

April 2016

## Verordnung 604/2013 (Dublin-Verordnung) und Asylverfahren in Europa

*Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Durchführungsbewertungen“ bezüglich der praktischen Funktionsweise der bestehenden EU-Rechtsvorschriften. Jedes dieser Briefings behandelt schwerpunktmäßig ein bestimmtes europäisches Gesetz, das nach den Vorgaben des Jahresarbeitsprogramms der Europäischen Kommission voraussichtlich geändert oder überarbeitet werden wird. Mit Durchführungsbewertungen soll ein kompakter Überblick über das öffentlich zugängliche Material zur Durchführung, Anwendung und Wirksamkeit des aktuellen EU-Rechts gegeben werden – unter Rückgriff auf die von den Gemeinschaftsorganen und externen Organisationen bereitgestellten und verfügbar gemachten Daten. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, die neuen Vorschläge nach ihrer Einreichung zu prüfen.*

<b>Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift:</b> Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE)
<b>Zeitpunkt der Verabschiedung des ursprünglichen Rechtsakts im Plenum:</b> <a href="#">12. Juni 2013</a>
<b>Inkrafttreten des Rechtsakts:</b> 19. Juli 2013 (Artikel 49, Verordnung 604/2013)
<b>Vorgesehenes Datum für die Überprüfung des Rechtsakts:</b> 21. Juli 2016 (Artikel 46, Verordnung 604/2013)
<b>Zeitraum für die Änderung der Rechtsvorschriften:</b> Die Europäische Kommission vermerkte in ihrem <a href="#">Arbeitsprogramm der Kommission 2016</a> , dass sie plant, 2016 das gemeinsame EU-Asylsystem zu überarbeiten, um die Lücken und Schwachstellen zu korrigieren, die sich im Dublin-System gezeigt haben.

