerinnen und Wähler; hier konnte er bis zum Jahr 2005 über 10 Prozent der Stimmen auf sich vereinen. Einen spektakulären Erfolg erzielte die Partei im Mai 2002, als Jean-Marie Le Pen in die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen einzog – mit einem Vorsprung von 194 000 Stimmen vor dem sozialistischen Kandidaten (und damaligen Premierminister) Lionel Jospin. Allerdings sollte dies für längere Zeit das stärkste Ausrufezeichen der Partei bleiben. Bereits 2004 rutschte sie bei den Regionalwahlen unter 10 Prozent. Im Desaster endeten für den FN die Parlamentswahlen 2007 (mit 4,3 Prozent) und die Präsidentschaftswahlen 2009 (6,3 Prozent). Nach vier Jahrzehnten unter Führung von Jean-Marie Le Pen schien die Partei wieder in der Bedeutungslosigkeit zu versinken.

Am 16. Januar 2011 übernahm Marine Le Pen den Parteivorsitz. Auf den damals 82-jährigen Vater folgte

die 40 Jahre jüngere Tochter. Seither erlebt der FN elektorale Höhenflüge. Im Mai 2014 bekam er bei den Europawahlen 24,9 Prozent der Stimmen – und erzielte damit das beste Resultat aller französischen Parteien. Bei den Départementswahlen von März 2015 gelang es dem FN erstmals, mehr als ein Viertel der Wählerstimmen auf sich zu vereinen. Im Dezember 2015 votierten bei den Regionalwahlen schließlich knapp 28 Prozent der Französisinnen und Franzosen für die rechtsextreme Partei. Gegenwärtig wird Marine Le Pen prognostiziert, den ersten Durchgang der Präsidentschaftswahlen zu gewinnen. Ihren Sprung in den Élysée-Palast erneut verhindern könnten das französische Mehrheitswahlrecht und der »republikanische Konsens«, der auf Wahlabsprachen der demokratischen Parteien zu Lasten des FN basiert.

Für Frankreich und für die EU stellen die Erfolge des FN eine dreifache Herausforderung dar. Erstens schickt er sich an, die Bipolarität des französischen Parteiensystems aufzubrechen und sich als dritte – nach Wählerstimmen vielleicht sogar erste und am stärksten vereinte – Kraft zu etablieren. Frankreich zeichnet sich durch eine zersplitterte und fluide Parteienlandschaft aus. Immer wieder spalten sich Parteien, benennen sich um, lösen sich auf, gründen sich neu oder schließen sich zu (meist kurzlebigen) Bündnissen zusammen. Dennoch bildet das Parteiensystem der Fünften Republik die Grundlage für stabiles Regieren. Ende der 1980er Jahre entstand seine bis heute gültige bipolare Struktur, die entlang einer Links-rechts-Trennlinie verläuft. Auf der politischen Linken führte der Niedergang der Kommunisten zur Dominanz der Parti Socialiste. Auf der gemäßigten Rechten verlor die lockere Parteienföderation UDF mehr und mehr zugunsten der neogaullistischen RPR an Boden, bevor Teile von ihr in der 2002 gegründeten UMP und Ende Mai 2015 in Les Républicains (LR) aufgingen, die seither die dominierende Kraft im rechten Lager sind. Die autonome politische Mitte, wie sie zu Beginn der Fünften Republik noch existiert hatte, konnte sich dem Trend zur Bipolarisierung nicht entziehen; ihre Bestandteile ordneten sich Anfang der 1970er Jahre dem linken oder rechten Lager zu oder

<sup>1</sup> Grégoire Kauffmann, »Les origines du Front national«, in: *Pouvoirs*, 157 (2016) 2, S. 5–15.

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> Pascal Perrineau, *La France au Front. Essai sur l'avenir du Front National*, Paris 2014, S. 19f.

verschwanden in der Bedeutungslosigkeit.<sup>4</sup> Das Erstarken des FN bringt die Stabilität des bisherigen Parteiensystems zunehmend ins Wanken und wirft die Frage nach künftigen Regierungsmehrheiten auf.

Zweitens gewinnen die Ideen und Überzeugungen der Partei immer größeren Raum in öffentlichen Debatten; ebenso beeinflussen sie zunehmend das Handeln der etablierten Parteien und Entscheidungsträger. Die politischen Konkurrenten Marine Le Pen stehen heute vor der Entscheidung, den FN ideologisch zu »umarmen«, um dessen Wählerschaft für sich zu gewinnen, oder sich explizit von ihm abzugrenzen. Die Politik der Umarmung, wie sie etwa vom damaligen Präsidenten Nicolas Sarkozy betrieben wurde, hat den öffentlichen Diskurs in Frankreich bereits deutlich nach rechts gerückt.<sup>5</sup> Höchst unsicher ist wiederum, welche Folgen die Strategie einer expliziten Distanzierung von den Ideen des FN haben wird, besetzt er doch zunehmend wichtige Politikfelder. Drittens schließlich gilt er vielen rechtspopulistischen Parteien in Europa als Blaupause, an der sie ihren eigenen Kurs ausrichten. Seine Erfolge stärken Dritte.

Die wachsende Zustimmung, die der FN an den Wahlurnen erfährt, ist das Ergebnis einer Entdiabolisierung der Partei und ihrer inhaltlichen Neuausrichtung, die von Marine Le Pen seit 2011 ebenso zügig wie konsequent vorangetrieben werden. Darüber hinaus ist das Erstarken der Partei offenbar das Resultat von Veränderungen und neuen Konflikten, die die französische Gesellschaft durchläuft. Parteiensysteme entstehen nach Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan entlang bestimmter Konfliktlinien (Cleavages).<sup>6</sup> Eine Konfliktlinie bezeichnet einen »dauerhaften Konflikt, der in der Sozialstruktur verankert ist und im Parteiensystem seinen Ausdruck findet«.<sup>7</sup> Parteien

gelten dabei als »Bündnisse in Konflikten über Politik-inhalte und Werteverpflichtungen«.<sup>8</sup> Verändern sich Konfliktlinien und die ihnen zugrunde liegenden Wertvorstellungen, entsteht Raum für eine neue politische Kraft. Dem FN gelingt es, die Umbrüche in der französischen Gesellschaft auszumachen und zu adressieren.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu insbesondere Joachim Schild, »Ein bipolares Parteiensystem, in dem radikale Parteien ihren Platz finden«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Dossier Frankreich*, <[www.bpb.de/internationales/europa/frankreich/152445/bipolares-parteiensystem](http://www.bpb.de/internationales/europa/frankreich/152445/bipolares-parteiensystem)> (Zugriff am 6.1.2017).

<sup>5</sup> Gerd Niewerth, »Hauptziel Entdämonisierung. Marine Le Pen und die Rechtsextremen des Front National«, in: *Dokumente/Documents*, (2010) 4, S. 8–11.

<sup>6</sup> Die Politikwissenschaftler Lipset und Rokkan haben Ende der 1960er Jahre den makrosoziologischen Erklärungsansatz zur Entstehung westeuropäischer Parteiensysteme entwickelt. Vgl. entsprechend Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan, »Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction«, in: dies. (Hg.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967, S. 1–64.

<sup>7</sup> Franz Urban Pappi, hier zitiert nach Oskar W. Gabriel/Bettina Westle, *Wählerverhalten in der Demokratie. Eine Einführung*, Baden-Baden 2012, S. 49.

<sup>8</sup> Lipset/Rokkan, »Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments« [wie Fn. 6], S. 5.

## Entdiabolisierung und inhaltliche Neuausrichtung

Im Unterschied zu ihrem Vater will Marine Le Pen das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche System Frankreichs nicht mehr »von außen« destabilisieren. Sie möchte es »von innen heraus« verändern – und strebt deshalb an, die politische Macht zu erlangen.<sup>9</sup> Marine Le Pen beschränkt sich nicht länger auf das vom Vater meisterhaft genutzte Instrument der bewussten Provokation. Ihr Ziel ist es, den FN von einer Protest- zu einer modernen Volkspartei zu machen. Dafür zeichnet sie das Bild einer gemäßigten, modernen Rechten mit gewöhnlichen Parteistrukturen – frei von Antisemitismus und Rassismus, den Werten und Normen der französischen Republik verpflichtet.<sup>10</sup>

### Entdiabolisierung

Drei Wochen nach der Übernahme des Parteivorsitzes 2011 bezeichnete Marine Le Pen den Holocaust als »Gipfel der Barbarei«.<sup>11</sup> Diese Abkehr von den antisemitischen und rassistischen Äußerungen ihres Vaters, der die Gaskammern der nationalsozialistischen Vernichtungslager wiederholt als »Detail der Geschichte des Zweites Weltkriegs« bezeichnet hatte,<sup>12</sup> gilt als Geburtsstunde der Entdiabolisierung des FN.

Der Versuch Marine Le Pens, die Partei von ihrem rechtsextremen Image zu befreien, fußt auf vier Elementen. Erstens distanziert sich der FN von Nationalsozialismus und Kollaboration sowie von Frankreichs

kolonialer Vergangenheit. Die Leugnung des Holocaust, jede Huldigung des Vichy-Regimes und Rufe nach Wiedereinführung der *Algérie française* wurden aus dem Diskurs der Partei entfernt.<sup>13</sup> Jean-Marie Le Pen hatte das Kollaborationsregime von Vichy immer wieder als »verzeihlich« und den Umgang mit dessen Führungsfigur, Marschall Pétain, nach der Befreiung Frankreichs als sehr streng bezeichnet.<sup>14</sup> Nach Meinung seiner Tochter soll die Partei nicht länger in der Vergangenheit leben, sondern die Zukunft beschreiben.

Damit dies gelingt, ist die neue Vorsitzende – zweitens – seit März 2011 darauf fixiert, »unsere Reihen zu säubern«.<sup>15</sup> Die Veröffentlichung eines Fotos, auf dem ein regionaler Abgeordneter der Partei vor einer Hakenkreuzflagge stehend den Hitlergruß zeigt, nahm Marine Le Pen zum Anlass, das Internet nach antisemitischen, rassistischen, NS-verherrlichenden, homophoben oder die Kolonialgeschichte Frankreichs verharmlosenden Äußerungen von Parteimitgliedern durchsuchen zu lassen. Wer entsprechend auffällig geworden war, musste den FN verlassen.<sup>16</sup> Im August 2015 gipfelte dieses Vorgehen im Parteiausschluss von Jean-Marie Le Pen, der den Entdiabolisierungskurs seiner Tochter sabotiert hatte.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Arthur Goldhammer, »Explaining the Rise of the Front National. Political Rhetoric or Cultural Insecurity?«, in: *French Politics, Culture, & Society*, 33 (2015) 22, S. 134–142.

<sup>14</sup> Vgl. dazu »Jean-Marie Le Pen défend le Maréchal Pétain«, in: *Paris Match*, 8.4.2015, <[www.parismatch.com/Actualite/Politique/Jean-Marie-Le-Pen-defend-le-Marechal-Petain-741180](http://www.parismatch.com/Actualite/Politique/Jean-Marie-Le-Pen-defend-le-Marechal-Petain-741180)> (Zugriff am 1.11.2016).

<sup>15</sup> »Nettoyage de printemps au FN«, in: *Le Journal de Dimanche*, 19.4.2011, <[www.lejdd.fr/Politique/Actualite/Avant-le-defile-du-1er-Mai-Marine-Le-Pen-fait-le-menage-au-FN-301601](http://www.lejdd.fr/Politique/Actualite/Avant-le-defile-du-1er-Mai-Marine-Le-Pen-fait-le-menage-au-FN-301601)>, (Zugriff am 1.11.2016).

<sup>16</sup> Dézé, *Le »nouveau« Front National en question* [wie Fn. 10], S. 49f. Laut Dézé zeigt aber eine Analyse der Twitter-Accounts von FN-Mitgliedern, dass hier nicht nur die Themen Einwanderung und Islam weiter dominieren, sondern auch die Rhetorik nach wie vor islamophob ist. Ebenso verbreiten Parteimitglieder über Twitter noch immer antisemitische, rassistische, homophobe und NS-verherrlichende Äußerungen.

<sup>17</sup> Nikos Tzermias, »Familienkrach ohne Ende. Parteiausschluss von Front-national-Gründer Le Pen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.8.2015, <[www.nzz.ch/international/europa/familienkrach-ohne-ende-1.18599845](http://www.nzz.ch/international/europa/familienkrach-ohne-ende-1.18599845)> (Zugriff am 1.11.2016).

<sup>9</sup> Cécile Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès«, in: *Pouvoirs*, 157 (2016) 2, S. 17–29.

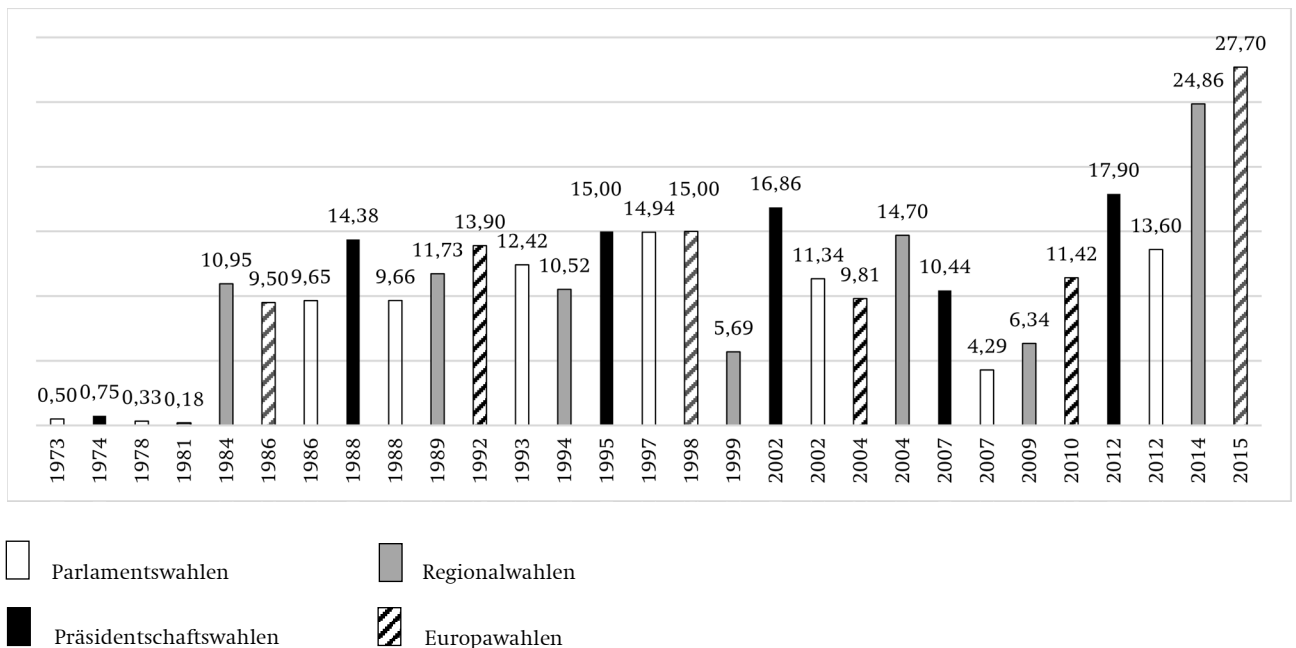
<sup>10</sup> Alexandre Dézé, *Le »nouveau« Front National en question*, Paris 2015, S. 34.

<sup>11</sup> »Les camps ont été le summum de la barbarie. Entretien avec Marine Le Pen«, in: *Le Point*, 3.2.2011, <[www.lepoint.fr/politique/les-camps-ont-ete-le-summum-de-la-barbarie-03-02-2011-135109\\_20.php](http://www.lepoint.fr/politique/les-camps-ont-ete-le-summum-de-la-barbarie-03-02-2011-135109_20.php)> (Zugriff am 1.11.2016).

<sup>12</sup> Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès« [wie Fn. 9], S. 21. In den zurückliegenden Jahrzehnten musste sich Jean-Marie Le Pen aufgrund seiner Verharmlosungen des Holocaust wiederholt vor Gericht verantworten. Vgl. »Détail de l'histoire: Jean-Marie Le Pen à nouveau condamné«, in: *L'Humanité*, 6.4.2016, <[www.humanite.fr/detail-de-lhistoire-jean-marie-le-pen-nouveau-condamne-604001](http://www.humanite.fr/detail-de-lhistoire-jean-marie-le-pen-nouveau-condamne-604001)> (Zugriff am 1.11.2016).

Schaubild

Front National: Ergebnisse bei diversen Wahlen, 1973–2015 (in Prozent der Stimmen)



Quelle: Pierre Brechon, *La France aux urnes*, <[www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)>.

Drittes Element der Entdiabolisierung ist die Erneuerung des Parteikaders. Um das Bild einer modernen Rechten zu festigen, berief Marine Le Pen ausschließlich Personen in den Parteivorstand, die nach 1969 geboren sind und somit keine persönlichen Verbindungen zum Zweiten Weltkrieg oder zum Algerienkrieg haben. Diese jungen, mehrheitlich aus dem eigenen Parteinachwuchs stammenden Mitglieder sind in vielen Fällen hervorragend ausgebildet und vertreten »moderne« Lebensformen.<sup>18</sup> Der stellvertretende Parteivorsitzende Florian Philippot etwa, Jahrgang 1981, Absolvent der prestigeträchtigen Hochschulen HEC und ENA, ist offen homosexuell und vertritt in gesellschaftspolitischen Fragen gemäßigte Positionen, etwa zur Wiedereinführung der Todesstrafe. Am anderen Ende des programmatischen Spektrums steht die 1989 geborene Marion Maréchal-Le Pen – Enkelin des Parteigründers, Nichte von Marine Le Pen und jüngste Abgeordnete der französischen Nationalversammlung. Sie tritt ebenfalls sehr modern auf, spricht die Sprache ihrer Generation und befolgt deren Dresscode. In der

<sup>18</sup> Jean-Yves Camus, *Der Front National (FN) – eine rechtsradikale Partei?*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2014 (Internationale Politikanalyse); Dézé, *Le »nouveau« Front National en question* [wie Fn. 10], S. 27.

Sache aber steht sie für einen harten antimuslimischen und identitären Kurs.<sup>19</sup> Sie lehnt die gleichgeschlechtliche Ehe ab, teilt die islamophobe Theorie des »grand remplacement« (wörtlich »großer Austausch«)<sup>20</sup> und lässt sich mit Aussagen zitieren, wonach Muslime nur dann Franzosen sein können, wenn sie einen

<sup>19</sup> Victoria Crow, »Marion Marechal-Le Pen’s Remarkable Rise in French Politics«, *news.com.au*, 17.12.2015, <[www.news.com.au/finance/work/leaders/marion-marechalle-pens-remarkable-rise-in-french-politics/news-story/ca3e5454563bd7bd23987e86ae44d700](http://www.news.com.au/finance/work/leaders/marion-marechalle-pens-remarkable-rise-in-french-politics/news-story/ca3e5454563bd7bd23987e86ae44d700)> (Zugriff am 1.11.2016).