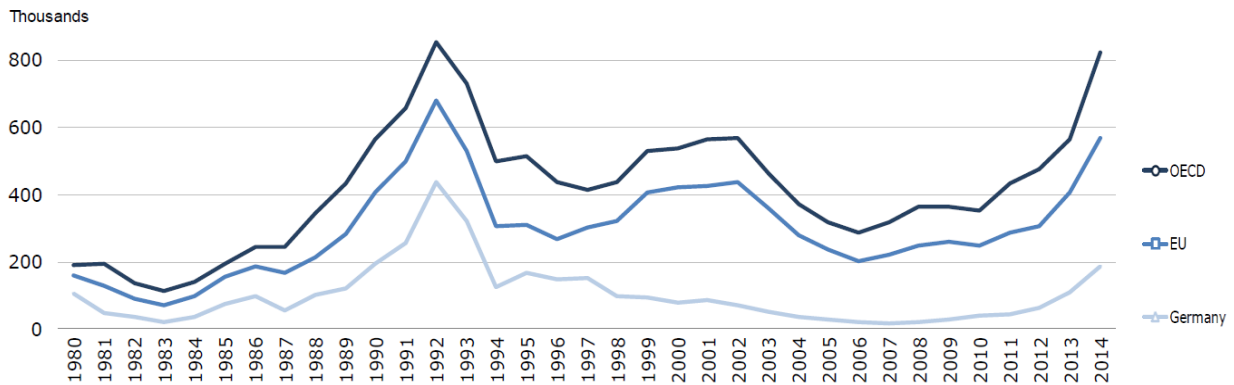
### 1. Hintergrund

In ihrer Mitteilung aus dem Mai 2015 zur [Europäischen Migrationsagenda](#) hat die Europäische Kommission ihren umfassenden Rahmen für eine Migrationspolitik in vier Bereichen dargelegt, um 1) die Anreize für irreguläre Migration zu reduzieren; 2) eine effiziente Grenzverwaltung sicherzustellen; 3) die gemeinsame Asylpolitik zu stärken; und 4) die Politik zur legalen Migration zu aktualisieren.<sup>1</sup> Dieses Briefing konzentriert sich auf den Bereich der gemeinsamen Asylpolitik und insbesondere auf die [Dublin-Verordnung](#), in der die Kriterien festgelegt sind, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Der Krieg in Syrien und andere Konflikte in Ländern wie dem Irak oder Afghanistan haben dazu geführt, dass sich die EU einer noch nie dagewesenen Anzahl von asylsuchenden Menschen gegenüber sieht. Während die Zahlen Asylsuchender im Jahr 2011 nach einigen Jahren vergleichsweise weniger Asylbewerbungen anfangen zu steigen, zeigte sich 2015 ein drastischerer Anstieg. Bezüglich des Umfangs der Migrantenströme wurde die Situation oft mit den Auswirkungen des 2. Weltkriegs verglichen. Es ist jedoch wichtig, zu berücksichtigen, dass die Europäische Union seitdem schon massiven Migrationszuströmen begegnet ist, insbesondere in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien (siehe Abbildung 1).

<sup>1</sup> See [Implementation Appraisal: The EU Blue Card Directive](#), European Parliament, DG EPRS, 2015 (Durchführungsbewertung: Die Blue-Card-Richtlinie).

Die Situation im Jahr 2015 hat sich in vielerlei Hinsicht von vorigen Migrantenzuströmen unterschieden. Insbesondere waren die nun Asyl suchenden Menschen diverser und kamen von weiter her, nutzten verschiedene Routen, um in die EU zu gelangen, und ihre zugrunde liegenden Motive für die Migration variierten stärker.<sup>2</sup> Dies bedeutete, dass die Zusammenstellung der Asylsuchenden hinsichtlich der Herkunftsländer in den Mitgliedstaaten oft variierte. Außerdem variierte die ökonomische und demographische Situation in der EU im Jahr 2015 ebenso mehr als zuvor. Allerdings nehmen wie zuvor hauptsächlich einige wenige der EU-Länder die meisten Asylsuchenden auf – Deutschland, Schweden, Frankreich, Belgien, Italien und Großbritannien. Trotzdem haben dieses Mal auch einige neue Länder, insbesondere Ungarn, eine hohe Anzahl Asylanträge erhalten.

**Abbildung 1: Anzahl neuer Asylbewerber 1980-2014 in der OECD, EU und in Deutschland**



Quelle: OECD: *Is the Humanitarian Migration Crisis Different?* (Originaldaten: UNCHR).

### Definitionen in den Bereichen Asyl und Migration

Obwohl verschiedene internationale Organisationen wie die [Internationale Organisation für Migration](#) (IOM) oder das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen ([UNHCR](#)) ihre eigenen Definitionen des Begriffs **Migrant** haben, gibt es derzeit im internationalen oder europäischen Recht keine verbindliche rechtliche Definition des Begriffs. In diesem Briefing wird der Begriff Migrant im weitesten Sinn verwendet, d. h. für eine Person, die aus Land X in einen der EU-Mitgliedstaaten reist, ohne dass die Gründe für diesen Ortswechsel unterschieden werden. Der Begriff Migrant ist nicht mit dem Begriff Asylsuchender identisch. Ein **Asylsuchender** ist eine Person, die gemäß nationalen Verwaltungsverfahren Asyl beantragt hat. In der europäischen Gesetzgebung wird in Artikel 2 (i) ein ‚Asylsuchender‘ allgemeiner definiert als Person, die internationalen Schutz sucht, [Richtlinie 2011/95](#). Eine Person, deren Asylantrag bewilligt wird, wird als **Flüchtling** (Artikel 2 (e), Richtlinie 2011/95) angesehen. Der Begriff „Flüchtling“ bezieht sich auf einen Drittstaatsangehörigen, der sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe 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 (Artikel 2 (d), Richtlinie 2011/95). Eine Person, deren Asylantrag abgelehnt wird, ist ein **abgewiesener Asylsuchender**. Diese Person hält sich dann illegal in einem Mitgliedstaat auf und sollte in das Herkunftsland zurückgesandt werden. In bestimmten Fällen kann eine Person, die sich nicht als Flüchtling qualifiziert, Anrecht auf **subsidiären Schutz** haben (Artikel 2 (f), Richtlinie 2011/95).

Deutschland ist das begehrteste Zielland geworden und hat im Jahr 2014 die meisten Asylbewerber aufgenommen, gefolgt von Schweden und Italien.<sup>3</sup> Die Eurostat-Daten für 2015 sind noch nicht fertiggestellt, Vorabauswertungen deuten jedoch darauf hin, dass Deutschland 475 000 Asylanträge erhielt im Vergleich zu 200 000 im Jahr 2014.<sup>4</sup> In Deutschland wird ein internes Umverteilungssystem betrieben, was bedeutet, dass Menschen, die Asyl beantragen möchten, sich in einem System mit dem Namen EASY registrieren, das sie einem

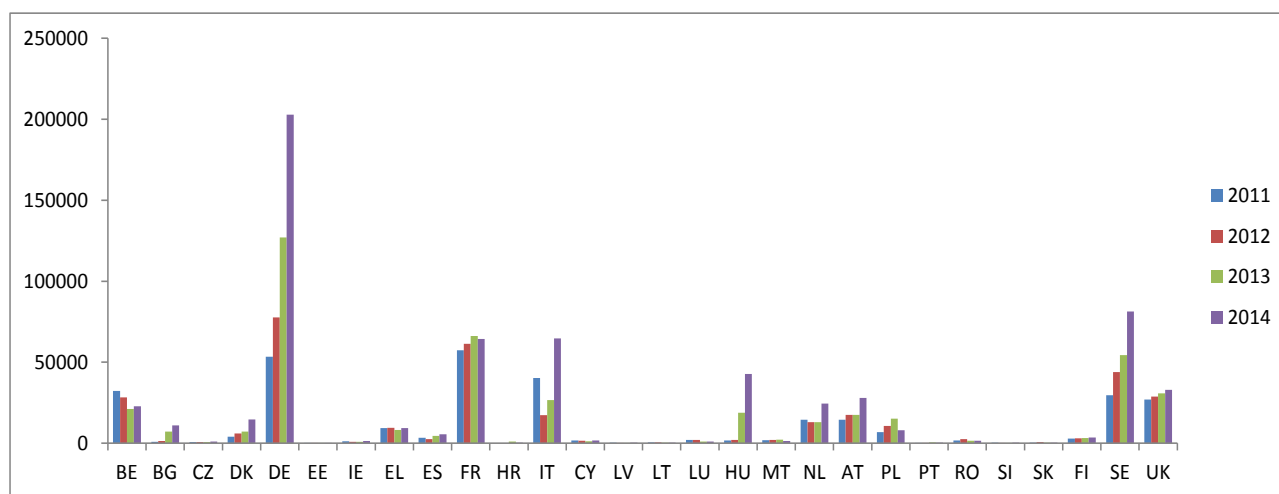
<sup>2</sup> [Is this Humanitarian Migration Crisis Different?](#) (Ist diese humanitäre Migrationskrise anders?) OECD, September 2015.

<sup>3</sup> Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), [Annual Report 2014](#).