<sup>20</sup> Hinter dem Begriff des »grand remplacement« steckt eine Verschwörungstheorie, die besagt, dass die französische Bevölkerung sukzessive durch eine nichteuropäische, insbesondere (nord-) afrikanische Bevölkerung ersetzt werden solle. Vorangetrieben werde dieser Prozess von einem Großteil der politischen und intellektuellen Elite des Landes. Während sich Anhänger des FN regelmäßig auf die Verschwörungstheorie beziehen, distanzierte sich Marine Le Pen 2014 offiziell davon; sie verweist stattdessen auf die ökonomischen Gründe von Zuwanderung. Vgl. dazu: Ivan Valerio, »Pour Marine Le Pen, la théorie du »grand remplacement« relève du »complotisme««, in: *Le Figaro*, 2.11.2014, <[www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2014/11/02/25002-20141102ARTFIG00145-pour-marine-le-pen-la-theorie-du-grand-replacement-releve-du-complotisme.php](http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2014/11/02/25002-20141102ARTFIG00145-pour-marine-le-pen-la-theorie-du-grand-replacement-releve-du-complotisme.php)> (Zugriff am 1.11.2016).

christlichen Lebensstil annehmen.<sup>21</sup> Ihre Person verfangt, wenngleich sie paradox erscheint. Mit der Kombination aus traditioneller Haltung und modernem Image erreichte Marion Maréchal-Le Pen bei den Regionalwahlen 2015 das beste Ergebnis für den FN.<sup>22</sup>

Zusammen mit der Erneuerung des Parteikaders veränderte der FN seinen Außenauftritt. Das »bleu marine«, das Marine Le Pen als neue Parteifarbe einführte, soll nicht nur an eine Welle oder den Vornamen der Vorsitzenden erinnern. Es spielt auch mit Blau als traditioneller Farbe der moderaten Rechten in Frankreich.

Um die politische Öffnung des FN zu untermauern, bemüht sich Marine Le Pen viertens, Persönlichkeiten für sich zu gewinnen, die bislang mit anderen Parteien in Verbindung standen.<sup>23</sup> Zum FN bekennen sich heute etwa Paul-Marie Coûteaux, ehemals Berater des links-souveränistischen Verteidigungsministers Jean-Pierre Chevènement (1988–1991), sowie Philippe Martel, ENA-Absolvent und ehemaliger Mitarbeiter von Ex-Premier Alain Juppé. Der frühere Generalsekretär der Organisation »Reporter ohne Grenzen«, Robert Ménard, ließ sich mit den Stimmen des FN zum Bürgermeister von Béziers wählen.<sup>24</sup>

21 Laurent de Boissieu, »FN light pour les timides ou FN de demain: où en est le Rassemblement Bleu Marine?«, *atlantico*, 29.4.2016, <[www.atlantico.fr/decryptage/fn-light-pour-timides-ou-fn-demain-ou-en-est-rassemblement-bleu-marine-laurent-boissieu-2680862.html](http://www.atlantico.fr/decryptage/fn-light-pour-timides-ou-fn-demain-ou-en-est-rassemblement-bleu-marine-laurent-boissieu-2680862.html)> (Zugriff am 1.11.2016).

22 Im ersten Durchgang der Regionalwahlen von Dezember 2015 gewann Marion Maréchal-Le Pen in der traditionellen Hochburg des FN, der Region Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), 41,5 Prozent der Stimmen. Nachdem die PS ihren Kandidaten zugunsten des besser platzierten Konservativen Christian Estrosi zurückgezogen und die eigenen Anhänger zu dessen Wahl aufgerufen hatte, verpasste Maréchal-Le Pen den Sprung an die Spitze des Regionalrates. Zu ihrer Person vgl. auch Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès« [wie Fn. 9], S. 17–29.

23 Alexandre Dézé, »Le changement dans la continuité: L'organisation partisane du Front national«, in: *Pouvoirs*, 157 (2016) 2, S. 49–62. Allerdings bleibt die Zahl solcher Neuzugänge überschaubar. Der ehemalige UMP-Kommunalwahlkandidat Arnaud Cléré etwa distanzierte sich schnell wieder vom FN. Er machte seine Eindrücke von Parteitag öffentlich und berichtete von Hakenkreuz-Tattoos, offener Homophobie und ausländerfeindlichen Äußerungen: »Wenn man Marine Le Pen im Fernsehen sieht, kann man sich nicht vorstellen, was sich im Hinterzimmer [der Partei] abspielt.« Ebd., S. 61.

24 »Municipales à Béziers: Robert Ménard accepte le soutien du FN«, in: *L'express*, 30.5.2013, <[www.lexpress.fr/actualite/politique/municipales-a-beziers-robert-menard-accepte-le-soutien-du-fn\\_1253110.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/municipales-a-beziers-robert-menard-accepte-le-soutien-du-fn_1253110.html)> (Zugriff am 1.11.2016).

## Inhaltliche Neuausrichtung – der FN als Volkspartei

Die inhaltliche Neuausrichtung des FN gründet auf einer Erweiterung seines Themenportfolios und einem Wandel des Parteidiskurses. Marine Le Pen versucht, den FN von einer auf den Punkt Immigration reduzierten Nischenpartei zu einer Volkspartei zu entwickeln. Der Wirtschaftspolitik kommt dabei ein zentraler Stellenwert zu. 40 Prozent der Äußerungen Marine Le Pens widmen sich heute ökonomischen Fragen.<sup>25</sup>

Die Parteivorsitzende greift damit ein Themengebiet auf, das angesichts der wirtschaftlichen Krise des Landes von besonderer Bedeutung für die Bevölkerung ist. Darüber hinaus nutzt sie dieses Politikfeld auch, um über die wichtige Rolle eines starken Staates zu sprechen und sich gezielt an eine wichtige Wählerschicht des FN zu wenden – die Arbeiterschaft. Über die Wirtschaftspolitik kann sie außerdem ihre Kritik an der EU zuspitzen. Eine entsprechende Veränderung des eigenen Diskurses ermöglicht ihr schließlich, die Partei vom Stigma des plumpen Rassismus zu befreien.

Frankreich, so Marine Le Pen, habe die Kontrolle über seine Wirtschaft verloren. Ausländische Finanzinteressen bestimmten die nationale Ökonomie, die zudem unter einer massiven Zuwanderung billiger Arbeitskräfte leide.<sup>26</sup> Diesen Missständen könne allein der französische Staat begegnen. Nur der Staat, von ihrem Vater noch als »monströser, tyrannischer und ohnmächtiger Moloch« geschmäht,<sup>27</sup> könne die wirtschaftliche Genesung des Landes bewirken und die prekären Bevölkerungsgruppen schützen.<sup>28</sup> Er sei der Schlüssel im Kampf gegen Globalisierung und Neoliberalismus. Darüber hinaus gilt es laut Marine Le Pen, den Freihandel einzuschränken. Allein auf diesem Wege ließen sich die Landwirtschaft, die nationalen Grenzen und der öffentliche Dienst sichern. Die Wirtschaft müsse dem Volk dienen, nicht das Volk der Wirtschaft.<sup>29</sup> Mit solchen Slogans versucht Marine

25 Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès« [wie Fn. 9], S. 21.

26 Goldhammer, »Explaining the Rise of the Front National« [wie Fn. 13], S. 139.

27 Cécile Alduy/Stéphane Wahnich, *Marine Le Pen prise aux mots. Décryptage du nouveau discours frontiste*, Paris 2015, S. 41.

28 Cécile Alduy, »Mots, mythes, médias. Mutations et invariants du discours frontiste«, in: Sylvain Crépon/Alexandre Dézé/Nonna Mayer (Hg.), *Les faux-semblants du Front national. Sociologie d'un parti politique*, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2015, S. 247–268.

29 Alduy/Wahnich, *Le Pen prise aux mots* [wie Fn. 27], S. 39f.

Le Pen, sich als Vertreterin der Arbeiterschaft zu profilieren. Gezielt verwendet sie Begriffe der politischen Linken, etwa »soziale Gerechtigkeit«, »Wirtschaftsbosse« oder »Großunternehmer«, um ihre Forderung nach Protektionismus zu untermauern.<sup>30</sup>

Als Feindbild gilt auch der Euro. Es gebe nur einen Weg, Frankreichs Haushaltsdefizit zu bekämpfen: »Zuerst muss man eine nationale Währung schaffen, um sich vom Joch des Euro zu befreien.«<sup>31</sup> Die europäische Währungsunion sei souveränitätsfeindlich und schade der Wirtschaft. Deshalb fordert Marine Le Pen ein Referendum über Frankreichs Mitgliedschaft im Euro. Für den FN ist es das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik, die Souveränität Frankreichs wiederherzustellen. Indem sie ihren Diskurs zur Wirtschaft mit jenem über Souveränität verbindet, gelingt es Marine Le Pen, globalisierungskritische Positionen, die ihr Vater eher unter »kulturellen« Aspekten vertreten hatte, ökonomisch zu begründen und zu rationalisieren.<sup>32</sup> Arbeitsplätze sollen laut FN bevorzugt an Franzosen vergeben werden; dem Lohndumping will man durch Begrenzung der Globalisierung Einhalt gebieten. Das traditionelle Narrativ der Partei, nach dem die Souveränität durch Eindämmung der Immigration zu sichern sei, wird von Marine Le Pen um ökonomische Gesichtspunkte erweitert. Damit kann die Partei leichter dem Vorwurf ausweichen, xenophob zu sein.

Ein weiteres Beispiel, das illustriert, wie Le Pen die Politik und Rhetorik des FN zu normalisieren versucht, ist ihr Rekurs auf zwei zentrale Werte der französischen Republik: Laizität und Gleichheit. Von 2011 bis 2013 bezog sich Marine Le Pen in 25 Prozent ihrer Reden auf den Begriff der Laizität, der im Falle ihres Vaters nur bei 2 Prozent seiner öffentlichen Äußerungen zum Tragen kam (1990–2005).<sup>33</sup> Dabei bedeutet Laizismus für Marine Le Pen nicht allein die Trennung von Kirche und Staat. Vielmehr erweitert sie den Geltungsbereich des Begriffs auf den gesamten öffentlichen Raum. Keiner »Sekte« dürfe erlaubt werden, diesen Raum einzunehmen. Eine solche Aussage zielt

<sup>30</sup> Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès« [wie Fn. 9], S. 22.

<sup>31</sup> Marine Le Pen hier zitiert nach Dézé, *Le »nouveau« Front National en question* [wie Fn. 10], S. 29.

<sup>32</sup> Alduy/Wahnich, *Marine Le Pen prise aux mots* [wie Fn. 27].

<sup>33</sup> Seinen islamophoben Bedeutungswandel erfuhr der Begriff des Laizismus im FN-Diskurs zunächst im Kontext der französischen Kopftuchdebatte; endgültig etabliert wurde diese Interpretation unter der Wahlkampfleitung Marine Le Pens 2007. Vgl. ebd., S. 52.

auf die Religionsausübung von Muslimen, was daran deutlich wird, dass sich Marine Le Pen immer wieder gegen den Bau von Moscheen in Frankreich ausspricht.<sup>34</sup> Unter ihrer Führung machte sich der FN gleichzeitig zum Fürsprecher von Frauen und Minderheiten. Die Partei »verteidigt« die Gleichstellung der Geschlechter ebenso wie die Rechte Homosexueller, und sie »schützt« die jüdische Gemeinschaft. Marine Le Pen pflegt bewusst das Bild einer modernen Partei, die das reaktionäre Gesellschaftsbild ihres Vaters hinter sich gelassen habe. Daneben nutzt sie das Postulat gleicher Rechte, um den Islam zu diffamieren. Ihm attestiert sie Menschenfeindlichkeit und eine Missachtung des Werts der Gleichheit. »In bestimmten Gegenden«, so behauptet sie, »ist es weder gut, eine Frau zu sein, noch homosexuell oder jüdisch, nicht einmal französisch oder weiß.«<sup>35</sup> Ohne die Worte »Einwanderer«, »Muslime« oder »Islam« zu benutzen, macht Marine Le Pen deutlich, dass sie mit »bestimmten Gegenden« die Banlieues meint, die mehrheitlich von Bürgern mit Migrationshintergrund bewohnt werden.

Die explizite Aneignung republikanischer Werte ermöglicht es dem FN, sich als Partei zu präsentieren, die individuelle Freiheitsrechte und westliche Ideale gegen einen frauenfeindlichen, homophoben und diskriminierenden Islam verteidigt. Dass Marine Le Pen solche Werte deutlich verzerrt, fällt erst bei genauerer Analyse ihres Diskurses auf.

Mit dem republikanisch-egalitären Profil des FN lässt sich der offen diskriminierende und xenophobe Diskurs Jean-Marie Le Pens nicht länger vereinbaren. Entsprechend ersetzt Marine Le Pen Schlagworte ihres Vaters wie »nationale Bevorzugung« durch positiver besetzte Begriffe wie »nationale Priorität«, »sozialer Protektionismus« oder »sozialer Patriotismus«. So soll verdeckt werden, dass auch ihr Diskurs auf die Begünstigung von Franzosen zielt – etwa bei Familienbeihilfen oder der Vergabe von Sozialwohnungen – und dass die altbekannte FN-Programmatik einer Diskriminierung nach Herkunft aufrechterhalten wird.<sup>36</sup>

Dies lässt sich auch am Thema Sicherheit zeigen. Bereits 2012 sprach Marine Le Pen von Sicherheit als »wichtigstem Freiheitsrecht«; massiv kritisierte sie das

<sup>34</sup> Goldhammer, »Explaining the Rise of the Front National« [wie Fn. 13], S. 139; Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès« [wie Fn. 9].

<sup>35</sup> Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès« [wie Fn. 9], S. 22.

<sup>36</sup> Ebd.



angebliche Versagen sowohl der linken als auch der rechten Parteien in der Sicherheitspolitik.<sup>37</sup> Die Existenz rechtsfreier Räume sei in erster Linie der Zuwanderung zuzuschreiben. Diese habe einen »inneren Feind« geschaffen, den es zu bekämpfen gelte. »Wir sind«, so Marine Le Pen, »im Krieg gegen all jene, die sich zu dieser makabren Ideologie bekennen, die sich in Syrien, im Irak oder in unseren Vierteln, unseren Straßen und unseren Moscheen aufhalten.«<sup>38</sup> Die Sicherheit Frankreichs wird hier auf islamophobe Art mit den Begriffen Grenzen und Identität verknüpft; Einwanderung, Islamismus und Krieg werden rhetorisch quasi gleichgesetzt. Was aus diesem Diskurs folgt, sind Forderungen nach einem Einwanderungsstopp, nach höheren Mitteln für Militär, Sicherheitskräfte und Geheimdienste, nach einem Verbot islamistischer Organisationen, der Schließung radikaler Moscheen und schnelleren Abschiebungen von Ausländern.

Indem sie das inhaltliche Profil des FN um die Themen Wirtschaft, Laizismus, Gleichheit und Sicherheit erweiterte, hat Marine Le Pen ihre Partei deutlich näher an die Wählerinnen und Wähler herangeführt. Ihr zweiter Erfolg besteht darin, entsprechende Begriffe gezielt umgedeutet zu haben. Im Zentrum der Parteiprogrammatik steht nunmehr der »Schutz« von Frankreichs Bürgerinnen und Bürgern. Die Verbindung unterschiedlicher Themen erlaubt es Marine Le Pen und ihrer Partei, einen Diskurs zu pflegen, der sich verschiedenen Situationen anzupassen vermag. Bei Bedarf werden innere Sicherheit, EU und Einwanderung eng miteinander verknüpft und in den Vordergrund gerückt; im nächsten Moment sind es die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wie wirkungsmächtig die Doppelstrategie von Entdiabolisierung und inhaltlicher Neuausrichtung ist, zeigte das Ergebnis der Regionalwahlen von Dezember 2015. Hier gelang es dem FN, das historische Ergebnis von fast 28 Prozent – dies waren 6,8 Millionen Wählerstimmen – zu erzielen.<sup>39</sup>

**37** Politisches Grundsatzprogramm Marine Le Pens von 2012, *Notre Projet. Programme Politique du Front National*, <[www.frontnational.com/pdf/Programme.pdf](http://www.frontnational.com/pdf/Programme.pdf)> (Zugriff am 30.6.2016); das Dokument enthält keine Seitenzahlen.

**38** Alduy, »Nouveau discours, nouveaux succès« [wie Fn. 9], S. 25.

**39** »Elections régionales 2015: le FN a battu son record de voix«, in: *Le Monde.fr*, 13.12.2015, <[www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/12/13/elections-regionales-2015-fn-a-battu-son-record-de-voix\\_4831152\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/12/13/elections-regionales-2015-fn-a-battu-son-record-de-voix_4831152_4355770.html)> (Zugriff am 4.11.2016).

## Der FN und die Bruchlinien der französischen Gesellschaft

Marine Le Pen ist es darüber hinaus gelungen, die sozio-demographische Struktur der FN-Wählerschaft zu verändern. Bei den Regionalwahlen von Dezember 2015 gaben 30 Prozent der männlichen und 26 Prozent der weiblichen Wähler ihre Stimme dem FN. Das Gros seiner Anhänger ist nach wie vor unter 50 Jahre alt und steht in einfachen, oft prekären Beschäftigungsverhältnissen oder ist arbeitsuchend.<sup>40</sup> Die traditionelle Wählerschaft der Partei konnte allerdings um Stimmen aus der Mittelschicht erweitert werden. 28 Prozent der qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie 30 Prozent der Angestellten mittleren Einkommens im öffentlichen Sektor votieren inzwischen für den FN.<sup>41</sup> Allein Freiberufler sowie höhere Beamte und Angestellte widerstehen der Partei Marine Le Pens weitgehend (16 Prozent).<sup>42</sup> Im Vergleich zu den Präsidentschaftswahlen 2012 ist die Wählerschaft des FN heute ein wenig weiblicher, ein wenig gebildeter und nicht länger auf die einfachen Schichten beschränkt.<sup>43</sup>

Dieser Erfolg des FN ist auch auf Wandlungsprozesse zurückzuführen, die die französische Gesellschaft durchläuft und die sich im Entstehen neuer

<sup>40</sup> Für den FN stimmten 33 Prozent der Wählerinnen und Wähler unter 35 Jahren, 35 Prozent der 35- bis 49-jährigen sowie 32 Prozent der über 50-jährigen. Relativ schwach abgeschnitten hat die Partei hingegen bei Rentnern (19 Prozent). 43 Prozent der »einfachen Volksschichten« (couches populaires) wählten den FN; bei den Arbeitern waren dies 51 Prozent, bei den Selbständigen 40 Prozent und bei den Angestellten 38 Prozent. Unter den französischen Arbeitsuchenden stimmten etwa 42 Prozent für die Partei. Zu diesen Zahlen vgl. Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, *Premier tour des régionales: le FN poursuit sa progression*, Paris: Institut français d'opinion publique (Ifop), Dezember 2015 (Ifop Focus, Nr. 133), <[www.ifop.com/media/pressdocument/880-1-document\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/pressdocument/880-1-document_file.pdf)> (Zugriff am 17.1.2017).

<sup>41</sup> Pascal Perrineau, »Montée en puissance et recompositions de l'électorat frontiste«, in: *Pouvoirs*, 157 (2016) 2, S. 62–73.

<sup>42</sup> Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, *Premier tour des régionales* [wie Fn. 40].

<sup>43</sup> Jérôme Jaffré, »Les nouveaux électeurs du Front National«, in: *L'enquête électorale française: Comprendre 2017*, Le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), Januar 2016, S. 2, <[https://www.enef.fr/app/download/12983061325/LA\\_NOTE\\_%237\\_vague1.pdf?t=1483524729](https://www.enef.fr/app/download/12983061325/LA_NOTE_%237_vague1.pdf?t=1483524729)> (Zugriff am 6.1.2017).

Konfliktlinien manifestiert. In Anlehnung an die Cleavage-Theorie werden im Folgenden vier grundlegende gesellschaftliche Konfliktlinien untersucht: Zentrum-Peripherie, Staat-Kirche (bzw. Religion), Stadt-Land und Arbeit-Kapital.<sup>44</sup>

Die Ausführungen basieren im Wesentlichen auf Ergebnissen von Meinungsumfragen. Oftmals unterscheiden sich die Methoden von Umfrage-Instituten erheblich; vielfach variiert auch die Zahl der Befragten. Dieser Herausforderung wird dadurch Rechnung getragen, dass die angeführten Daten vornehmlich von den französischen Instituten Ifop und CEVIPOF stammen. Deren Methoden sind ebenso transparent wie gleichbleibend, die Befragungen ausnahmslos repräsentativ.

### Zentrum-Peripherie: Politische Enttäuschung

Klassischerweise verläuft die Konfliktlinie Zentrum-Peripherie zwischen nationalstaatlich orientierten Eliten, die nach kultureller Vereinheitlichung und der Monopolisierung rechtmäßiger Institutionen der Gewaltanwendung streben, und partikularistischen Regionalkulturen und Ethnien.<sup>45</sup> Am deutlichsten zum Ausdruck kommt dieser Gegensatz im Verhältnis zwischen Frankreich und der EU. Im Land selbst hat der Zentralismus regionale Interessen weitgehend zurückgedrängt. Der Antagonismus zwischen Zentrum und Peripherie manifestiert sich hier vielmehr im Gegenüber von einer herrschenden (politischen) Elite und weiten Teilen der Bevölkerung.

<sup>44</sup> Rüdiger Schmitt-Beck, »Seymour M. Lipset/Stein Rokkan (Hg.), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives«, in: Steffen Kailitz, *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*, Wiesbaden 2007, S. 251–255 (252); Ronald Inglehart, *Kultureller Umbruch: Wertwandel in der westlichen Gesellschaft*, Frankfurt a.M. 1989; Peter Mair, »Cleavages«, in: Richard S. Katz/William J. Crotty (Hg.) *Handbook of Party Politics*, London 2006, S. 371–376 (372).

<sup>45</sup> Schmitt-Beck, »Seymour M. Lipset/Stein Rokkan« [wie Fn. 44], S. 252.

### Politische Entfremdung des »Volkes«

Unter der Herrschaft von König Ludwig XIV. wurde Frankreich als Zentralstaat aufgebaut. Die Regionen verloren dabei ihren Status als eigenständige Machtgebilde; gegenüber dem Pariser Zentrum wurden sie zur Peripherie. Bis heute hat das Geschehen in Paris landesweite Relevanz, denn Frankreich steht unter einer zentralen Staatsverwaltung, die aus der Hauptstadt gesteuert wird. Dabei entstammt die administrative Elite des Landes den sogenannten »grandes écoles«, deren Existenz ebenfalls auf das Ancien Régime zurückgeht. Die besten Absolventen dieser Schulen wechseln zwischen der Verwaltung (in der sie als Spitzenbeamten wirken), der Politik (wo sie meist Ministerämter bekleiden) und der Wirtschaft (wo sie ebenfalls Führungspositionen einnehmen).<sup>46</sup> Dem politischen, administrativen und wirtschaftlichen Zentrum steht eine Peripherie gegenüber, die kaum Einfluss auf die Eliten nehmen kann. Dieser Gegensatz wurde zwar immer beklagt; politisch relevant wurde er in der Vergangenheit aber nicht.

Dies ändert sich. In den letzten 15 Jahren hat Frankreichs politische Elite erheblich an Vertrauen eingebüßt. Zwischen 2001 und 2016 stieg der Anteil der Bürger, die ihrer Regierung misstrauen, von 57 auf 81 Prozent. Der Nationalversammlung stehen heute drei Viertel der Franzosen kritisch gegenüber; 2001 war es nur knapp die Hälfte der Befragten.<sup>47</sup> Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem scheidenden Präsidenten François Hollande erreichte im Oktober 2016 einen historischen (Tiefst-) Wert. Gerade einmal

4 Prozent der Französinen und Franzosen erklärten sich mit der Arbeit ihres Staatsoberhauptes zufrieden.<sup>48</sup> In Frankreich ist die Entfremdung zwischen Bevölkerung und politischer Elite damit noch erheblich größer als in Deutschland, wo im Frühjahr 2015 immerhin auch rund 55 Prozent der Befragten angaben, ihrer Regierung »eher nicht« zu vertrauen.<sup>49</sup> Zwei Drittel der französischen Bürgerinnen und Bürger meinen, es kümmere die Verantwortungsträger nicht, was die Menschen denken.<sup>50</sup> Im Oktober 2016 befanden 89 Prozent, dass Frankreichs Politiker »zu viel reden und zu wenig tun«.<sup>51</sup>

Erschüttert wird das Vertrauen der Bevölkerung auch durch moralisches Fehlverhalten von Mitgliedern der politischen Klasse. Immer wieder werden Spitzenpolitiker der Korruption, der Steuerhinterziehung oder der Veruntreuung von Geldern überführt. Ende Januar 2017 etwa wurde bekannt, dass der konservative Präsidentschaftskandidat François Fillon seine Ehefrau jahrelang zum Schein beschäftigt hatte – und ihr dafür fast eine Million Euro Gehalt zahlte, das aus öffentlichen Geldern stammte.<sup>52</sup> Nur selten jedoch bedeuten solche Affären für die Betroffenen wirklich das Ende der politischen Karriere.

<sup>46</sup> Richard Münch, »Grundzüge und Grundkategorien der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Frankreichs«, in: Adolf Kimmel/Henrik Unterwedde (Hg.), *Länderbericht Frankreich*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, S. 32–46 (36–39).

<sup>47</sup> Diese Zahlen ergeben sich aus einem Vergleich der Daten, die Eurobarometer jährlich im Mai erhebt. Demnach lag die Misstrauensrate der französischen Bevölkerung deutlich über dem EU-Durchschnitt. 2001 waren durchschnittlich 51 Prozent der befragten Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedsländern mit ihrer nationalen Regierung unzufrieden; 2016 lag der Wert bei 68 Prozent. Die nationalen Parlamente wurden 2001 von 46 Prozent der EU-Bevölkerung misstrauisch betrachtet, 2016 von 65 Prozent. Vgl. dazu Europäische Kommission, *Standard-Eurobarometer 55*, Oktober 2001, S. 7f, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb55/eb55\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb55/eb55_de.pdf)>; Europäische Kommission, *Standard-Eurobarometer 85*, Frühjahr 2016, Anlage: »Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union«, S. T41f, <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/75909>> (Zugriff jeweils am 15.3.2017).

<sup>48</sup> Jean-Baptiste de Montvalon, »Seuls 4% des Français sont satisfaits de l'action de Hollande«, in: *Le Monde*, 25.10.2016, <[www.lemonde.fr/politique/article/2016/10/25/hollande-une-impopularite-record\\_5019914\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/10/25/hollande-une-impopularite-record_5019914_823448.html)> (Zugriff am 17.11.2016).

<sup>49</sup> 2001 gaben in Deutschland 46 Prozent der Befragten an, der Bundesregierung »eher nicht« zu vertrauen; 2016 lag dieser Wert bei 55 Prozent. Dem Bundestag vertrauten 2001 etwa 43 Prozent der Befragten »eher nicht«; 2015 erklärten dies 51 Prozent. Dagegen sagten 75 Prozent der befragten Franzosen im Jahr 2015, der Assemblée Nationale »eher nicht« zu vertrauen. Vgl. auch hier die Ergebnisse von Eurobarometer: Europäische Kommission, *Standard-Eurobarometer 55* [wie Fn. 47], S. 7f, sowie Europäische Kommission, *Standard-Eurobarometer 85* [wie Fn. 47], S. 44f.

<sup>50</sup> Diese Ergebnisse einer Studie von OpinionWay aus dem Jahr 2012 sind entnommen aus Perrineau, *La France au Front* [wie Fn. 3], S. 169.

<sup>51</sup> »L'action du Président de la République, la primaire à droite, le populisme, l'engagement politique, le pluralisme politique, la notion de risque«, in: *L'enquête électorale française: Comprendre 2017*, Paris: CEVIPOF, Oktober 2016 (Vague 7), S. 37, <[https://www.enef.fr/app/download/14608887825/ENEF\\_vague7\\_octobre\\_2016.pdf?t=1477386833](https://www.enef.fr/app/download/14608887825/ENEF_vague7_octobre_2016.pdf?t=1477386833)> (Zugriff am 30.1.2017).

<sup>52</sup> Michaela Wiegel, »Fillon zahlte Frau und Kindern fast eine Million Euro«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.1.2017, <[www.faz.net/aktuell/politik/ausland/fillon-wegen-penelope-gate-staerker-in-bedaengnis-14808189.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/fillon-wegen-penelope-gate-staerker-in-bedaengnis-14808189.html)> (Zugriff am 1.2.2017).

Allerdings werden entsprechende Verhaltensweisen von der Bevölkerung zunehmend missbilligt.

Die Enttäuschung über die Führung des Landes geht einher mit einem wachsenden Desinteresse an Politik und klassischen Parteien. Dies zeigt sich zum einen an der Wahlbeteiligung. Sie sinkt in Frankreich bereits seit 1980 und erreichte in den 2000er Jahren immer neue Tiefstwerte.<sup>53</sup> Zum anderen verlieren die Parteien immer mehr Mitglieder. In der PS sank deren Zahl zwischen 2007 und 2015 von knapp 257 000 auf rund 160 000. Die konservative Partei LR büßte im selben Zeitraum über die Hälfte ihrer Mitglieder ein; die Zahl fiel von etwa 370 000 auf knapp 176 000.<sup>54</sup>

Seit den 1990er Jahren wendet sich der Front National an die politisch Enttäuschten. Die Partei präsentiert sich als Anwalt und Stimme des »Volkes«. Mit den Leitsprüchen »Le Pen – Le Peuple« (Jean-Marie Le Pen) und »La voix du peuple« bzw. »Au nom du peuple« (Marine Le Pen) stilisiert sich der FN zum Repräsentanten eines angeblichen Volkswillens, der in den übrigen Parteien keine Geltung finde und gegen eine korruptierte Elite verteidigt werden müsse.<sup>55</sup> Um »dem französischen Volk seine Stimme zurückzugeben«, verlangt Marine Le Pen eine Verfassungsänderung, die es ermöglichen würde, Referenden direkt aus der Bevölkerung heraus zu initiieren. Ebenso fordert sie, dass der Staatspräsident nicht für eine zweite Amtszeit kandidieren dürfe, damit er, so die Begründung, für das Volk, nicht für seine Wiederwahl arbeite.

»Die Franzosen müssen respektiert werden, die Politik muss zu ihren Diensten sein.«<sup>56</sup> Darüber hinaus beschwört die Partei den Gegensatz zwischen »Volk« und »Elite«, indem sie unablässig betont, in Frankreich herrsche ein »demokratisches Defizit«. Dieses drücke sich vor allem im geltenden Mehrheitswahlrecht aus, das »die Repräsentation eines gewichtigen Teils der Wählerschaft« verhindere. So werde die »Rechts-links-

Spaltung« des politischen Systems zementiert, das der FN zu überwinden suche.<sup>57</sup> Rhetorisch greift der FN auf Antithesen zurück, um die (vermeintlichen) Gegensätze zwischen Elite und Volk, dem Front National und dem »System UMPS«<sup>58</sup> zu unterstreichen. Den Rezipienten dieses Diskurses soll das Gefühl vermittelt werden, einer Gruppe anzugehören, die in ihren Werten und ihrer Existenz von etwas Äußerem, Antagonistischem bedroht wird.<sup>59</sup> Dabei spricht Marine Le Pen – obwohl sie selbst aus privilegierten Verhältnissen stammt – wie eine Frau des Volkes und grenzt sich auch in der Tonlage von der Pariser Elite ab. Sie formuliert einfach, plakativ und mit markanter Stimme.

Die Angriffe des FN auf die »beschlagene Politik« erweisen sich als wirkungsvoll. 2012 etwa erhielt Marine Le Pen 35 Prozent der Stimmen aus der Gruppe jener, die sich »gar nicht« für Politik interessieren. Politisch Interessierte hingegen wählten die FN-Vorsitzende nur zu 16 Prozent.<sup>60</sup> Keine andere Partei vermag das »schlafende Wählerpotential« des Landes derart gut zu heben wie der FN. Dies belegte bereits 2011 eine Studie zum Thema Wahlenthaltung. Bestünde in Frankreich Wahlpflicht, würden 27 Prozent derjenigen, die bislang nicht wählen gehen, für den FN stimmen. PS und LR dürften hier gemeinsam lediglich auf 22 Prozent Zuspruch hoffen.<sup>61</sup> Darüber hinaus kann der FN jene Wählerinnen und Wähler für sich gewinnen, die ihre angestammte politische Heimat aufgegeben haben. Der Stimmenzuwachs, den er zwischen 2012 und 2015 verzeichnen konnte, kam zu 60 Prozent von ehemaligen Anhängern der konservativen LR sowie der Parteien des Zentrums. Ein Viertel der Neuwählerinnen und -wähler des Front National stammt aus der Wählerklientel der PS.<sup>62</sup> Schließlich

53 Bei den Parlamentswahlen 2012 lag die Wahlbeteiligung bei knapp 41 Prozent. 1978 war sie mit beinahe 85 Prozent doppelt so hoch. Bei den Europawahlen 2014 gingen 42 Prozent der Wählerinnen und Wähler zur Urne, 1979 waren es noch über 60 Prozent.

54 Nach eigenen Angaben der Parteien. Samuel Laurent, »Des Républicains au PS, la désertion des militants«, in: *Le Monde*, 23.9.2015, <[www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/22/des-republicains-au-ps-la-desertion-des-militants\\_4766932\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/22/des-republicains-au-ps-la-desertion-des-militants_4766932_4355770.html)> (Zugriff am 26.1.2017).

55 Cas Mudde, »The Populist Zeitgeist«, in: *Government and Opposition*, 39 (2004) 4, S. 542–563 (543).

56 Marine Le Pen, *Mon Project. Pour La France et Les Français*, S. 8, <[www.frontnational.com/pdf/projet\\_mlp2012.pdf](http://www.frontnational.com/pdf/projet_mlp2012.pdf)> (Zugriff am 12.10.2016; Dokument eingestellt im März 2012).

57 Zitiert nach Perrineau, *La France au Front* [wie Fn. 3], S. 167, 169. In ihrem Präsidentschaftsprogramm für 2017 fordert Marine Le Pen, das Verhältniswahlrecht für alle Wahlen in Frankreich einzuführen. Vgl. dazu Marine Le Pen, *Au nom du peuple. 144 engagements présidentiels*, Punkt 3, <<https://www.marine2017.fr/wp-content/uploads/2017/02/projet-presidential-marine-le-pen.pdf>> (Zugriff am 6.2.2017).

58 Als »système UMPS« bezeichnet der FN oftmals die politische Dominanz von Parti Socialiste und UMP (mittlerweile Les Républicains). Die Akronyme UMP und PS werden dabei zu »UMPS« verschmolzen.

59 Alduy, »Mots, mythes, médias« [wie Fn. 28].

60 Perrineau, *La France au Front* [wie Fn. 3], S. 162.

61 Ifop pour Marianne et Europe 1, *Enquête sur la France abstentionniste*, März 2011, S. 103, <[www.ifop.com/media/poll/1436-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/1436-1-study_file.pdf)> (Zugriff am 26.1.2017).

62 Jaffré, »Les nouveaux électeurs du Front National« [wie Fn. 43], S. 2.

macht der inszenierte Gegensatz von »Volk« und »Elite« die Partei immun gegen Vorwürfe, ebenfalls öffentliche Gelder zu hinterziehen und sich persönlich zu bereichern. Marine Le Pen wird etwa vorgehalten, sie habe widerrechtlich 340 000 Euro an EU-Geldern bezogen, mit denen sie Assistenten und Leibwächter bezahlte, die offenbar gar nicht in Brüssel und Straßburg für sie tätig waren. Die Parteichefin wehrte sich mit der Behauptung, es handle sich um eine »medienwirksame Operation«, die darauf ziele, ihrem Wahlkampf zu schaden. Tatsächlich hat ihre Glaubwürdigkeit in den Augen der eigenen Anhänger – anders als im Fall von François Fillon – unter den Vorwürfen nicht gelitten.<sup>63</sup>

### EU-Kritik als Instrument der Distinktion

In Frankreich existiert ein tiefer Graben zwischen »Herzens- und Verstandeseuropäern« auf der einen Seite sowie »Souveränisten« und Nationalrepublikanern auf der anderen. Dieser Riss zieht sich quer durch die politischen Parteien. Pro-europäische Kräfte möchten »Elemente des französischen Modells und Identitätsdiskurses auf die europäische Ebene übertragen«; ihre Opponenten wollen »die egalitären Werte des französischen Republikanismus im nationalen Rahmen erneuern, sich weiterhin am gaullistischen Modell einer unabhängigen nationalen Außenpolitik wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts orientieren und Schutzwälle gegen die Wogen der Globalisierung und gegen ein neoliberales europäisches Projekt errichten«.<sup>64</sup>

Seit den 1980er Jahren verfolgt der FN einen strikt anti-europäischen Kurs. Dieser wurde unter Marine Le Pen – die seit 2004 Europa-Abgeordnete ist – verbal weiter zugespitzt. Im Oktober 2015 etwa begrüßte sie

Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Hollande im Europäischen Parlament mit den provozierenden Worten: »Vielen Dank, Frau Merkel, dass Sie uns heute zusammen mit Ihrem Vizekanzler beehren, dem Verwaltungschef der Provinz Frankreich.«<sup>65</sup> Den europäischen Diskurs Marine Le Pens prägen Übertreibungen, fragwürdige Gegenüberstellungen und Tautologien – Stilmittel, die den Eindruck vermitteln sollen, dass die Realität von anderen Politikern falsch eingeschätzt und allein durch den FN korrekt abgebildet werde. Adjektive benutzt Marine Le Pen gerne im Superlativ, französische Zahlungen an die EU findet sie »wahnsinnig«.<sup>66</sup>

Allerdings taugt der behauptete Antagonismus zwischen Frankreich und EU kaum dazu, Wähler für den FN zu mobilisieren. In Frankreich hat sich das Ansehen der EU in den vergangenen Jahren zwar verschlechtert. Im Mai 2016 gaben nur 36 Prozent der Bevölkerung an, ein positives Bild von der EU zu haben und eine weitere europäische Integration zu befürworten (2001 waren es 47 Prozent). Damit liegt das Land aber deutlich vor Deutschland, wo zur selben Zeit lediglich 29 Prozent der Bevölkerung ein positives Bild von der EU hatten.<sup>67</sup> Die Franzosen zeigen sich überdies wenig empfänglich für die europapolitischen Positionen des FN. Die Forderung, aus dem Euro auszusteigen und den Franc wieder einzuführen, unterstützt lediglich ein Viertel der Bevölkerung.<sup>68</sup>

Dass Kritik an der EU seit Ende der 1980er Jahre gleichwohl ein wesentliches Element der FN-Programmatik ist, hat drei – innenpolitische – Gründe. Erstens dient die EU der Partei dazu, über Frankreich zu spre-

<sup>63</sup> Bernard-Henri Lévy, »On fait un boulevard à Le Pen«, in: *Le Point*, 20.2.2017; Michaela Wiegel, »Die Unberührbare. Vorwürfe gegen Marine Le Pen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.2.2017, <[www.faz.net/aktuell/politik/ausland/betrugsverdacht-schadet-marine-le-pen-in-umfragen-nicht-14888529.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/betrugsverdacht-schadet-marine-le-pen-in-umfragen-nicht-14888529.html)> (Zugriff am 22.2.2017).