<sup>4</sup> Quelle Eurostat, Asylum and first time asylum applicants, Annual aggregated data, Februar 2016 (Asyl und Asylerstanträge, zusammengefasste Jahresdaten).

deutschen Bundesland zuteilt, welches sie aufnimmt und wo sie den Asylantrag stellen können. Das EASY-System erfasst nur das Herkunftsland des Bewerbers und keine anderen Informationen. Das System erfasste 2015 über eine Millionen Registrierungen, aber bisher haben nur weniger als eine halbe Million der registrierten Menschen Asyl beantragt. Die Diskrepanz ist zum Teil durch Doppelzählungen und Rückstände im System zu erklären, da im Oktober und November ungewöhnlich hohe Zahlen erfasst wurden.<sup>5</sup> Obwohl in Deutschland also die höchste Gesamtanzahl Asylsuchende aufgenommen wurde, sind in Schweden in Relation zur Bevölkerungszahl mehr Anträge eingegangen als in jedem anderen EU-Land, nämlich 8 000 Anträge pro Million Einwohner. Auch Länder wie Ungarn (über 4 000/Millionen Einwohner) oder Bulgarien (über 1 000/Millionen Einwohner), die bisher keine wichtigen Zielländer für Migranten waren, erhielten 2014 im Vergleich zu ihrer Einwohnerzahl einen hohen Anteil an Asylanträgen.<sup>6</sup> Die meisten Asylanträge unterliegen nicht dem Dublin-System. 2014 wurden ungefähr 15 % der Asylanträge in mehr als einem Mitgliedstaat eingereicht.<sup>7</sup>

**Abbildung 2: Gesamtanzahl Asylbewerber 2011–2014 in der EU**



Quelle: Eurostat.

Obwohl der Konflikt in Syrien seit 2011 besteht, kamen die meisten Asylbewerber viele Jahre lang aus den westlichen Balkanstaaten. Erst 2014 wurde Syrien das Herkunftsland, aus dem die meisten Asylbewerber in der EU kamen.<sup>8</sup>

**Tabelle 1: Die drei wichtigsten Herkunftsländer von Asylbewerbern in der EU 2011-2014**

2011	2012	2013	2014
Westlicher Balkan	Westlicher Balkan	Westlicher Balkan	Syrien
Afghanistan	Afghanistan	Syrien	Westlicher Balkan
Russland	Syrien	Russland	Eritrea

Quelle: EASO Annual Report 2014.

Hinsichtlich der globalen Migrationsentwicklung in OECD-Ländern (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) für alle Migrantenarten einschließlich Asylbewerber ist Deutschland nun nach den USA das zweitwichtigste Zielland für Migranten geworden. Die Herkunftsländer von Migranten, die in die OECD-Länder einwandern oder innerhalb dieser umziehen, werden von China angeführt, wobei chinesische Migranten 10 % aller Migranten darstellen, während Rumänien und Polen mit jeweils 5,5 % und 5,3 % an zweiter und dritter Stelle stehen, hauptsächlich aufgrund von Ortswechseln innerhalb der EU.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Siehe GMDAC, Data Briefing, Ausgabe Nr. 1, Januar 2016, [Migration, asylum and refugees in Germany: Understanding the data](#). (Migration, Asyl und Flüchtlinge in Deutschland: Interpretation der Daten)

<sup>6</sup> Quelle Eurostat, Asylum and first time asylum applicants and resident population data (Asyl, Asylerstanträge und allgemeine Bevölkerungsdaten), Februar 2016.

<sup>7</sup> [EASO Annual Report 2014](#).

<sup>8</sup> [EASO Annual Report 2014](#).

<sup>9</sup> International Migration Outlook (Internationale Migrationsprognosen), OECD 2015.