<sup>64</sup> Joachim Schild, »Europäisierung nationaler politischer Identitäten in Deutschland und Frankreich. Politische Eliten, Parteien, Bürger«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (20.1.2003) B 3/4, S. 31–39 (35). Zu den Elementen des französischen Modells gehören demnach »die weltpolitische Rolle als »puissance«, eine aktive Industrie- und Technologiepolitik, die »zivilisatorische Mission«, das an egalitär-solidarischen Werten orientierte Sozialmodell und die »exception culturelle«, ebd., S. 35.

<sup>65</sup> »Devant Merkel, Le Pen traite Hollande de »vice-chancelier«, in: *Europe 1. Le Jdd*, 7.10.2015, <[www.lejdd.fr/Politique/Devant-Angela-Merkel-Marine-Le-Pen-traite-Francois-Hollande-de-vice-chancelier-754433](http://www.lejdd.fr/Politique/Devant-Angela-Merkel-Marine-Le-Pen-traite-Francois-Hollande-de-vice-chancelier-754433)> (Zugriff am 27.1.2017).

<sup>66</sup> Alduy, »Mots, mythes, médias« [wie Fn. 28], S. 258.

<sup>67</sup> Frankreich liegt bei der Zustimmung zur Europäischen Union auch über dem EU-Durchschnitt, der sich im Mai 2016 auf nur 24 Prozent belief. Zu den angegebenen Zahlen vgl. Europäische Kommission, *Standard-Eurobarometer 55* [wie Fn. 47], S. 31; Europäische Kommission, *Standard-Eurobarometer 85* [wie Fn. 47], S. T46.

<sup>68</sup> Emmanuel Rivière/Carine Marce/Laure Salvaing/Camille Morisson, »Baromètre d'image du Front national«, in: *TNS Sofres*, Februar 2016, S. 5, <[www.tns-sofres.com/publications/barometre-2016-dimage-du-front-national#](http://www.tns-sofres.com/publications/barometre-2016-dimage-du-front-national#)> (Zugriff am 16.11.2016). Bei dieser Umfrage gaben 12 Prozent der Befragten an, »eher einverstanden« zu sein mit der Abschaffung des Euro und der Wiedereinführung des Franc; 14 Prozent war damit »vollkommen einverstanden«. Auch unter den FN-Wählern stimmten nur 31 Prozent dieser Forderung vollständig zu, weitere 22 Prozent teilten die Position »eher«.

chen. Das »durchlässige Europa«, das »Europa der Arbeitslosigkeit« sei ein »totalitäres System«, ein »wirtschaftliches und soziales Desaster« für Frankreich. Was die Partei der EU vorwirft, sind »Rezession, Standortverlagerungen, Missachtung der Völker, Preisexplosion seit Einführung des Euro, Zerstörung unserer Landwirtschaft und unseres öffentlichen Dienstes, Massenimmigration, Zerstörung unserer nationalen Identität«. <sup>69</sup> Zweitens hilft die Opposition gegen die EU der Partei dabei, ihren Anspruch zu untermauern, dass sie sich von den beiden etablierten Parteien unterscheidet. Obwohl es auch bei PS und LR immer wieder kritische Stimmen gegen Europa gibt, bekennen sich beide Parteien zu einer Vertiefung der Integration. Im Zuge der europäischen Finanz- und Schuldenkrise setzte sich jedoch auch in ihren Reihen die Forderung durch, »Europa zu verändern«. Somit war der FN gezwungen, seine Position weiter zu radikalisieren. Daher vertritt die Partei seit 2010 die Idee eines »Europa der freien Nationen«. Für Frankreich bedeutet dies eine Kontrolle der nationalen Grenzen, den Ausstieg aus dem Euro, die Vorrangstellung der nationalen Gesetzgebung, den Schutz des französischen Arbeitsmarktes und die Verteidigung »unserer Werte, unserer Identität, unserer Traditionen, unseres Lebensmodells gegen die Technokraten aus Brüssel«. <sup>70</sup> Dass Marine Le Pen ihren Europadiskurs verschärft, muss drittens als Versuch gewertet werden, parteiinterne Kritik an einem angeblich zu moderaten Gesamtkurs zum Schweigen zu bringen und die eigene Stellung im FN zu festigen. <sup>71</sup>

Unter Marine Le Pen ist es dem FN gelungen, sich als Vertreter all jener zu etablieren, die vom Gebaren der etablierten Parteien enttäuscht sind und sich von der Politik abgewendet haben. Solange es PS und LR nicht schaffen, sich personell zu erneuern und untadelige Leitfiguren hervorzubringen, kann Marine Le Pen auf diese Wählerklientel bauen, die auch vom sozialliberalen Präsidentschaftskandidaten Emmanuel Macron und seiner Bewegung »En marche!« nicht erreicht wird.

<sup>69</sup> Euromanifest 2009 des FN, zitiert nach Emmanuelle Reungoat, »Le Front National et l'Union Européenne, La Radicalisation comme Continuité«, in: Crépon/Dézé/Mayer (Hg.), *Les faux-semblants du Front national* [wie Fn. 28], S. 232.

<sup>70</sup> Marine Le Pen, *Mon Project* [wie Fn. 56], S. 15.

<sup>71</sup> Emmanuelle Reungoat, »Mobilizing Europe in National Competition: The Case of the French Front National«, in: *International Political Science Review*, 36 (2015) 3, S. 296–310.

## Staat-Religion: Islam und Wertewandel

Das traditionelle Staat-Kirche/Religion-Cleavage umfasst Konflikte um die Definitions- und Sanktionsmacht für Normen, um die staatliche Werteorientierung und die individuelle Meinungsfreiheit. Ausgetragen wird der Konflikt traditionell zwischen der (säkularen) Staatsmacht und den Kirchen als den hergebrachten Hütern von Normen und Werten. <sup>72</sup> Seit 1905 ist Frankreich eine laizistische Republik, in der Kirche und Staat voneinander getrennt sind. Damit soll gewährleistet sein, dass jegliche Einflussnahme der Religionen auf Staat und Zivilgesellschaft unterbleibt und dass alle Religionen und Überzeugungen gleichwertig sind. Mit dieser Trennung fiel dem Staat die zentrale Aufgabe zu, Frankreichs nationale Identität zu definieren und zu schützen. Spätere Untersuchungen erweiterten das Cleavage um das Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Wertvorstellungen in säkularen Gesellschaften. Das Cleavage Postmaterialismus-Materialismus unterscheidet zwischen gesellschaftspolitisch liberal orientierten Wählerschichten und solchen, die sich an althergebrachten Wertvorstellungen und Rollenbildern orientieren. <sup>73</sup>

In Frankreich wird gegenwärtig kein Thema so stark diskutiert wie die Frage der Laizität. Seit die Bedeutung des Islam im Land wächst, nimmt der Rekurs auf dieses Gebot zu, das religiöse Bezüge aus dem öffentlichen Raum fernhalten soll. Die Auseinandersetzung mit dem Islam führt immer wieder zu teils hitzigen Debatten – Burka-, Burkini- und Kopftuchverbot, Halal-Fleisch in Schulkantinen, Moscheebau oder Schaffung eines »französischen Islam« sind dabei nur einige der Stichworte. <sup>74</sup> Im Mittelpunkt steht die Angst, der Islam könnte die nationalen Werte und den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährden. Kritiker fordern, einem Vormarsch dieser Religion im Namen des Laizismus Einhalt zu gebieten. Der Grundsatz der Laizität, der in Frankreich seit 1946 Verfassungsrang genießt, verbietet es Religionsgemeinschaften, politi-

<sup>72</sup> Schmitt-Beck, »Seymour M. Lipset/Stein Rokkan« [wie Fn. 44], S. 252.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu insbesondere Inglehart, *Kultureller Umbruch* [wie Fn. 44].

<sup>74</sup> Im Februar 2004 wurde in Frankreich das »Gesetz zum Tragen religiöser Zeichen oder Kleidungsstücke in der Schule« erlassen. Darin wird in öffentlichen Schulen untersagt, Zeichen oder Kleidungsstücke zu tragen, die auf eine religiöse Zugehörigkeit verweisen. Im April 2011 trat ein Gesetz in Kraft, das die Gesichtsverschleierung im öffentlichen Raum verbietet.

sche Mitgestaltung zu beanspruchen. Für 84 Prozent der Bevölkerung ist dieses Prinzip das wichtigste Element der französischen Identität. Über 80 Prozent sehen den Laizismus heute jedoch bedroht.<sup>75</sup> Politisch geht diese Angst mit dem Vorwurf einher, der Staat erfülle nicht mehr seine genuine Funktion als Hüter der nationalen Identität.

### Das katholische Frankreich und der Islam

Eine Gruppe empfindet besonders starkes Unbehagen gegenüber dem Islam: diejenigen Katholiken, die sich selbst als »engagierte Katholiken« bezeichnen. Sie machen etwa 23 Prozent der französischen Bevölkerung aus.<sup>76</sup> Mehr als die Hälfte der engagierten Katholiken (55 Prozent) betrachtet die Existenz einer muslimischen Gemeinschaft im Land als Bedrohung für Frankreichs Identität. Mehr als zwei Drittel (71 Prozent) sind der Ansicht, Einfluss und Sichtbarkeit des Islam seien zu groß. In der Gesamtbevölkerung sehen dagegen nur 47 Prozent die Identität Frankreichs bedroht, während 63 Prozent den Einfluss des Islam als zu groß empfinden. Auch der Bau neuer Moscheen sowie die muslimische Kleiderordnung werden von Katholiken stärker zurückgewiesen als von der übrigen Bevölkerung.<sup>77</sup> Ein weiteres Indiz für das schwierige Verhältnis der französischen Katholiken zum Islam ist ihre Meinung zur Aufnahme von

Migranten. Im Frühjahr 2016 zeigten sich lediglich 38 Prozent der engagierten Katholiken bereit, muslimische Flüchtlinge aufzunehmen. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn es um Christen geht, die etwa aus Mossul geflohen sind. 67 Prozent der engagierten Katholiken heißen sie in Frankreich willkommen.<sup>78</sup>

Weiter verschlechtert hat sich diese Haltung zum Islam seit dem Anschlag von Saint-Étienne-du-Rouvray. Am 26. Juli 2016 drangen zwei Dschihadisten in die Kirche der nordfranzösischen Stadt ein und ermordeten den Priester Jacques Hamel. Fast die Hälfte der engagierten Katholiken sieht den Islam seither als Bedrohung (gegenüber 33 Prozent der Gesamtbevölkerung). Entsprechend stark sind die Forderungen von dieser Seite, der Staat möge für die Sicherheit im Land sorgen und den Kampf gegen den Terrorismus intensivieren.<sup>79</sup>

Der Front National hat die Angst dieser Gruppe erkannt und spricht die Katholiken gezielt an. Er profitiert dabei zusätzlich von dem Umstand, dass diese Wählergruppe auch ihren traditionellen Wertekanon bedroht sieht. Zweifach geschieden, überlässt Marine Le Pen hier das Feld ihrer Nichte Marion Maréchal-Le Pen, die sich in Fragen der Familienpolitik besonders konservativ gibt. Im Unterschied zu Marine Le Pen hat sie sich etwa gegen die seit 2013 rechtlich verankerte Gleichstellung eingetragener homosexueller Partnerschaften mit der Ehe (*mariage pour tous*) ausgesprochen; sie beteiligte sich auch an Demonstrationen gegen das Gesetz. Der Entwurf dazu, den die regierenden Sozialisten vorgelegt hatten, löste landesweit Proteste aus und brachte die Bewegung »*Manif pour tous*« (Demo für alle) hervor, die maßgeblich von der katholischen Kirche getragen wurde. Diese inhaltliche Nähe nutzt Maréchal-Le Pen, um sich als Fürsprecherin von Frankreichs Katholiken zu inszenieren. Am Tag nach der Ermordung von Jacques Hamel schrieb sie in der Tageszeitung »*Le Figaro*«, in Frankreich sehe man nun die Anfänge jener Gewalttaten, denen christliche Minderheiten in Ländern wie Libyen und Syrien ausgesetzt seien. Die Christen müssten sich bewusst

<sup>75</sup> Diese Zahlen stammen aus einer Umfrage, die im Mai 2016 durchgeführt wurde. 2009 unterstützten 61 Prozent die Trennung von Kirche und Staat; 2005 sahen 58 Prozent diese in Gefahr. Vgl. dazu Jérôme Fourquet/Jean-Philippe Dubrulle, *Les Français et la laïcité*, Paris: Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, Paris: Ifop, November 2015, S. 10f. <[www.ifop.fr/media/poll/3232-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/3232-1-study_file.pdf)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>76</sup> Anne-Bénédicte Hoffner/Gauthier Vaillant, »Qui sont vraiment les catholiques de France«, in: *La Croix*, 11.1.2017, <[www.la-croix.com/Religion/France/Qui-sont-vraiment-catholiques-France-2017-01-11-1200816414](http://www.la-croix.com/Religion/France/Qui-sont-vraiment-catholiques-France-2017-01-11-1200816414)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>77</sup> Nicht immer hatten die französischen Katholiken eine derart große Angst vor dem Islam. Die Ablehnung neuer Moscheen stieg bei ihnen zwischen 2012 und 2016 um 15 Prozentpunkte, die Ablehnung der muslimischen Kleiderordnung um 13 Punkte. Im Oktober 2012 empfanden »nur« 60 Prozent von ihnen den Islam als zu stark; 40 Prozent lehnten den Bau von Moscheen ab. Vgl. dazu Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, *Le rapport des catholiques à l'islam en France*, Paris: Ifop, August 2016 (Ifop Focus, Nr. 40), S. 2ff. <[www.ifop.fr/media/pressdocument/924-1-document\\_file.pdf](http://www.ifop.fr/media/pressdocument/924-1-document_file.pdf)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>78</sup> Ebd. 42 Prozent der französischen Gesamtbevölkerung lehnten im Mai 2016 die Aufnahme muslimischer Flüchtlinge ab.

<sup>79</sup> Ebd., S. 7f. Im Februar 2015, nach den Anschlägen auf die Satirezeitschrift »*Charlie Hebdo*«, waren zwei Drittel der engagierten Katholiken dagegen, Muslime mit Islamisten gleichzusetzen. Sie unterschieden sich damit nicht vom Rest der französischen Gesellschaft. Nach dem Anschlag von Saint-Étienne-du-Rouvray akzeptierten nur noch 49 Prozent der engagierten Katholiken diese Differenzierung.

sein, »dass Notwehr vernünftig und wünschenswert ist.«<sup>80</sup> Eine andere Führungsperson der Partei bekundete über Twitter: »Sehr viele Christen sind in Frankreich zum Kampf bereit. Ich, unter anderem.«<sup>81</sup>

Es scheint, als zahle sich diese Fürsprache aus. In keinem anderen Wählermilieu hat der FN mehr Zulauf erfahren. 2015 konnte er zwischen den Départementwahlen von März und den Regionalwahlen im Dezember bei den Katholiken erheblich dazugewinnen. Unter den praktizierenden Katholiken stimmten im Dezember 25 Prozent für den FN (plus 9 Punkte); bei den nichtpraktizierenden lag der Stimmenanteil bei 34 Prozent (plus 6 Punkte).<sup>82</sup> Dabei gilt zu berücksichtigen, dass zur Gruppe der Nichtpraktizierenden durchaus auch »engagierte Katholiken« gehören, die gerade deshalb empfänglich sind für die Versprechen des FN, weil ihre Bindung zur Institution Kirche weniger stark ist. Derzeit gelingt es der Partei, anti-islamische laizistische Positionen mit der Pflege der konservativ-katholischen (oft nicht laizistischen) Wählergruppe zu vereinen.

### Konservativer Wertewandel

Die Terroranschläge der Jahre 2015 und 2016 haben Frankreich verändert. Sie rückten nicht nur die identitätsstiftende Wirkung der Laizität in den Vordergrund. Der Kampf gegen den Terrorismus ist für die Mehrheit der Franzosen nach wie vor das vordringliche politische Anliegen. Es rangiert vor dem Thema Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Verbesserung der wirtschaftlichen Lage. Auf Platz drei der Prioritäten steht für die Bevölkerung der Kampf gegen Kriminalität, auf Rang fünf das Thema Migration. Die Hälfte der Franzosen sieht ihr Land weiterhin im »Kriegszustand« und hält sicherheitspolitische Maßnahmen für wichtiger als individuelle Freiheitsrechte.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Emmanuel Galiero, »Marion Maréchal-Le Pen veut mobiliser les consciences contre l'islam«, in: *Le Figaro*, 27.7.2016, <[www.lefigaro.fr/politique/2016/07/27/01002-20160727ARTFIG00308-marion-marechal-le-pen-veut-mobiliser-les-consciences-contre-l-islamisme.php](http://www.lefigaro.fr/politique/2016/07/27/01002-20160727ARTFIG00308-marion-marechal-le-pen-veut-mobiliser-les-consciences-contre-l-islamisme.php)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>81</sup> Zitiert nach Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, *Rapport des catholiques à l'islam en France* [wie Fn. 77], S. 9.

<sup>82</sup> Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, *Premier tour des régionales* [wie Fn. 40], S. 3.

<sup>83</sup> Jérôme Fourquet, *Les Priorités des Français*, Paris: Fondation Jean-Jaurès, 24.8.2016, S. 1, <[https://jean-jaures.org/sites/default/files/notefjj-prioritesfrancais\\_hd.pdf](https://jean-jaures.org/sites/default/files/notefjj-prioritesfrancais_hd.pdf)> (Zugriff am 26.1.2017).

Bei diesem Befund darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich die Werte in der französischen Gesellschaft lange vor den terroristischen Anschlägen nach rechts verschoben hatten. Eine im Juni 2013 veröffentlichte Studie zeigte diese Tendenz bereits deutlich. So stieg die Akzeptanz der Aussage, in Frankreich lebten zu viele Immigranten, zwischen 2006 und 2013 von 53 Prozent auf 66 Prozent. Ebenfalls zwei Drittel der Franzosen fühlten sich 2013 »nirgendwo mehr sicher«. Damit war der Anteil jener, die ein Gefühl der Unsicherheit beklagen, zwischen 2006 und 2013 um 24 Prozentpunkte gestiegen.<sup>84</sup> Parallel dazu sind die Rufe lauter geworden, Polizei und Justiz sollten rigorosere gegen organisierte Kriminalität wie auch gegen Kleinkriminalität vorgehen. 85 Prozent der Franzosen fordern heute ein hartes Durchgreifen der Sicherheitskräfte (72 Prozent im Jahr 2004).<sup>85</sup>

Dieser Wertewandel spielt dem FN in die Hände. Seit Jahren spricht sich die Partei dafür aus, das Budget der Sicherheitsbehörden um 25 Prozent zu erhöhen, den ab 2005 vorgenommenen Personalabbau bei Polizei und Gendarmerie, die zusammen etwa 13 000 Stellen verloren,<sup>86</sup> rückgängig zu machen und die Ausstattung der Sicherheitsorgane deutlich zu verbessern. Zu Marine Le Pens Kernforderungen gehören »null Toleranz« gegenüber Verbrechern, die Begrenzung der Einwanderung auf 10 000 Migranten pro Jahr sowie die strikte Anwendung des Prinzips der Laizität – was etwa verbieten würde, Kultstätten wie Moscheen und Kirchen durch öffentliche Gelder zu unterstützen.<sup>87</sup>

Dass diese Haltung einen Zuspruch erfährt, der weit über die angestammte Klientel des FN hinausreicht, verdeutlichen Umfragen von Dezember 2016. Danach attestieren die französischen Wählerinnen und Wähler dem FN unter allen Parteien die höchste Problemlösungskompetenz bei den Themenfeldern Sicherheit und Verteidigung sowie Immigration. Rund 28 Prozent der Befragten schrieben der Partei die Fähigkeit zu, die sicherheitspolitischen Herausforderungen zu

<sup>84</sup> Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, *Enquête sur la droitisisation des opinions publiques européennes*, Paris: Ifop, Juni 2013, S. 2, 4, <[www.ifop.com/media/poll/2255-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/2255-1-study_file.pdf)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>85</sup> Fourquet, *Les Priorités des Français* [wie Fn. 83], S. 3.

<sup>86</sup> Assemblée Nationale, *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015* (no 2234) par Mme Valérie Rabault, Rapporteur Générale, Députée, Annexe no 43, Sécurité, S. 29, <[www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2015/b2260-tIII-a43.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2015/b2260-tIII-a43.pdf)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>87</sup> Marine Le Pen, *Mon Project* [wie Fn. 56]; Marine Le Pen, *Au nom du peuple* [wie Fn. 57].



bewältigen, denen sich Frankreich gegenübersteht. Mit deutlichem Abstand folgen Les Républicains (knapp 19 Prozent); keine der übrigen Parteien erhielt Zustimmungswerte über 10 Prozent.<sup>88</sup> Noch eklatanter fiel die Bewertung beim Themenfeld Immigration aus. Hier bescheinigten zwei Drittel der Befragten dem FN Lösungskompetenz. Die konservativen Républicains, deren Präsidentschaftskandidat Fillon zum Zeitpunkt der Befragung bereits nominiert war, liegen mit nicht einmal 8 Prozent abgeschlagen auf Platz drei. Rund 13 Prozent der Befragten trauten keiner Partei zu, das Thema adäquat anzugehen.<sup>89</sup>

Der Wertewandel in der Gesellschaft macht sich auch an der Wahlurne bemerkbar. Die neuen Wählerinnen und Wähler des FN zeichnet eine Radikalisierung aus, was die Themen Einwanderung und Islam angeht. So meinen etwa 72 Prozent jener Wähler, die von den LR zum FN gewechselt sind, es gebe zu viele Immigranten in Frankreich (im Vergleich zu 79 Prozent der traditionellen Wählerinnen und Wähler des FN). 65 Prozent von ihnen empfinden den Islam als Bedrohung (gegenüber 69 Prozent der traditionellen FN-Anhänger) und halten es für das dringendste politische Anliegen, die Zahl der Ausländer in Frankreich zu verringern. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei ehemaligen Anhängern der Parti Socialiste. Für 73 Prozent jener Wähler, die von der PS zum FN wechselten, gibt es zu viele Migranten in Frankreich; 68 Prozent sehen den Islam als Bedrohung.<sup>90</sup>

Der Front National profitiert also von einem gewandelten Verhältnis zwischen Staat und Religion in Frankreich. Während der vergangenen zehn Jahre hat die zunehmende Sichtbarkeit des Islam einen Wertewandel hervorgerufen. Angst und Unsicherheit lassen die Bevölkerung immer stärker nach restriktiven Maßnahmen rufen. Die Sorge wächst, dass der Staat und die etablierten Parteien nicht mehr in der Lage sind, die Identität Frankreichs wie auch die persönliche Sicherheit der Bürger zu schützen. Durch die Terroranschläge wurde dieser Wandel weiter befördert, der

viele Wählerinnen und Wähler in die Arme des FN treibt. Die kompromisslose Haltung der Partei zu Immigration und Islam sowie ihr Fokus auf das Thema innere Sicherheit werden immer stärker honoriert; der Partei gelingt es, sich in der Rolle einer Verteidigerin französischer Identität zu etablieren. Dass sich die französischen Katholiken in besonderem Maße vom Islam bedroht sehen, hat der FN augenscheinlich besser erkannt als die übrigen Parteien des Landes. Überdies bietet er den Katholiken auch Schutz in einigen weltlichen Fragen an, was ihm hohe Zustimmungsraten bei ihnen beschert. Es bleibt abzuwarten, ob der bekennende Katholik Fillon diese Wähler zurückgewinnen kann.

## Stadt-Land: Das »vergessene« Frankreich

Die Stadt-Land-Konfliktlinie verlief traditionell zwischen ländlichen Agrarinteressen und wirtschaftlichen Interessen der Städte. Ursprünglich als Land-Industrie-Cleavage bezeichnet, bildete diese Bruchlinie den Interessenkonflikt ab, der zwischen großgrundbesitzendem Landadel und bürgerlichem Industrieunternehmertum in den Städten bestand.<sup>91</sup>

Im heutigen Frankreich konzentrieren sich die ländlichen Interessen auf die Themen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Die Angst vor dem sozialen Abstieg breitet sich aus. Frankreich ist in starkem Maße urban geprägt. 49,6 Millionen Franzosen wohnen in der Stadt, nur 14,4 Millionen auf dem Land.<sup>92</sup> Zwischen Stadt und Land hat sich zudem ein »dritter Raum« herausgebildet, in dem heute bereits mehr Menschen leben als auf dem Land: der »espace péri-urbain« (ein Kofferwort aus peripher und urban, zu Deutsch etwa suburbaner, vorstädtischer Raum).

<sup>91</sup> Peter M. Siavelis, »Party and Social Structure«, in: Katz/Crotty (Hg.), *Handbook of Party Politics* [wie Fn. 44], S. 359–371 (360).

<sup>92</sup> Die Pariser Metropolregion hat 10 Millionen Einwohner; weitere 11,3 Millionen Menschen leben in grenz- oder küstennahen Großstädten mit mehr als 400 000 Einwohnern, von denen es 13 in Frankreich gibt. Damit entfallen 43,8 Prozent der französischen Stadtbevölkerung auf 14 Großstädte und deren Umland. Vgl. dazu Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *La France et ses territoires*, Paris 2015, S. 24, <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1373022/FST15.pdf>> (Zugriff am 4.11.2016); François Clanché/Odile Rascol, »Le découpage en unités urbaines de 2010. L'espace urbain augmente de 19% en une décennie«, in: *Insee Première 1364*, August 2011, <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280970>> (Zugriff am 2.1.2017).

<sup>88</sup> CEVIPOF, *Dynamiques politiques 2014–2017, Le Baromètre des priorités politiques, L'état de la France, Les partis politiques les plus aptes à s'occuper des problèmes les plus importants pour la France, »Sécurité et Défense«*, <[www.cevipof.com/fr/dynamiques-politiques/mip/partismip/](http://www.cevipof.com/fr/dynamiques-politiques/mip/partismip/)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>89</sup> CEVIPOF, *Dynamiques politiques 2014–2017, Le Baromètre des priorités politiques, L'état de la France, Les partis politiques les plus aptes à s'occuper des problèmes les plus importants pour la France, »Immigration«*, <[www.cevipof.com/fr/dynamiques-politiques/mip/partismip/](http://www.cevipof.com/fr/dynamiques-politiques/mip/partismip/)> (Zugriff am 26.1.2017).

<sup>90</sup> Jaffré, »Les nouveaux électeurs du Front National« [wie Fn. 43], S. 4–7.

Zwischen 1990 und 2010 wuchs dieser Raum, der in Statistiken weiterhin als »städtisch« geführt wird, von 9 auf 15 Millionen Einwohner an.<sup>93</sup> Prognosen zufolge wird er sich künftig um 2 bis 9 Prozent jährlich ausweiten.<sup>94</sup>

Das ländliche Frankreich ist meist alt; zugleich sieht es sich einem Rückzug öffentlicher Dienstleistungen ausgesetzt. Schulen und Krankenhäuser sind oft schwer erreichbar, in vielen Gegenden mangelt es an Ärzten.<sup>95</sup> Im nationalen Durchschnitt kommen in Frankreich auf 100 000 Einwohner 292 Ärzte. Départements mit urbaner Prägung sind jedoch deutlich besser versorgt als ländliche. Im ostfranzösischen Département Ain etwa gibt es für 100 000 Einwohner gerade einmal 168 Ärzte.<sup>96</sup>

Der periurbane Raum umfasst Gemeinden, die von einem oder mehreren städtischen Zentren abhängig sind und etwa 40 bis 50 Kilometer von der nächsten Großstadt entfernt liegen.<sup>97</sup> In den »Periurbains« sind die Lebenshaltungskosten vergleichsweise niedrig. Hier siedeln sich sowohl Menschen aus der unteren Mittelschicht an, die sich den Traum vom Eigenheim erfüllen, als auch Angehörige der Unterschicht, die meist arbeitsuchend oder prekär beschäftigt sind und sich das Leben in der Stadt nicht (mehr) leisten können.<sup>98</sup> Während die mittelständischen Vorstadtsiedler vielfach ihren Arbeitsplatz in der Großstadt behalten und dort auch die öffentlichen Dienstleistungen in Anspruch nehmen,<sup>99</sup> bieten die monofunktionalen,

infrastrukturschwachen Wohngebiete der Periurbains den Angehörigen der Unterschicht weder Konsum- noch Arbeitsmöglichkeiten.<sup>100</sup> Wer hier nicht mobil ist, etwa weil der örtliche Bahnhof geschlossen wurde und die Anschaffung eines Autos zu teuer ist, droht den Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft zu verlieren.<sup>101</sup>

### Vorstädtischer Raum als FN-Hochburg

Seit den Präsidentschaftswahlen von 2002 ist der periurbane Raum die Hochburg des FN.<sup>102</sup> Hier konnte die Partei im Dezember 2015 durchschnittlich 34 Prozent der Stimmen in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und 33 Prozent in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern gewinnen.<sup>103</sup> In der Hauptstadtregion Île-de-France erzielte der FN 2015 seine besten Ergebnisse in jenen Gemeinden, die am weitesten von Paris entfernt liegen und keinen direkten Anschluss an den Bahnverkehr besitzen (durchschnittlich 41,4 Prozent).<sup>104</sup> Im rund 50 Kilometer westlich vom Pariser

**93** Gérard Larcher, *Rapport d'information. C. La nouvelle définition Insee et le zonage en aires urbaines*, Paris 1998, <<https://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-4155.html>> (Zugriff am 7.11.2016); Centre d'observation de la société (Hg.), *Ville, campagne, périurbain, qui vit où?*, 28.11.2013, <[www.observationsociete.fr/ville-campagne-p%C3%A9riurbain-qui-vit-o%C3%B9](http://www.observationsociete.fr/ville-campagne-p%C3%A9riurbain-qui-vit-o%C3%B9)> (Zugriff am 2.1.2017).

**94** Jean-Pierre Gonguet, »Zones périurbaines: 15 millions de Français délaissés«, in: *La Tribune*, 30.9.2016, <[www.latribune.fr/actualites/economie/france/20130930trib000787925/zones-periurbaines-15-millions-de-francais-delaisses.html](http://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20130930trib000787925/zones-periurbaines-15-millions-de-francais-delaisses.html)> (Zugriff am 23.12.2016).

**95** Laurent Dupuis, »Des mesures incitatives contre la désertification rurale«, in: *La Croix*, 8.4.2015 <[www.la-croix.com/Actualite/France/Des-mesures-incitatives-contre-la-desertification-rurale-2015-04-08-1300147](http://www.la-croix.com/Actualite/France/Des-mesures-incitatives-contre-la-desertification-rurale-2015-04-08-1300147)> (Zugriff am 7.11.2016).

**96** Conseil national de l'Ordre des médecins (Hg.), *Démographie médicale interactive*, <<http://demographie.medecin.fr/demographie>> (Zugriff am 31.12.2016).

**97** INSEE, *Commune périurbaine. Définition*, <[www.insee.fr/methodes/default.asp?page=definitions/commune-periurbaine.htm](http://www.insee.fr/methodes/default.asp?page=definitions/commune-periurbaine.htm)> (Zugriff am 2.1.2017).

**98** Perrineau, *La France au Front* [wie Fn. 3], S. 152–155.

**99** Ebd., S. 154.

**100** Geoffrey Caruso, *Peri-urbanisation. The Situation in Europe. Report prepared for the DATAR, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, Dezember 2001, S. 77, <[http://publications.uni.lu/bitstream/10993/10153/1/Caruso\\_PeriUrbanEuropeDATAR.pdf](http://publications.uni.lu/bitstream/10993/10153/1/Caruso_PeriUrbanEuropeDATAR.pdf)> (Zugriff am 6.1.2017).

**101** Laurent Cailly, *Le périurbain au centre de la question urbaine*, Vortrag an der Académie de Paris, 25.4.2013. Protokoll, Paris 2013, <[https://www.ac-paris.fr/portail/jcms/p1\\_731483/le-periurbain-au-centre-de-la-question-urbaine](https://www.ac-paris.fr/portail/jcms/p1_731483/le-periurbain-au-centre-de-la-question-urbaine)> (Zugriff am 7.11.2016); Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (Hg.), *Développement durable. Etalement urbain*, 18.1.2010, <[www.developpement-durable.gouv.fr/Les-problemes-que-pose-l-etatement.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-problemes-que-pose-l-etatement.html)> (Zugriff am 7.11.2016).

**102** Loïc Ravenel/Pascal Buléon/Jérôme Fourquet, *Le grand périurbain, nouvelles terres de progression du vote Le Pen*, Januar 2005, <[www.cevipof.com/fichier/p\\_publication/481/publication\\_pdf\\_afsp2004trame.pdf](http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/481/publication_pdf_afsp2004trame.pdf)> (Zugriff am 7.11.2016); KANTAR TNS, *Présidentielle 2007. Le vote FN: historique, sociologie et enjeux*, 4.1.2007, <[www.tns-sofres.com/publications/presidentielle-2007-le-vote-fn-historique-sociologie-et-enjeux](http://www.tns-sofres.com/publications/presidentielle-2007-le-vote-fn-historique-sociologie-et-enjeux)> (Zugriff 7.11.2016).

**103** franceinfo, *Régionales 2015. Qui sont les électeurs du FN?*, undatiert, <[www.francetvinfo.fr/politique/front-national/regionales-2015-qui-sont-les-electeurs-du-fn\\_1227747.html](http://www.francetvinfo.fr/politique/front-national/regionales-2015-qui-sont-les-electeurs-du-fn_1227747.html)> (Zugriff am 7.11.2016).

**104** Dieser Trend zeigte sich auch bei den Europawahlen 2014. Hier schnitt der FN in Gemeinden mit wenigen bis gar keinen öffentlichen Dienstleistungen deutlich besser ab als in solchen mit starker öffentlicher Infrastruktur. Vgl. dazu Ifop (Hg.), *L'influence de l'isolement et de l'absence de services et commerces de proximité sur le vote FN en milieu rural*, Paris: Ifop, März 2016 (Ifop Focus Nr. 135), <[www.ifop.com/media/press-document/896-1-document\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/press-document/896-1-document_file.pdf)> (Zugriff am 30.12.2016).

Stadtkern gelegenen Mantes-la-Ville stellt der FN seit 2014 sogar den Bürgermeister. Überdies konnte die Partei im vorstädtischen Raum selbst in Regionen punkten, die ihr bislang kaum zugeneigt waren. In der Bretagne etwa erzielte sie ihre besten Ergebnisse in Saint-Méen-le-Grand (23,5 Prozent) und in Plélan-le-Grand (22,7 Prozent) – zwei Gemeinden, die beide rund 40 Kilometer von der Regionalhauptstadt Rennes entfernt liegen.<sup>105</sup>

Aus zwei Gründen ist der FN im vorstädtischen Raum so erfolgreich. Zum einen spricht er die Ängste vor sozialem und beruflichem Abstieg an, die die Bewohner des periurbanen Frankreich eint.<sup>106</sup> Dies verdeutlichen die hohen Zustimmungsraten, die Kernpositionen des FN hier finden, vor allem bei den Themen Immigration und innere Sicherheit.<sup>107</sup> Zum anderen verspricht die Partei Lösungen für die dringendsten Probleme dieses Raumes: Niedergang öffentlicher und wirtschaftlicher Strukturen, geringes Einkommen, fehlende Arbeitsplätze vor Ort, zunehmende Kleinkriminalität. Um Abhilfe zu schaffen, fordert der FN, die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zu beenden, insbesondere mit Blick auf Schulen, Post und Bahnverkehr. Durch ein Moratorium will die Partei verhindern, dass noch bestehende Leistungen des Staates eingestellt werden. Für den FN gilt die »Gleichheit aller vor dem öffentlichen Dienst«, egal ob in der Stadt oder auf dem Land.<sup>108</sup> Der Kleinhandel soll gezielt gestärkt, dem Mangel an Ärzten durch eine Absenkung des Numerus clausus für Medizinstudenten entgegengewirkt werden.<sup>109</sup>

## Verankerung im ländlichen Raum

Auch auf dem Land verfangen solche Forderungen schon lange. Hier ist der FN im Nordosten Frankreichs und in den Gemeinden entlang der Mittelmeerküste fest verankert; hier bekommt er teils über 60 Prozent der Stimmen.<sup>110</sup> In Gemeinden mit weniger als 1000

Einwohnern, wo die Landwirtschaft primäre Einkommensquelle ist, wählen ihn 35 Prozent der Bauern – eine Gruppe, die traditionell für die konservativen LR bzw. deren Vorgänger stimmte.<sup>111</sup> Auf dem Land stellt der FN die Mehrheit seiner elf Bürgermeister, die 2014 ins Amt gewählt wurden. In den betreffenden Gemeinden sind 73 Prozent der Einwohner mit der Amtsführung ihrer FN-Bürgermeister zufrieden; 60 Prozent wollen künftig FN wählen. Als Grund für ihre vergangene Wahlentscheidung gaben 50 Prozent der Befragten die schlechte Amtsführung des bisherigen Bürgermeisters an; 35 Prozent waren mit der Politik von Präsident Hollande unzufrieden; 34 Prozent votierten für den FN, weil sich ihre Gemeinde in einer schlechten Wirtschafts- und Finanzlage befindet. Auf diesem Gebiet wird der Partei also Lösungskompetenz zugestanden.<sup>112</sup>

Seine Präsenz auf Gemeinde- und Regionalebene konnte der FN zuletzt massiv ausweiten. Seit den Gemeindewahlen 2014 stellt er 1544 Stadt- und Gemeinderäte (zuvor 59); bei den Regionalwahlen 2015 gewann er 358 Regionalrats-Sitze (vormals 118).<sup>113</sup> Die Partei plädiert für eine Wiederbelebung und Reindustrialisierung der ländlichen Gebiete; erreicht werden soll dies durch staatliche Planung, etwa in Form eines Interventionsfonds für die französische Landwirtschaft. Bewusst inszeniert sich der FN als Interessenvertreter eines kleinstädtisch-ländlichen, abstiegsgefährdeten »Frankreich der Vergessenen«.<sup>114</sup> Im Rah-

francetvinfo.fr/elections/regionales/carte-regionales-les-communes-ou-le-fn-a-obtenu-ses-meilleurs-scores-au-second-tour\_1221691.html> (Zugriff am 7.11.2016).