## 2. Asylvorschriften der EU

Gemäß der [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#), die heutzutage den gleichen Rechtsstatus hat wie die Verträge,<sup>10</sup> ist das Recht auf Asyl ein Grundrecht. In der Charta ist festgelegt, dass das Recht auf Asyl nach Maßgabe des [Genfer Abkommens vom 28 Juli 1951](#) (Genfer Flüchtlingskonvention) und des [Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge](#) (Genfer Protokoll von 1967), sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gewährleistet werden muss.<sup>11</sup> Auf der Grundlage des Artikels 78 des AEUV entwickelt die EU eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll.<sup>12</sup> Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 in Einklang stehen. Durch die Migrationskrise sind verschiedene Fragen zur Wirkungsweise der bestehenden europäischen Gesetzgebung aufgetreten, insbesondere zu Asylverfahren und dem Dublin-System. Das sogenannte Dublin-System geht ursprünglich auf das [Schengener Übereinkommen](#) zurück. Im Originaldokument, dem [Dubliner Übereinkommen](#),<sup>13</sup> einem internationalen Abkommen, das 1990 in Dublin unterzeichnet wurde, wurden eine Reihe von Regelungen festgelegt, die die Verantwortlichkeiten eines EU-Landes bei der Prüfung eines Asylantrags verdeutlichen. 2003 wurde das Übereinkommen durch die Dublin-Verordnung 343/2003 ([Dublin II](#)) ersetzt, in der diese Kriterien noch genauer definiert wurden. Die Verordnung wurde durch die [EURODAC-Rechtsvorschriften](#) ergänzt.<sup>14</sup> Die Dublin-II-Verordnung war in den Jahren ihrer Umsetzung in die Praxis einiger Kritik ausgesetzt. 2013 wurde die Dublin-II-Verordnung durch die Verordnung [604/2013](#) (Dublin III) ersetzt, mit der Absicht, das Dublin-System weiter zu verbessern und genauer zu definieren. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Dublin-System vor der EU-Erweiterung 2004 vereinbart wurde, zu einer Zeit, als die Anzahl der Asylanträge zurückging.

### 1. Die Dublin-Verordnung (604/2013)

Die Verordnung legt die Hierarchie der Kriterien und Verfahren fest, anhand derer darüber entschieden wird, ob der Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Die Verordnung muss von allen Mitgliedstaaten<sup>15</sup> gemäß der folgenden Hierarchie angewendet werden:

- (1) es ist das Land zuständig, in dem ein *unbegleitetes minderjähriges* Familienmitglied oder ein Geschwisterteil legal anwesend ist,
- (2) in dem ein *Familienmitglied* eines Bewerbers internationalen Schutz erhalten hat,
- (3) in dem ein Visum oder Aufenthaltsdokument ausgestellt wurde und der Antragsteller dieses *gültige Visum* oder *gültige Aufenthaltsdokument* besitzt,
- (4) in dem innerhalb von 12 Monaten nach dem Datum einer irregulären Grenzüberschreitung festgestellt werden kann, dass der Antragsteller zum ersten Mal *irregulär in die EU eingereist ist*,
- (5) in dem die Person für einen ununterbrochenen Zeitraum von mindestens fünf Monaten vor Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz *gelebt hat*,
- (6) in dem die Anforderung, dass der Antragsteller ein *Visum benötigt, aufgehoben wird*,
- (7) in dem der Antrag im *Transitbereich eines Flughafens* gestellt wurde.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Artikel 6 Absatz 1 EUV.

<sup>11</sup> Artikel 18, EU-Charta.

<sup>12</sup> Dieser Grundsatz fordert, dass die Unterzeichnerstaaten Flüchtlinge nicht an den Grenzen von Gebieten abschieben oder zurückweisen, wo ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht ist (Artikel 33, Abkommen von 1951).

<sup>13</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich haben das Übereinkommen unterzeichnet.

<sup>14</sup> Das EURODAC-System ermöglicht es den Mitgliedstaaten, die Identität von Asylbewerbern und Personen, die im Zusammenhang mit dem irregulären Überschreiten einer Außengrenze der Union aufgegriffen wurden, festzustellen.

<sup>15</sup> Das Vereinigte Königreich und Irland, die sich ursprünglich nicht beteiligen wollten, sind gemäß ihrer Entscheidung, die Verordnung anzunehmen (siehe [Protokoll 21](#) des VAEU), an die Dublin-Verordnung gebunden. Dänemark wendet die aktuelle Dublin-Verordnung auf der Grundlage eines internationalen [Abkommens](#) über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Staates an, der für die Prüfung eines in Dänemark oder einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union gestellten Asylantrags zuständig ist, sowie über EURODAC für den Vergleich von Fingerabdrücken zur effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens. [Die Schweiz](#), [Island](#), [Norwegen](#) und [Lichtenstein](#) haben spezielle internationale Abkommen abgeschlossen, durch die sie sich dem Dublin-System anschließen.

<sup>16</sup> Siehe Artikel 8–15 der Verordnung 604/2013.

Außerdem enthält die Verordnung verschiedene Ermessensklauseln, die es dem Mitgliedstaat erlauben, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, selbst wenn eine solche Prüfung nicht in dessen Zuständigkeit fällt.<sup>17</sup> In der Verordnung werden auch zwei spezielle Verfahren dargelegt, gemäß derer ein Mitgliedstaat auf einen anderen Mitgliedstaat einwirken kann, damit dieser einen Antrag auf internationalen Schutz behandelt.

- Erstens kann ein Mitgliedstaat einem anderen Mitgliedstaat ein ‚*Aufnahmegesuch*‘ für einen Antragsteller einreichen. Dieses Verfahren kann angewendet werden, wenn ein Mitgliedstaat während der Ausführung der Dublin-Kriterien feststellt, dass ein anderer Mitgliedstaat die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags übernehmen sollte. Wenn zum Beispiel der Antragsteller Asyl in Land A beantragt hat, Land B aber bereits Familienmitgliedern Asyl gewährt hat, kann Land A deswegen ein ‚*Aufnahmegesuch*‘ an Land B übermitteln.<sup>18</sup>
- Zweitens kann ein Mitgliedstaat ein Gesuch um *Wiederaufnahme eines Antragstellers* einreichen. Dieses Verfahren kann angewendet werden, wenn Antragsteller vor Beendigung der Prüfung ihres ersten Antrags Anträge in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten eingereicht haben, der Antrag vor einer Entscheidung zurückgezogen oder der Antrag abgelehnt wurde. Der zweite Mitgliedstaat kann dann den ersten Mitgliedstaat ersuchen, die Zuständigkeit für einen Antragsteller für das Antragsverfahren wieder aufzunehmen, d. h. wenn ein Antragsteller zuerst in Land A und dann in Land B Schutz beantragt, kann Land B Land A ersuchen, den Antragsteller wieder aufzunehmen.<sup>19</sup> Die meisten Gesuche auf Grundlage der Dublin-Verordnung stehen im Zusammenhang mit ‚*Gesuchen um Wiederaufnahme*‘.

Im Vergleich zur Dublin-II-Verordnung enthielt die Dublin-III-Verordnung einige zusätzliche Definitionen, insbesondere in der Hierarchie der zu berücksichtigenden Kriterien. In ihr wurde der Grundsatz der Einheit der Familie gestärkt und allen Antragstellern, die einer Dublin-Überstellung (Aufnahme oder Wiederaufnahme) unterlagen, das Recht auf ein persönliches Gespräch und das Recht, in dem Mitgliedstaat zu verbleiben, während ein Rechtsbehelf gegen die Entscheidung eingelegt wird, gewährt. Sie beinhaltete auch ein System zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung. Dieses System ist zur Bewältigung jeglicher Probleme in nationalen Asylsystemen gedacht und soll EU-Ländern angesichts eines großen Andrangs von Bewerbern um internationalen Schutz an ihren Grenzen unterstützen. Derzeit wird ein Eignungstest des Dublin-Systems durchgeführt.<sup>20</sup>