**111** Pascal Perrineau, »La dynamique du Front national«, in: *L'enquête électorale française: Comprendre 2017*, Paris: CEVIPOF, Dezember 2015, S. 2, <www.eneff.fr/app/download/12760649325/LA\_NOTE\_%232\_vague1.pdf?t=1449846374> (Zugriff am 7.11.2016); Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement – Fédération nationale, *La planification en milieu rural et les acteurs du conseil*, 28.2.2013, <www.reseaurural.fr/files/pptbordeaux280213yh.pdf> (Zugriff am 7.11.2016).

**112** Ifop, *Le regard des habitants des communes FN un an après les élections municipales*, Paris, März 2015, <www.ifop.com/media/poll/2961-1-study\_file.pdf> (Zugriff am 28.2.2017).

**113** Mathieu Dehlinger, *Le FN compte désormais plus de conseillers régionaux que le PS*, 15.12.2015, <www.francetvinfo.fr/politique/front-national/le-fn-compte-desormais-plus-de-conseillers-regionaux-que-le-ps\_1224099.html> (eingesehen am 2.1.2017).

**114** Front National, *Tour de France des Oubliés*, 27.9.2013, <www.frontnational.com/terme/tour-de-france-des-oublies> (Zugriff am 29.12.2016); »À Brachay, Marine Le Pen parle à la »France des oubliés«, in: *Le Point*, 4.9.2016, <www.lepoint.fr/presidentielle/a-brachay-marine-le-pen-parle-a-la-france-des-oublies-04-09-2016-2065757\_3121.php> (Zugriff am

**105** Ebd.

**106** Perrineau, *La France au Front* [wie Fn. 3], S. 154.

**107** 59 Prozent der in Vorstädten lebenden Französischen und Franzosen stimmen etwa der Aussage zu, es gebe zu viele Einwanderer im Land (gegenüber 44 Prozent in urbanen Zentren); 44 Prozent sind für die Wiedereinführung der Todesstrafe (31 Prozent in urbanen Zentren). Vgl. ebd., S. 156f.

**108** Front National (Hg.), *Notre Projet* [wie Fn. 37]; Marine Le Pen, *Au nom du peuple* [wie Fn. 57].

**109** Front National (Hg.), *Notre Projet* [wie Fn. 37].

**110** Mathieu Dehlinger, *CARTE. Régionales: les communes où le FN a obtenu ses meilleurs scores au second tour*, 14.12.2015, <www.

men einer »Tour de France der Vergessenen« besuchen Parteivertreter regelmäßig Kleinstädte und Dörfer.<sup>115</sup> Ein Symbol für dieses Engagement ist die Gemeinde Brachay im Nordosten des Landes. Seit 2012 tritt Marine Le Pen zum Ende der französischen Sommerferien in dem Ort auf; im September 2016 startete sie hier ihren Präsidentschaftswahlkampf.<sup>116</sup>

Anders als der wachsende periurbane Raum bietet das ländliche Frankreich dem FN jedoch keine Entwicklungsperspektive. Es schrumpft beständig. Zwischen 1960 und 2015 hat der ländliche Raum die Hälfte seiner Einwohner verloren.<sup>117</sup> Er eröffnet dem FN Möglichkeiten, politische Führungserfahrung zu sammeln und die Menschen von der Handlungsfähigkeit der Partei zu überzeugen. In den Élysée-Palast wird er Marine Le Pen allerdings nicht verhelfen.

### Banlieues als Projekt

So hat die Partei ihr nächstes strategisches Ziel ins Visier genommen: die Banlieues. Analog zum ländlichen und zum vorstädtischen Raum sind Ängste vor sozialem Abstieg auch hier dominierendes Thema.

Der FN ist gezwungen, den urbanen Raum für sich zu gewinnen. 54 Prozent der französischen Bevölkerung leben in Städten.<sup>118</sup> Hier ist die Partei jedoch nur schwach verankert. 2015 konnte sie in Agglomerationen mit mehr als 50 000 Einwohnern lediglich 19 Prozent der Stimmen auf sich vereinen.<sup>119</sup> Allein in Nizza

und in Marseille, dessen VII. Bezirk von einem FN-Bürgermeister regiert wird, bekam sie mehr als 30 Prozent der Stimmen.<sup>120</sup>

Den Großstädten versucht sich der FN über die Banlieues zu nähern. Mit Hilfe seiner Vorfelddorganisation »Collectif Banlieues Patriotes« zielt er darauf, die Banlieues »ins französische Projekt zu re-integrieren«.<sup>121</sup> Die Partei setzt dabei auf eine Verbesserung der Wohnbedingungen. Alle Hochhäuser, die zwischen 1950 und 1970 erbaut wurden, sollen nach FN-Forderung abgerissen und durch moderne Gebäude ersetzt werden. Die Menschen in den Banlieues sollen künftig vor Ort eine bessere soziale und medizinische Versorgung erhalten; Sozialarbeiter sollen durch Jugendliche unterstützt werden, die ein freiwilliges soziales Jahr leisten. Mit diesen Maßnahmen will der FN auch die Kriminalität eindämmen. Wie den ländlichen Raum rechnet der FN die Banlieues zum »Frankreich der Vergessenen«.<sup>122</sup>

Der FN hat sein Wählerpotential auf dem Land und in den Periurbans früh erkannt. Anders als die etablierten Parteien spricht er die Probleme beider Räume bewusst an und stellt Lösungen zur Behebung der Schieflagen in Aussicht. Auf diese Weise ist es ihm gelungen, sich hier fest zu verankern. Um seine Wahlergebnisse weiter steigern zu können, muss der FN allerdings stärker in den städtischen Raum ausgreifen. Dessen langfristige Erschließung strebt die Partei über eine gezielte Politik in den Banlieues an. Der FN versucht somit, beide Pole des traditionellen Stadt-Land-Dualismus zu besetzen. Sein alle Räume übergreifendes Thema ist die Angst der Bevölkerung vor sozialem Abstieg. Gelingt es dem FN, damit auch die städtischen Milieus zu durchdringen, dürfte Marine Le Pen Wahlergebnisse von über 30 Prozent erzielen.

29.12.2016); Front National, *Déplacement de Marine Le Pen dans le Doubs*, 19.2.2013, <[www.frontnational.com/2013/02/deplacement-de-marine-le-pen-dans-le-doubs/](http://www.frontnational.com/2013/02/deplacement-de-marine-le-pen-dans-le-doubs/)> (Zugriff am 29.12.2016).

**115** Front National, *Tour de France des Oubliés* [wie Fn. 114].

**116** Olivier Faye, »Samedi, à Brachay, c'est la fête de Marine«, in: *Le Monde*, 28.8.2015, <[www.lemonde.fr/politique/article/2015/08/28/samedi-a-brachay-c-est-la-fete-de-marine\\_4739214\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/08/28/samedi-a-brachay-c-est-la-fete-de-marine_4739214_823448.html)> (Zugriff am 29.12.2016).

**117** Vgl. hierzu die Statistik der Weltbank. Diese gab den Anteil der ländlichen Bevölkerung Frankreichs 1960 mit 38 Prozent an. 2015 ermittelte sie, dass nur noch 20 Prozent der Franzosen auf dem Land leben. La Banque Mondiale, *Population rural (% de la population totale)*, <<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=FR>> (Zugriff am 6.1.2017).

**118** Clanché/Rascol, »Le découpage en unités urbaines de 2010« [wie Fn. 92].

**119** Der Mittelwert für die Wahlen 2015 wurde aus den Ergebnissen berechnet, die der FN in den Städten Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nizza, Nantes, Straßburg, Montpellier, Bordeaux und Lille erzielte. Vgl. hierfür Ministère de l'intérieur (Hg.), *Résultats des élections régionales 2015*, <[\[rieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/electresult\\\_regionales-2015/\\(path\\)/regionales-2015/index.html\]\(http://www.intérieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/electresult\_regionales-2015/\(path\)/regionales-2015/index.html\)> \(Zugriff am 7.11.2016\).](http://www.inte-</a></p></div><div data-bbox=)

**120** Ebd. Der FN erreichte 36,1 Prozent in Nizza und 38,5 Prozent in Marseille.

**121** Banlieues patriotes, *Le texte fondateur*, undatiert, <[www.banlieuespatriotes.fr/presentation/](http://www.banlieuespatriotes.fr/presentation/)> (Zugriff am 10.12.2016). Im Präsidentschaftsprogramm von 2017 hat Marine Le Pen diese Vorhaben ausgeweitet. Vgl. dazu Front National (Hg.), *Notre Projet* [wie Fn. 37], Punkte 139–144.

**122** Banlieues patriotes, *La France à l'heure du choix. Manifeste pour une république apaisée*, November 2016, S. 25ff, <[www.banlieuespatriotes.fr/wp-content/uploads/2016/11/Manifeste\\_BP.pdf](http://www.banlieuespatriotes.fr/wp-content/uploads/2016/11/Manifeste_BP.pdf)> (Zugriff am 10.12.2016).

## Arbeit-Kapital: Die Rolle des Staates in der Globalisierung

Im Cleavage Arbeit-Kapital stehen traditionell die Forderungen der Arbeiterklasse nach guten Arbeitsbedingungen, fairen Löhnen, sozialer Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe auf der einen Seite. Ihnen stehen die ökonomischen Interessen der Industrie gegenüber, welche in der Regel auf Marktliberalisierung zielen.<sup>123</sup> In Frankreich wurde der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital bzw. zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern lange Zeit vom Staat reguliert. Zahllose Auseinandersetzungen zwischen Bürgertum und Armee auf der einen und der französischen Arbeiterschaft auf der anderen Seite hatten bis zum Zweiten Weltkrieg dazu geführt, dass sich das Land in einem erheblichen ökonomisch-sozialen Entwicklungsrückstand befand. Ausgangs des Zweiten Weltkriegs musste Frankreich nicht nur wiederaufgebaut, es musste auch modernisiert werden. Beide Aufgaben übernahm der Staat.

Über 30 Jahre hinweg gelang es den politischen Verantwortungsträgern, das Verhältnis von Arbeit und Kapital so zu regeln, dass das Land hohe Wachstumsraten erzielen und sich zu einer modernen Wohlstandsgesellschaft entwickeln konnte (»Trente Glorieuses«, 1944–1974). Der Staat betrieb eine aktive Industriepolitik, regulierte die Güter- und Finanzmärkte und schuf ein Sozialmodell, das die Gesellschaft als Ganzes aufsteigen ließ (»Montgolfière-Gesellschaft«).<sup>124</sup>

Mitte der 1970er Jahre geriet dieses Modell an seine Grenzen. Das Ende der Wachstumsperiode und die damit verbundene Zunahme der Arbeitslosigkeit, das Aufkommen der Globalisierung und die Intensivierung des europäischen Integrationsprozesses erzwangen eine Anpassung des französischen Wirtschafts- und Sozialmodells. Bis heute tut sich der französische Staat schwer damit, seine Rolle in diesem Beziehungsgefüge zu finden. In der Wirtschaftspolitik ist die

<sup>123</sup> Mair, »Cleavages« [wie Fn. 44], S. 372.

<sup>124</sup> Analog zu einem Heißluftballon (Montgolfière) steigen alle gesellschaftlichen Schichten in gleichem Maße auf. Vgl. entsprechend Philippe Estèbe, »Entstehung und Niedergang eines Sozialmodells«, in: Kimmel/Uterwedde (Hg.), *Länderbericht Frankreich* [wie Fn. 46], S. 210. – Ein weiteres Instrument, mit dem der französische Staat die Modernisierung des Landes erfolgreich vorantrieb, war die Politik der Nationalisierung. Sie ließ einen umfangreichen staatlichen Sektor mit großen Monopolunternehmen entstehen. Vgl. dazu Henrik Uterwedde, »Zwischen Staat und Markt. Frankreichs Wirtschaftsmodell im Wandel«, in: Kimmel/Uterwedde (Hg.), *Länderbericht Frankreich* [wie Fn. 46], S. 174f.

»Liberalisierung à la française« gescheitert. Mit ihr sollte die interventionistische, strukturlenkende Industriepolitik einer »horizontalen« Politik weichen, die darauf zielt, die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern.<sup>125</sup> Seit über einem Jahrzehnt verschlechtert sich Frankreichs ökonomische Dynamik und Leistungsfähigkeit. Die Wirtschaft des Landes wächst langsamer als im OECD-Durchschnitt, und die Deindustrialisierung schreitet voran.<sup>126</sup> Das französische Außenhandelsdefizit (30 Milliarden Euro im Jahr 2015) steigt beständig, ebenso die Staatsverschuldung – für 2017 wird der Rekordwert von 97 Prozent des BIP erwartet.<sup>127</sup> Notwendige Strukturreformen, in zahllosen Sachverständigenberichten angemahnt, werden von den jeweiligen Regierungen verschoben, nur halbherzig angegangen, wieder zurückgenommen oder verwässert.<sup>128</sup> Folge dieser Politik ist eine hohe Arbeitslosigkeit, die seit Jahren nicht unter 10 Prozent sinkt und insbesondere Jugendliche trifft: 25,1 Prozent der 15- bis 24-jährigen Franzosen waren im Herbst 2016 ohne Job.<sup>129</sup>

In der Sozialpolitik haben die wechselnden Regierungen einen schwerfälligen Übergang vom Sozialmodell der Positionsgleichheit hin zu einem Modell der Chancengleichheit eingeleitet.<sup>130</sup> Während das

<sup>125</sup> Uterwedde, »Zwischen Staat und Markt« [wie Fn. 124], S. 184.

<sup>126</sup> Daniela Schwarzer, »Frankreichs Reformpolitik: Kleine Schritte, großer Druck und wachsende politische Herausforderungen«, in: *ifo Schnelldienst*, 69 (2016) 14, S. 18–21.

<sup>127</sup> Beliefen sich die Schulden des Staates 2013 noch auf 92 Prozent des BIP, lagen sie zwei Jahre später bereits bei 95,7 Prozent. Dem französischen Leistungsbilanzdefizit von 30,2 Milliarden Euro stand 2015 ein deutscher Exportüberschuss von etwa 250 Milliarden Euro gegenüber. Siehe Angaben der OECD unter <[www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-france-oecd-economic-outlook-november-2016.pdf](http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-france-oecd-economic-outlook-november-2016.pdf)>, S. 155; Angaben des französischen Statistikamtes INSEE unter <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011322>> (Zugriff jeweils am 15.3.2017).

<sup>128</sup> Zu den Reformnotwendigkeiten vgl. Henrik Uterwedde, »Ausnahmestand in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?«, in: *ifo Schnelldienst*, 69 (2016) 14, S. 3–6 (5).

<sup>129</sup> Der Anteil der Industrieproduktion an der Wertschöpfung liegt in Frankreich bei etwa 12,5 Prozent (2011). 3,1 Millionen Menschen sind in der Industrie beschäftigt. Im Jahr 2000 hatte die Industrieproduktion noch 18 Prozent beigetragen und mehr als 5 Millionen Menschen Arbeit gegeben. Vgl. Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française. Rapport au Premier Ministre*, Paris, 5.11.2012, S. 9, <[www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000591.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000591.pdf)> (Zugriff am 15.3.2017).

<sup>130</sup> François Dubet, »Égalité des Places, Égalité des Chances«, in: *Études*, 414 (2011) 1, S. 31–41.

alte Modell jedem Bürger eine durch seinen Status abgesicherte soziale Position (und Würde) verliehen hat, setzt die liberalere Logik des neuen Sozialmodells die Bürger in Wettbewerb zueinander. Die Mechanismen des Marktes dehnen sich so auf alle Bereiche des sozialen Lebens aus: Bildung, Arbeit, Wohnen, Konsum. Während sich in der Bevölkerung das Gefühl ausbreitet, der globalisierten Welt ausgeliefert zu sein, fällt es den Institutionen des korporatistischen Wohlfahrtsstaates schwer, sich der neuen Logik anzupassen. Streiks lähmen das Land; allein im Jahr 2016 gab es rund 800 davon.<sup>131</sup> Für die Franzosen wird es immer kostspieliger, Besitzstände in einer Welt des Wettbewerbs zu wahren.<sup>132</sup>

### Angst vor Globalisierung und sozialem Abstieg

In der französischen Gesellschaft haben die Abstiegsängste zugenommen – eine Folge der angespannten wirtschaftlichen und sozialen Situation des Landes. Lediglich ein Drittel aller Französinen und Franzosen gab bei einer Umfrage von Juni 2016 an, ihre Lage habe sich im Vergleich zu jener der eigenen Eltern verbessert. Dieser Einschätzung stehen indes Zahlen entgegen, die belegen, dass für die Hälfte aller Franzosen die Entwicklung positiv verlaufen ist. Es zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Berufsgruppen. Die sozialen Gewinner arbeiten meist in freien Berufen oder sind Arbeitgeber (58 Prozent von ihnen sind aufgestiegen), leitende Angestellte des öffentlichen (52 Prozent) oder privaten Sektors (47 Prozent) oder Landwirte mit großen Betrieben (44 Prozent). Abgestiegen sind hingegen Facharbeiter (zu 32 Prozent), Landwirte mit kleinen Betrieben (30 Prozent), Handwerker (29 Prozent) sowie kleine und mittlere Angestellte im öffentlichen wie im privaten Sektor (22 Prozent).<sup>133</sup>

Eine zweite Folge, die mit dem Unvermögen des Staates einhergeht, zwischen Arbeit und Kapital zu

131 Marc Landré, »Malgré la loi travail, les Français ont moins fait grève en 2016«, in: *Le Figaro*, 18.1.2017, <[www.lefigaro.fr/social/2017/01/18/20011-20170118\\_ARTIFIG00018-malgre-la-loi-travail-les-francais-ont-moins-fait-greve-en-2016.php](http://www.lefigaro.fr/social/2017/01/18/20011-20170118_ARTIFIG00018-malgre-la-loi-travail-les-francais-ont-moins-fait-greve-en-2016.php)> (Zugriff am 19.1.2017).