Am 6. April 2016 legte die Europäische Kommission [konkretere Optionen](#)<sup>21</sup> zur Reform des europäischen Asylsystems dar. Im Vergleich zum Dublin-System enthielt die Mitteilung der Europäischen Kommission zwei Varianten: 1) Ein Lastenteilungsverfahren, welches das derzeitige System ergänzt. In dieser Variante würde die derzeitige Zuständigkeitsbestimmung beibehalten, in Krisenzeiten würde jedoch eine Neubestimmung der Zuständigkeit gemäß bestimmten Verteilungskriterien erfolgen. Das Verfahren könnte auf dem bestehenden Vorschlag für Umverteilungsregelungen in Krisenzeiten basieren. 2) Ein neues Verteilungssystem für Asylanträge, das auf festgelegten Verteilungskriterien basiert. Gemäß diesem Vorschlag wäre der ‚Mitgliedstaat der ersten Einreise‘ nicht mehr das einzige Kriterium, sondern Asylbewerber würden stattdessen anhand einer Formel, in der die Bevölkerungszahl, der Wohlstand und die Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, innerhalb der gesamten EU umverteilt werden.

Unabhängig von diesen Varianten hätte der Mitgliedstaat der ersten Einreise weiterhin die Verpflichtung, alle Migranten zu registrieren und solche, die keines internationalen Schutzes bedürfen, zurückzuschicken. Langfristig wird in der Mitteilung ein harmonisiertes europäisches Asylsystem ins Auge gefasst, in dem zum Beispiel sichergestellt ist, dass die Aufnahmeeinrichtungen rationalisiert wurden, um von Sekundärmigration abzuhalten, und in dem der Aufgabenbereich des EASO erweitert wurde.

---

<sup>17</sup> Artikel 17.

<sup>18</sup> Artikel 21–22 der Verordnung Nr. 604/2013.

<sup>19</sup> Artikel 23–25 der Verordnung Nr. 604/2013.

<sup>20</sup> COD (2015) 208, S. 4 und COM (2015) 240 final, S. 14.

<sup>21</sup> COM (2016) 197.

## **2. Verordnung [603/2013](#) zur Einrichtung von ‚EURODAC‘ zum Vergleich der Fingerabdrücke zur effektiven Anwendung der Dublin-Verordnung**

Mittels des EURODAC-Systems soll einfacher festgestellt werden können, welcher Mitgliedstaat gemäß der Dublin-Verordnung für einen Antrag zuständig ist. Es besteht aus einem Zentralsystem, in dem eine computergestützte Zentraldatenbank mit Fingerabdrücken betrieben wird, und der Kommunikationsinfrastruktur (d. h. Übermittlungen) zwischen den Mitgliedstaaten und dem Zentralsystem. Gemäß der EURODAC-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten ‚sofort‘ Fingerabdrücke von Antragstellern auf internationalen Schutz nehmen, die mindestens 14 Jahre alt sind; Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Grenze aufgegriffen wurden; oder sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten.<sup>22</sup> Das Zentralsystem zur Erfassung von Fingerabdrücken wurde im Januar 2003 mit einer leeren Datenbank in Betrieb genommen. Seitdem ist die Anzahl der registrierten Asylbewerber und Personen, die irregulär die Außengrenzen überschreiten, stetig gestiegen, von über 185 000 Asylbewerbern mit einem Mindestalter von 14 Jahren 2012 bis zu über 500 000 2014.<sup>23</sup> Seit Juli 2015 können Strafverfolgungsbehörden und Europol unter bestimmten Umständen auf EURODAC zugreifen.<sup>24</sup>

Die Dublin-Verordnung und die EURODAC-Verordnung sind nicht die einzigen Bestandteile der europäischen Gesetzgebung bezüglich Asylverfahren; auch die folgenden Rechtsvorschriften sind Teil des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**:

## **3. Richtlinie [2013/32](#) zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes**

Diese Richtlinie legt gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes fest. Grundsätzlich muss die Registrierung einer Antragstellung innerhalb von drei Werktagen nach ihrer Einreichung erfolgen. In der Richtlinie werden die verschiedenen Rechte und Pflichten von Antragstellern beschrieben. Außerdem ist darin die Anforderung an den Mitgliedstaat festgelegt, das Prüfverfahren (in erster Instanz) innerhalb von *sechs Monaten* nach Antragstellung abzuschließen.<sup>25</sup>