132 Estèbe, »Entstehung und Niedergang eines Sozialmodells« [wie Fn. 124], S. 221.

133 »L'effet électoral du déclassement social«, in: *L'enquête électorale française: Comprendre 2017*, Paris: CEVIPOF, Juli 2016, S. 3, <[https://www.enef.fr/app/download/14088176725/LA\\_NOTE%2324\\_vague5.pdf?t=1468919916](https://www.enef.fr/app/download/14088176725/LA_NOTE%2324_vague5.pdf?t=1468919916)> (Zugriff am 19.1.2017).

vermitteln, ist eine kritische Haltung zur Globalisierung. Für 43 Prozent der Bevölkerung ist die internationale Wirtschaft ursächlich für Frankreichs krisenhafte Lage.<sup>134</sup> In der Generation der 18- bis 24-Jährigen sind 51 Prozent der Ansicht, Frankreich sei ökonomisch zu sehr vom internationalen Rahmen abhängig. Die Frage, ob sich das Land eher zur Welt öffnen oder sich vor der Globalisierung schützen solle, beantworteten die Franzosen seit Jahren mehrheitlich zugunsten protektionistischer Maßnahmen. Im November 2015 plädierten 41 Prozent für einen besseren Schutz des Landes, nur 30 Prozent votierten für eine stärkere Öffnung. Während die Privilegierten, vor allem aber Angehörige der gehobenen Mittelschicht für eine Öffnung waren, sprachen sich 42 Prozent der unteren Mittelschicht, 46 Prozent der »einfachen Volksschichten« und 58 Prozent der »Benachteiligten« dagegen aus.<sup>135</sup>

Der FN wendet sich gezielt an jene Menschen, die um ihre soziale und wirtschaftliche Position fürchten. Er konzentriert sich dabei auf jene beiden Berufsgruppen, in denen solche Ängste besonders verbreitet sind – die 6,3 Millionen Arbeiterinnen und Arbeiter sowie die 5,6 Millionen Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes.<sup>136</sup>

134 CSA Research, *Les raisons perçues des difficultés économiques de la France*, 16.5.2013, S. 4, <<https://www.csa.eu/media/1328/opi20130516-les-raisons-percues-des-difficultes-economiques-de-la-france.pdf>> (Zugriff am 19.1.2017).

135 Ateliers CSA Research, *L'état du lien social en France fin 2015*, »Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise?«, 8.12.2015, S. 20, <<https://www.csa.eu/media/1066/opi20151209-atelier-csa-2015.pdf>> (Zugriff am 19.1.2017).

136 Zu den Zahlen für die Arbeiterinnen und Arbeiter in Frankreich vgl. Perrine Mouterde, »Qui sont les ouvriers d'aujourd'hui?«, in: *Le Monde*, 7.6.2016, <[www.lemonde.fr/emploi/article/2016/06/07/qui-sont-les-ouvriers-aujourd-hui\\_4941062\\_1698637.html](http://www.lemonde.fr/emploi/article/2016/06/07/qui-sont-les-ouvriers-aujourd-hui_4941062_1698637.html)> (Zugriff am 19.1.2017). Die angegebene Zahl für die Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes gibt den Stand von Dezember 2014 wieder. Zu diesem Zeitpunkt umfasste der öffentliche Dienst in Deutschland – das rund 15 Millionen Einwohner mehr hat als Frankreich – etwa 4,9 Millionen Personen. Vgl. dazu Géraldine Russell, »La France, le pays d'Europe qui compte le plus de fonctionnaires«, in: *Le Figaro*, 17.3.2016, <[www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/dessous-chiffres/2016/03/17/29006-20160317ARTIFIG00235-la-france-est-elle-un-pays-de-fonctionnaires.php](http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/dessous-chiffres/2016/03/17/29006-20160317ARTIFIG00235-la-france-est-elle-un-pays-de-fonctionnaires.php)> (Zugriff am 19.1.2017).

## Der FN und die Arbeiterschicht

Bei den Präsidentschaftswahlen von 1995 stimmten 30 Prozent der französischen Arbeiterinnen und Arbeiter für Jean-Marie Le Pen. Seither gilt der FN als »Arbeiterpartei«. 20 Jahre später erhielt Marine Le Pen gar 43 Prozent ihrer Stimmen aus diesem Milieu. Dies lässt darauf schließen, dass sich die Partei hier weiter verankern konnte.

Den einfachen Arbeiterinnen und Arbeitern verspricht Marine Le Pen die Rückkehr zu einem interventionistischen und umverteilenden Staat. Sie fordert, bestimmte Privatunternehmen zu verstaatlichen, die öffentliche Daseinsvorsorge auszuweiten, Mindestlohn wie Renten zu erhöhen und Reiche stärker zu besteuern. Hier unterscheidet sich das Programm des FN nicht sehr von jenem der radikalen Linken in Frankreich. Spezifisch für die Partei ist allein die Forderung, Franzosen bei der Vergabe von Arbeitsplätzen zu bevorzugen. »99 Prozent des Volkes«, so die Rhetorik des FN, seien vom liberalen Dogma zum Freiwild des Marktes gemacht und der deregulierten Welt schutzlos ausgeliefert worden – man habe sie dem »Triple A« geopfert, wie es in Anspielung auf die Sprache internationaler Rating-Agenturen heißt. Als Antwort will der FN die »Macht der Märkte« brechen, die »liberale Globalisierung« beenden und Frankreichs Souveränität – nicht zuletzt durch einen Ausstieg aus dem Euro – wiederherstellen.<sup>137</sup>

Spätestens seit den Präsidentschaftswahlen von 2002 gibt die französische Arbeiterschicht nicht länger linken Parteien mehrheitlich ihre Stimme. Bereits in den 1980er Jahren setzte die Abkehr von der Parti Socialiste ein, die im Jahrzehnt davor noch über 70 Prozent der Stimmen aus dem Arbeitermilieu auf sich hatte vereinen können.<sup>138</sup> Heute gelingt es Marine Le Pen, mehr Arbeiter an sich zu binden als die etablierten Parteien PS und LR. Im Dezember 2015 stimmten jeweils nur 25 Prozent der Arbeiterinnen und Arbeiter für eine dieser Parteien.<sup>139</sup>

Der Erfolg des FN in dieser sozialen Schicht lässt sich dabei nicht mit der These erklären, es hätte bei

den französischen Arbeitern einen Rechtsruck gegeben. Studien belegen, dass die politische Haltung der Arbeiterklasse kaum von der Mehrheitsmeinung im Land abweicht. 63 Prozent der Arbeiterinnen und Arbeiter sind der Ansicht, dass den Unternehmen in Frankreich mehr Freiräume gegeben werden müssten (gegenüber 67 Prozent der Gesamtbevölkerung). Der gleiche Anteil bewertet den ökonomischen Liberalismus »eher positiv« (61 Prozent in der Gesamtbevölkerung). Auch in gesellschaftlichen Fragen sind die Arbeiter nicht »rechter« – im Gegenteil. 77 Prozent halten Homosexualität für akzeptabel (während dies 72 Prozent der Gesamtbevölkerung tun); 65 Prozent würden Ausländern ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene zugestehen (61 Prozent der Gesamtbevölkerung). Allein in Sicherheitsfragen weichen die Arbeiter von der Mehrheitsmeinung ab. Rufe nach mehr Sicherheit und Wiedereinführung der Todesstrafe erfahren bei ihnen ein höheres Maß an Zustimmung. In der Zuwanderung sehen 48 Prozent der Arbeiter eine Chance für Frankreich – und stehen damit wiederum im Einklang mit der Gesamtgesellschaft (49 Prozent).<sup>140</sup>

Vielmehr hat der FN seinen Stimmenzuwachs im Arbeitermilieu dem Generationswechsel zu verdanken. Die Partei wird überdurchschnittlich häufig von Arbeiterinnen und Arbeitern gewählt, die ausschließlich das politische Leben seit den 1980er Jahren oder später kennen – Menschen also, die nur erfahren haben, wie die beiden etablierten Parteien der Sozialisten und Konservativen beständig daran scheitern, das Problem der Massenarbeitslosigkeit zu lösen; Menschen, die nicht durch einen eigenen Aufstieg an den Staat und seine Institutionen gebunden sind, sondern hineinsozialisiert wurden in den Wettbewerb zwischen Gewinnern und Verlierern der Globalisierung; Menschen, die in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind oder in prekären Erwerbsverhältnissen stehen.<sup>141</sup> Während der letzten 15 Jahre sind in Frankreich etwa 1,4 Millionen Arbeitsplätze in der Industrie und der Landwirtschaft verlorengegangen.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Jérôme Fourquet, *Les ouvriers français. Valeurs, opinions et attentes*, Paris: Fondation Jean-Jaurès, November 2009 (Note Nr. 41), S. 3f.

<sup>141</sup> 2014 lag die Erwerbslosenquote bei der Arbeiterschicht mit 14,7 Prozent deutlich über dem nationalen Durchschnitt von etwa 10 Prozent. Vgl. dazu Florent Gougou, »Les ouvriers et le vote Front National. Les logiques d'un réalignment électoral«, in: Crépon/Dézé/Mayer (Hg.), *Les faux-semblants du Front national* [wie Fn. 28], S. 323–343; Mouterde, »Qui sont les ouvriers d'aujourd'hui?« [wie Fn. 136].

<sup>142</sup> Mouterde, »Qui sont les ouvriers d'aujourd'hui?« [wie Fn. 136].

<sup>137</sup> Vgl. dazu auch das Präsidentschaftsprogramm des FN für 2017: Front National (Hg.), *Notre Projet* [wie Fn. 37], Punkte 52, 53, 81, 82, 87.

<sup>138</sup> Jean-Philippe Huelin, *Où en est le vote ouvrier?*, Paris: Fondation Jean-Jaurès, Januar 2013 (Note Nr. 151), S. 3f und Annexe 1, <[https://jean-jaures.org/sites/default/files/huelin\\_vote\\_ouvrier.pdf](https://jean-jaures.org/sites/default/files/huelin_vote_ouvrier.pdf)> (Zugriff am 19.1.2017).

<sup>139</sup> Département Opinion et Stratégies d'Entreprises, *Premier tour des régionales* [wie Fn. 40].

## FN und öffentlicher Dienst

In der Frühphase des FN war es eine seiner Forderungen, den öffentlichen Dienst Frankreichs abzubauen. Dieser sollte kein Streikrecht besitzen und auf hoheitliche Funktionen (Polizei, Armee, Justiz) begrenzt werden. Noch 2002 stellte der FN die Unparteilichkeit der Beamten in Frage und warf ihnen vor, Frankreich zu einer »Bananenrepublik« und »einem der korruptesten Länder der Erde« gemacht zu haben.<sup>143</sup>

Unter Marine Le Pen änderten sich Ton und Inhalt schlagartig. Etwa 22 Prozent der französischen Beschäftigten arbeiten für den Staat. Innerhalb der OECD sind, gemessen an der Bevölkerungszahl, nur in Dänemark noch mehr Menschen im öffentlichen Sektor tätig. Angesichts von Frankreichs anhaltender Wirtschaftskrise gerät der öffentliche Dienst immer wieder in die Kritik. Um die staatlichen Ausgaben in Frankreich zu senken, so meint etwa die OECD, sei hier ein drastischer Stellenabbau nötig.<sup>144</sup> Marine Le Pen stellt sich solchen Forderungen entgegen; sie räumt dem öffentlichen Dienst eine zentrale Rolle ein. In ihrem Präsidentschaftsprogramm von 2012 verkündete sie, der öffentliche Dienst sei »eines der wichtigsten Güter, an dem die Franzosen zu Recht sehr hängen«. Dieser »nationale Schatz« sei unter der Regierung von Linken und Konservativen über drei Jahrzehnte »nach und nach zerstört worden«. Beide politische Lager hätten für »europäische Verträge und Direktiven [gestimmt], die in allen Bereichen die Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge fordern«.<sup>145</sup> Als Partei der »Aufrichtung des öffentlichen Dienstes« will der FN diesen modernisieren, seine Privatisierung stoppen (durch Neuverhandlung der EU-Verträge) und sicherstellen, dass er in der Fläche erhalten bleibt.<sup>146</sup> Zu den Départementwahlen von März 2015 forderte die Partei, einen »ortsnahen und qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst« zu bewahren – egal ob es sich um »Poli-

zeistationen, Begegnungsstätten für ältere Menschen, Feuerwachen oder Krankenhäuser« handle.<sup>147</sup>

Der FN sieht den öffentlichen Dienst als zentralen Bestandteil eines starken Staates. Dass er Leistungen dieses Sektors bevorzugt den Franzosen zur Verfügung stellen will und auch schon diskriminierende Maßnahmen ergriffen hat,<sup>148</sup> wird von vielen aus dieser Wählergruppe nicht negativ bewertet. Im Gegenteil: Anfang 2017 ergaben Umfragen, dass Marine Le Pen in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen eine relative Mehrheit der Stimmen von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes erhalten wird. Zwischen 20,7 und 22,2 Prozent könnte die FN-Chefin in dieser Wählergruppe demnach für sich verbuchen. Der konservative Kandidat François Fillon, dessen Wahlprogramm den Abbau von 500 000 Stellen im öffentlichen Dienst vorsieht, liegt hier etwa 2 Punkte hinter Marine Le Pen (18 bis 21 Prozent).<sup>149</sup>

Der FN profitiert somit in doppelter Hinsicht von den Verschiebungen, die in den vergangenen Jahrzehnten zwischen Arbeit und Kapital stattgefunden haben. Während die französische Arbeiterschicht kaum mehr auf die Problemlösungskompetenz der etablierten Parteien vertraut, fühlen sich auch viele der kleineren und mittleren Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bei Marine Le Pen gut aufgehoben. Beiden Gruppen gelobt sie den Erhalt von Arbeitsplätzen und Schutz vor der vermeintlichen Zerstörungskraft des Kapitals.

<sup>143</sup> Front National, *Pour un avenir français. Programme de gouvernement du Front National*, 2001, S. 186, zitiert nach Delphine Espagno/Stéphane François, »Le Front National et les services publics«, in: Crépon/Dézé/Mayer (Hg.), *Les fauxsemblants du Front national* [wie Fn. 28], S. 212.

<sup>144</sup> OECD Economic Surveys, *France 2015*, Paris: OECD Publishing, 2015, S. 26f, <[www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-france-2015\\_eco\\_surveys-fra-2015-en#page28](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-france-2015_eco_surveys-fra-2015-en#page28)> (Zugriff am 18.1.2017).

<sup>145</sup> Front National (Hg.), *Notre Projet* [wie Fn. 37].

<sup>146</sup> Ebd.

<sup>147</sup> Front National, *Face aux trahisons de l'UMP, l'espérance Bleu Marine*, 2015, S. 5, <[www.frontnational.com/pdf/8-pages.pdf](http://www.frontnational.com/pdf/8-pages.pdf)> (Zugriff am 10.1.2017).

<sup>148</sup> Aus der Stadt Béziers wird etwa berichtet, dass der FN die Verordnung geändert hat, welche die Betreuung von Kindern vor und nach dem Schulunterricht regelt. Steht diese Betreuung nach dem Gesetz allen Kindern zu, so werden in Béziers nur noch Kinder von Eltern berücksichtigt, die einer Beschäftigung nachgehen. Vgl. entsprechend Espagno/François, »Le Front National et les services publics« [wie Fn. 143], S. 218.

<sup>149</sup> Luc Rouban, »Les fonctionnaires face à l'élection présidentielle 2017«, in: *L'enquête électorale française: Comprendre 2017*, Paris: CEVIPOF, Januar 2017, S. 2f, <[https://www.enef.fr/app/download/14993733325/LA\\_NOTE%2328\\_vague9.pdf?t=1483524771](https://www.enef.fr/app/download/14993733325/LA_NOTE%2328_vague9.pdf?t=1483524771)> (Zugriff am 19.1.2017).



## Schlussfolgerungen

Unter der Führung von Marine Le Pen ist es dem FN gelungen, immer mehr Wählerinnen und Wähler an sich zu binden. Die Partei erzielte in den letzten Jahren Ergebnisse um die 25 Prozent – ein Wert, der jenem vieler klassischer Volksparteien in Europa entspricht. Der FN musste in der Vergangenheit die Erfahrung machen, dass auf Zeiten hohen Wählerzuspruchs meist eine Periode folgt, die von herben Stimmverlusten geprägt ist. 1998 etwa konnte die Partei unter Jean-Marie Le Pen bei den Regionalwahlen 15 Prozent der Stimmen auf sich vereinen. Im Jahr darauf stürzte sie dann bei den Wahlen zum Europäischen Parlament auf 5,7 Prozent ab. Bei den Präsidentschaftswahlen 2007 erzielte Jean-Marie Le Pen ein Ergebnis von 10,4 Prozent; bei den anschließenden Parlamentswahlen musste er sich mit 4,2 Prozent begnügen.

Ein vergleichbares Schicksal dürfte seiner Tochter vorerst nicht beschieden sein. Marine Le Pen profitiert von den Korrekturen, die sie ihrer Partei seit 2011 verordnet hat. Im Rahmen einer Entdiabolisierungsstrategie hat sie den FN weitgehend von jenem plumphen Rechtsextremismus befreit, der den Kurs ihres Vaters bestimmte. Der FN Marine Le Pens will eine moderne Partei sein, die in die Zukunft blickt. Junge, gut ausgebildete und erfolgreiche Menschen, so das erwünschte Image, kämpfen im Front National für ein besseres Frankreich. Wer sich offen rassistisch, antisemitisch oder diskriminierend zeigt, wird öffentlichkeitswirksam aus der Partei ausgeschlossen.

Auch die Sprache des FN erfährt Veränderungen. Der explizit ausländerfeindliche Diskurs Jean-Marie Le Pens wurde ersetzt durch ein republikanisch-egalitäres Narrativ, das die Partei zum Schutzpatron Frankreichs macht. Im »Namen des Volkes« verteidigt Marine Le Pen die Identität, die Werte und die Souveränität des Landes gegen den Islam, gegen korrupte Politiker, die Macht Brüssels und eine vermeintlich ausufernde Globalisierung. Das thematische Portfolio der Partei ist unter Marine Le Pen deutlich erweitert worden. Im Unterschied zu ihrem Vater strebt sie tatsächlich nach Macht und Einfluss. Um Wahlen gewinnen zu können, baut Marine Le Pen den FN inhaltlich mehr und mehr zu einer Volkspartei aus. Heute domi-

nieren wirtschaftliche und soziale Themen das Programm der einstigen Nischenpartei.

Die wichtigste Veränderung, die der FN unter Marine Le Pen erfuhr, ist jedoch zweifelsfrei, dass der Parteidiskurs auf spezifische Wählergruppen zugeschnitten wurde. Besser als die übrigen politischen Kräfte des Landes hat der FN-Führungszirkel erkannt, dass sich die französische Gesellschaft im Umbruch befindet. Dieser Wandel hat neue Wählerinteressen entstehen lassen, die der FN gezielt bedient.

Zeigen lässt sich das durch eine Analyse der klassischen vier Konfliktlinien, mit denen die Cleavage-Forschung seit den 1960er Jahren die Entwicklung der europäischen Parteiensysteme erklärt. So profitiert der FN davon, dass in Frankreich eine neue Spannung im Verhältnis zwischen Staat und Religion entstanden ist, welches bislang durch das seit 1905 geltende Prinzip der Trennung von Staat und Kirche verregelt war. Die zunehmende Sichtbarkeit des Islam geht einher mit wachsender Verunsicherung über die nationale Identität des Landes, die bislang vom Staat definiert und geschützt wurde. Nicht erst seit den Terroranschlägen von 2015/2016 verlangt ein überwiegender Anteil der Bevölkerung nach identitärer wie physischer Sicherheit. Besonders ausgeprägt ist das Sicherheitsbedürfnis bei den französischen Katholiken. Ihnen verspricht der FN in besonderem Maße Schutz. Entsprechend stark sind seine Zustimmungswerte in diesem Milieu gestiegen.

Den Gegensatz zwischen städtischen und ländlichen Interessen nutzt der FN, um sich als Fürsprecher der Landbevölkerung darzustellen. Seine Angebote richten sich dabei vornehmlich an die Bewohner des vorstädtischen Raumes, der in Frankreich seit Jahren beachtlich wächst. Ein Großteil der Menschen hier fürchtet den sozialen Abstieg; befördert werden solche Ängste – wie auch in den Dörfern – durch einen zunehmenden Mangel an Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Der FN antwortet darauf mit gezielten Strukturprogrammen und dem Versprechen, einen öffentlichen Dienst zu erhalten, der flächendeckend für die Bevölkerung arbeitet. Mittlerweile ist die Partei im vorstädtischen Raum stark verankert; bei den Wahlen von Dezember 2015 erhielt sie hier über 30 Prozent der Stimmen. Einen solchen Zuspruch sucht Marine

Le Pen auch in den Banlieues, wo Menschen ebenfalls die Angst umtreibt, den Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft zu verlieren.

Mit der Forderung nach einem starken öffentlichen Dienst reagiert die Partei auf Veränderungen im Spannungsverhältnis zwischen Kapital und Arbeit. Der FN wirbt dafür, die Globalisierung zurückzudrängen; damit will er das Land dem Druck entziehen, den staatlichen Sektor abzubauen und zu liberalisieren. Vor allem kleinere und mittlere Angestellte des öffentlichen Dienstes richten sich an diesem Versprechen auf und geben vermehrt dem FN ihre Stimme. Ein starker Staat soll schließlich auch die Wirtschaft des Landes ankurbeln und Industriearbeitsplätze zurückbringen, die in den vergangenen Jahrzehnten massenhaft verloren gingen. Diese Forderungen sprechen insbesondere jene Arbeiterinnen und Arbeiter an, die nach 1980 ins Erwerbsleben getreten sind und seither erleben, dass den etablierten Parteien keine Trendwende in der Wirtschafts- und Sozialpolitik gelingt. Über 40 Prozent der französischen Arbeiterschaft trauen dem FN zu, ihre prekäre Situation zu verbessern.

Die Angebote Marine Le Pens verfangen, obwohl sie fast durchweg vergangenheitsfixiert sind und darin immer wieder der rechtsextreme Markenkern der Partei durchscheint. Dies liegt auch an einem Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber der politischen Klasse und den Institutionen des Landes. Weit über 80 Prozent der Franzosen begegnen der Politik heute mit Misstrauen, und immer mehr wenden sich von den etablierten Parteien ab.

In Summe gelingt es dem FN, den tiefgreifenden Wandel der französischen Gesellschaft zu bedienen, die heute nach mehr identitärer, sozialer und physischer Sicherheit verlangt. Unter Führung von Marine Le Pen hat es die Partei geschafft, die eigene Wählerbasis zu verbreitern und deren sozio-demographische Struktur zu diversifizieren. Der Parteidiskurs ist heute auf wirtschafts- und sozialpolitische Fragen fokussiert, was nahelegt, dass der FN diese Themen für wahlentscheidend hält.

Um den Vormarsch des FN zu stoppen, müssten auch die etablierten Parteien auf die gesellschaftlichen Veränderungen im Land reagieren. Notwendig wäre, Wandlungsprozesse künftig besser zu analysieren, damit sich neue Wählerinteressen bzw. neue Wählergruppen schneller bedienen lassen. Zudem darf der Rückhalt vermeintlich traditioneller Wählerschichten nicht länger als sicher gelten. Deutliche Belege dafür sind die Wahl Tendenzen im vorurbanen

Raum und die Abkehr der Arbeiterschaft von der politischen Linken. Schließlich ist in Frankreich die persönliche Integrität der Verantwortungsträger zu einem gewichtigen Wahlfaktor geworden, der entsprechend zu würdigen ist. Nicht wahlentscheidend indes war in Frankreich bisher das Thema Europa – obwohl EU-Fragen in Deutschland oftmals als Grund für den Erfolg des FN gelten. Die anderen französischen Parteien müssten sich alsbald personell erneuern, relevante Themen besetzen und Politikangebote formulieren, die nicht nur die gesellschaftliche Mitte ansprechen, sondern auch wieder (vermeintliche) Randgruppen. Gelingt ihnen das nicht, droht der FN auf absehbare Zeit die stimmenstärkste Partei in Frankreich zu bleiben.

Einer »Marine Présidente« steht bislang die bipolare Struktur des Parteiensystems der Fünften Republik entgegen, in der Koalitionsbildungen nur innerhalb der beiden Lager stattfinden, nicht lagerübergreifend. Das Fehlen eines Koalitionspartners hat es der Partei bislang verwehrt, unter Beweis zu stellen, ob und wie sie politische Verantwortung umsetzen wird. Hat Marine Le Pen ihre Partei tatsächlich »normalisiert« – oder hat sie lediglich die Vermarktung professionalisiert? Für die Wähler in Frankreich und für die politischen Verantwortungsträger in Europa bleibt diese Frage ebenso offen wie jene, wohin Marine Le Pen als Präsidentin das Land politisch steuern würde.

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEVIPOF	Le Centre de recherches politiques de Sciences Po
ENA	École nationale d'administration
EU	Europäische Union
FN	Front National
HEC	École des hautes études commerciales de Paris
Ifop	Institut français d'opinion publique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LR	Les Républicains
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PS	Parti Socialiste
RPR	Rassemblement pour la République
UDF	Union pour la démocratie française
UMP	Union pour un mouvement populaire



Dieser Artikel wurde ausgedruckt unter der Adresse:

[www.tagesschau.de/europawahl/parteien\\_und\\_programme/programmvergleich-europawahl-2019-migration-101.html](https://www.tagesschau.de/europawahl/parteien_und_programme/programmvergleich-europawahl-2019-migration-101.html)

## Wahlprogramme im Vergleich

Einführung

Digitalisierung

Klimaschutz

Migration

Verteidigung

Zukunft der EU



### Wahlprogramme im Vergleich

## Wie die Parteien Migration steuern wollen

Stand: 09.05.2019 20:13 Uhr

**Die meisten Parteien fordern EU-weit einheitliche Standards für Asylverfahren. Die Konzepte zur Steuerung der Migration gehen dabei weit auseinander. Die Positionen im Vergleich.**

Mit Ausnahme der AfD fordern alle großen Parteien einheitliche EU-Regeln für Asylverfahren - wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Während CDU und CSU die illegale Migration unter anderem durch europäische Transitzentren bekämpfen und setzen SPD, Grüne, Linkspartei und FDP verstärkt auf legale Flucht und Einreisemöglichkeiten - teilweise über Arbeitsmigration teilweise über humanitäre Visa. Weit auseinander gehen die Vorstellungen zu Zukunft von Frontex: Die Linke will sie auflösen, dem FDP und CDU/CSU wollen sie durch mehr Personal stärken. Die AfD will die gesamte Zuständigkeit für Grenzkontrollen, Asyl- und Migrationsfragen wieder bei den Mitgliedsstaaten ansiedeln.



**Video: Vor Europawahl: Die Positionen der Parteien zum Thema Asyl und Abschiebung**  
20.05.2019

### CDU/CSU

Die CDU/CSU sieht den Schutz der Außengrenzen und den Kampf gegen illegale Migration als eine "gemeinsame europäische Aufgabe", deren Bewältigung **europäische Transitzentren** benötige. Dort sollen Migranten identifiziert und registriert werden. Ziel der CDU/CSU ist ein europaweit **einheitliches Asylverfahren**, bei dem Migranten in der gesamten EU nur einen Asylantrag stellen dürfen. Die Leistungen für Asylbewerber sollen innerhalb der EU angeglichen werden. Außerdem **Frontex** zu einer europäischen Grenzpolizei mit mindestens 10.000 Grenzschützern ausgebaut werden. Darunter sollen auch deutsche Polizisten sein. Sola Union den EU-Außengrenzschutz nicht in vollem Umfang gewährleistet sieht, hält sie an Grenzkontrollen innerhalb der EU.



Dokument

**Europawahlprogramm 2019 von CDU und CSU**

"Unser Europa macht stark. Für Sicherheit, Frieden und Wohlstand|.pdf

**SPD**

Die SPD sieht die Wahrung des Asylrechts als gemeinsame europäische Aufgabe an. Dafür soll das Dublin-System durch ein solidarischer **Verteilungsschlüssel** ersetzt werden. Außerdem fordert sie sichere und legale Zugangswege in die EU, sowohl die **humanitäre Visa** als auch für europäische Regelungen zur Arbeitsmigration. Die EU soll Seenotrettung stärker koordinieren und Mitgliedsstaaten besser unterstützen. Statt private Hilfsorganisationen zu kriminalisieren fordert die SPD, dass diese Flüc "unmittelbar in europäische Häfen ausschiffen dürfen". Asylverfahren möchten die Sozialdemokraten EU-weit vereinheitlich beschleunigen - dazu gehöre auch gemeinsames Handeln bei Abschiebungen. Allerdings sollen die Anreize für die freiw Rückkehr durch mehr finanziellen Hilfen steigen. Städte und Kommunen, die Flüchtlinge aufnehmen, sollen über einen europä Integrations- und kommunalen Entwicklungsfonds Geld bekommen. **Grenzkontrollen an den Binnengrenzen** des Schengen-Raums will die SPD schnellstmöglich beenden - dafür müsse aber ein verlässlicher Schutz der EU-Außengrenzen gewährleistet



Dokument

**Europawahlprogramm 2019 der SPD**

"Kommt zusammen und macht Europa stark|.spd

**Bündnis 90/Die Grünen**

Die Grünen setzen sich für eine EU ein, die "Asylsuchenden **faire Verfahren** und eine menschenwürdige Unterbringung garantiert" und die eigenen Grenzen kontrolliert. Das Dublin-System betrachtet die Partei als gescheitert. Asylsuchenden solle Außengrenzen zuverlässig registriert und erstversorgt sowie ihre Daten abgeglichen werden. Danach soll eine faire Verteilung Mitgliedsstaaten folgen, in denen die Verfahren nach einheitlichen Regeln ablaufen sollen. Europäische Transitzone und Auß in Drittstaaten lehnt die Partei strikt ab. Um legale Arbeitsmigration zu ermöglichen, fordern die Grü **europäisches Einwanderungsrecht** mit gemeinsamen Rahmenregelungen". Großzügige Aufnahmekontingente des UN-Resettlement-Progr sollen dazu beitragen **legale Fluchtwege** zu ermöglichen, ohne sich in Lebensgefahr zu begeben. Die Grünen setzen sich europäische Grenzkontrollen ein, die auf dem Schutz der Menschenrechte basieren und die das Vertrauen in Schengen-System Den Weg dazu sehen sie nicht in einer "einseitigen Aufrüstung von Fronte



Dokument

**Europawahlprogramm 2019 von Bündnis 90/Die Grünen**

"Europas Versprechen erneuern|.pdf

**Die Linke**

Die Linke fordert einen Politikwechsel in der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der EU. Sie will "Menschen rett menschenrechtliche Standards an den Grenzen durchsetzen und sicher **legale Flucht- und Einreisewege** schaffen", die sozialen Voraussetzungen für Integration verbessern und Fluchtursachen bekämpfen, etwa durch verbesserte Entwicklungszusammen der EU sollen außerdem **einheitliche Asylstandards** "auf hohem Niveau" gelten. Das Dublin-System soll abgeschafft werden u Asylsuchende selbst entscheiden können, in welchem Mitgliedsstaat sie Asyl beantragen wollen. Abschiebungen aus der EU le Linke ab, "insbesondere in Krieg, Armut und Elend oder als Form der Doppelbestrafung". Die Partei fordert **Auflösung von Frontex**. Stattdessen soll ein ziviles europäisches Seenotrettungsprogramm ins Leben gerufen werden. Zudem macht sich Die für eine humanitäre Visa-Vergabe und ein großes europäisches Aufnahmekontingent im Rahmen des UN-Resettlement-Prog stark.

Dokument



### Europawahlprogramm 2019 der Partei Die Linke

"Europa nur solidarisch" | pdf

#### AfD

Die AfD ist dagegen, Asyl- und Zuwanderungspolitik auf europäischer Ebene zu behandeln. Die Zuständigkeit dafür **an die einzelnen EU-Staaten zurückgegeben** werden. Die Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) lehnt die AfD ebenso ab wie verbindliche Quoten der Mitgliedsländer für die Aufnahme von Flüchtlingen und Resettlement-Programme "fortgesetzten Umsiedlung von Menschen aus Drittstaaten nach Europa". Das Asylrecht betrachtet die AfD als "Gastrecht auf dem die EU müsse ebenso wie die Genfer Flüchtlingskonvention so angepasst werden, dass ein Schutzsystem entsteht, das sich auf Hilfe konzentriert. Auch anerkannte Asylbewerber sollen demnach in ihren Herkunftsstaat zurückkehren, sobald dies möglich ist. Abgelehnte Asylbewerber müssen nach dem Willen der AfD das Land verlassen. Die EU soll demnach ihre Rolle **Hilfestellungen bei Abschiebungen** und bei der Verhandlung von Rückführungsabkommen beschränken. Die Sicherung der Außengrenzen betrachte die Partei als Aufgabe der einzelnen Staaten. Sie verlangt **nationale Grenzkontrollen an den Binnengrenzen** dauerhaft wieder einzuführen.



Dokument

### Europawahlprogramm 2019 der AfD

| pdf

#### FDP

Die FDP setzt sich für ein einheitliches europäisches Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungsrecht ein - mit einer klaren Unterscheidung zwischen den drei Bereichen. Einwanderungspolitik sehen die Liberalen als "Chancenpolitik". Faktoren wie Sprachkenntnisse oder Berufsqualifikation sollen in einem europaweiten "Punktesystem nach einheitlichen Maßstäben" erfasst und Grundlage für **Arbeitsvisa** sein. Zuständig wären eine neugegründete europäische Fachkräfteagentur und europäische Ausbildungszentren in Drittstaaten. Auch Asylfragen sollen gesamt-europäisch entschieden werden. An die Stelle des Dublin-Systems soll ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) treten. Kernelemente seien einheitliche Standards für die Registrierung von Asylbewerbern sowie bei der Bearbeitung ihrer Anträge. Um politisch Verfolgten Asyl zu gewähren zu können, will die FDP **Asylanträge aus dem Ausland** ermöglichen. Über Asylanträge soll künftig innerhalb von drei Monaten entschieden werden. Wenn sich Mitgliedsstaaten nicht daran halten, sollen Sanktionen drohen. Die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber soll schneller, konsequenter und nach einheitlichen Regeln ablaufen. Um die EU-Außengrenzen wirksamer zu schützen, wollen die Freien Demokraten **Frontex** mit mehr Personal und Befugnissen ausstatten.



Dokument

### Europawahlprogramm 2019 der FDP

"Europas Chancen nutzen" | pdf

Nachrichtenatlas | Deutschland | Berlin



Dieser Artikel wurde ausgedruckt unter der Adresse:

[www.tagesschau.de/europawahl/parteien\\_und\\_programme/programmvergleich-europawahl-2019-migration-101.html](https://www.tagesschau.de/europawahl/parteien_und_programme/programmvergleich-europawahl-2019-migration-101.html)

**BRAUCHEN SIE HILFE?****SPENDEN**

---



# Asyl in Europa

## Dublin-Verfahren

**Im Rahmen des Aufbaus eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hat die Europäische Union gemeinsame Standards für die Behandlung von Asylanträgen und den Umgang mit Schutzsuchenden festgelegt.**

Auf diesem Weg soll das Asyl- und Migrationsrecht der Mitgliedsstaaten im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Protokoll von 1967 und anderen relevanten Abkommen vereinheitlicht werden.

© UNHCR / R. Schönbauer

Dieser rechtliche Rahmen für das GEAS besteht aus spezifischen Richtlinien und Verordnungen des EU-Rechts. Dazu zählen die Aufnahme-Richtlinie, die



Asylverfahrensrichtlinie, die Qualifikationsrichtlinie sowie die Eurodac- und die Dublin-III-Verordnung.

Die europäischen Staaten führen eigenständig nationale Asylverfahren durch. Die UNHCR-Büros in Europa beobachten die Einhaltung der Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention durch die europäischen Staaten, stehen den Regierungen vor Ort beratend zur Seite und setzen sich für die Stärkung des Schutzes von Flüchtlingen ein. Hinsichtlich der Entwicklung der EU-Flüchtlingspolitik und der Weiterentwicklung des rechtlichen Instrumentariums nimmt UNHCR durch Veröffentlichungen sowie in regelmäßigen Treffen und Konsultationen sowohl mit den EU-Institutionen als auch mit den Regierungen und Parlamenten der einzelnen Mitgliedstaaten zur Gestaltung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) Stellung.

## ***Das Gemeinsame Europäische Asylsystem***

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wird durch europäische Richtlinien und Verordnungen bestimmt, die entweder in nationales Recht umgesetzt wurden oder unmittelbar auch in der deutschen Rechtsordnung gelten. Neben der Dublin-III-Verordnung über die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren (VO 604/2013) und der EURODAC-Verordnung zum europaweiten Fingerabdruckvergleich von Asylsuchenden und Personen ohne Aufenthaltsrecht (VO 603/2013) bilden die folgenden drei Rechtsinstrumente die Grundpfeiler des GEAS.

- Aufnahmerichtlinie: Die Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) legt gemeinsame Standards für die Lebensbedingungen von Asylantragstellern, etwa hinsichtlich Unterbringung, Versorgung, besonderer Bedarfe oder Zugang zum Arbeitsmarkt, während des Asylverfahrens fest.
- Qualifikationsrichtlinie: Die Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) enthält Vorgaben zu den Kriterien für den internationalen Schutz, also die Anerkennungsvoraussetzungen für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte. Außerdem regelt die Richtlinie ein Mindestniveau an Rechten für Personen, denen nach der Richtlinie internationaler Schutz gewährt wurde.
- Verfahrensrichtlinie: Mit der Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) werden Mindeststandards für die Durchführung des Asylverfahrens festgelegt.

Neben diesen Rechtsinstrumenten wird das Asylrecht durch weiteres europäisches Recht beeinflusst, das aber nicht ausschließlich auf Asylantragsteller Anwendung findet, wie zum Beispiel die Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG).

© UNHCR 2001-2020

[Privacy Policy](#)

[Terms and conditions](#)

[Kontakt](#)

[Karriere & Jobs](#)

[Pressekontakt](#)

[Folgen](#)