## **4. Richtlinie [2013/33](#) zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen**

In der Richtlinie werden die Mindestnormen festgelegt, die für die Aufnahmebedingungen von Personen gelten, die internationalen Schutz beantragen. Es werden die Rechte und Pflichten der Antragsteller beschrieben, einschließlich der Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechte, Beschäftigungs- und Berufsausbildungsrechte, die Bedingungen der Gesundheitsversorgung oder der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen.<sup>26</sup> Der Mitgliedstaat kann die Aufnahmebedingungen mit speziellen Bedingungen verbinden, zum Beispiel der Begrenzung des Aufenthaltes des Antragstellers auf einen bestimmten Ort.<sup>27</sup> Die Richtlinie erlaubt die Inhaftierung von Antragstellern, zum Beispiel um ihre Identität oder Nationalität festzustellen oder zu überprüfen, und auch, um im Rahmen eines Verfahrens über ihr Recht, das Land zu betreten, zu entscheiden. Die Inhaftierung muss in spezialisierten Einrichtungen erfolgen. Die Antragsteller müssen hierin einen angemessenen Lebensstandard aufrechterhalten können, in dessen Rahmen ihre Existenz gewährleistet und ihre physische und geistige Gesundheit geschützt ist.<sup>28</sup> Die Antragsteller können aufgefordert werden, ihre Unterbringungskosten oder ihre Gesundheitsversorgung selbst zu finanzieren oder zu ihrer Finanzierung beizutragen. In ordnungsgemäß begründeten Fällen können die gewährten materiellen Leistungen gekürzt oder

<sup>22</sup> Für diese Personenkategorie sind Fingerabdrücke nicht zwingend vorgeschrieben. Siehe Artikel 17 der Verordnung 603/2013.

<sup>23</sup> [Annual report on the 2014 activities of EURODAC](#) (Jahresbericht der Aktivitäten zu EURODAC 2014), Juni 2015.

<sup>24</sup> Artikel 20 und 21 der Richtlinie 2013/32.

<sup>25</sup> Artikel 31 (3) der Richtlinie 2013/32.

<sup>26</sup> Materielle Aufnahmebedingungen umfassen nach Artikel 2 (g) der Richtlinie Unterkunft, Verpflegung und Kleidung in Form von Sach- und Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination der drei sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs. In der Richtlinie ist kein Betrag für die Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs angegeben. Die Mitgliedstaaten können dies nach eigenem Ermessen festlegen. Zur Sozialfürsorge liegt folgendes Dokument vor: [Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: Selected EU Member States](#), In-depth Analysis (Sozialfürsorge für Asylsuchende und Flüchtlinge: ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, Detailanalyse), Europäisches Parlament, 2015.

<sup>27</sup> Artikel 8 der Richtlinie 2013/33.

<sup>28</sup> Artikel 17 der Richtlinie 2013/33.



gestrichen werden. Der Mitgliedstaat kann ebenso vorteilhaftere Normen für den Antragsteller einführen als die in dieser Richtlinie beschriebenen.<sup>29</sup>

## **5. Richtlinie [2011/95](#) 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**

In der Richtlinie sind die Grundnormen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz festgelegt. Die Fakten und Umstände jedes Antrags müssen individuell geprüft werden. In der Richtlinie wird die Bedeutung verschiedener Begriffe erklärt, einschließlich Verfolgungshandlungen, Akteure der Verfolgung und Gründe für die Verfolgung. In der Richtlinie wird zwischen Flüchtlingen und Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz unterschieden. Diese Unterscheidung wirkt sich hauptsächlich auf deren jeweilige Rechte aus. Diese Personen haben zum Beispiel ein Recht auf eine Aufenthaltsgenehmigung, die mindestens drei Jahre gültig ist (Flüchtlinge) oder mindestens ein Jahr (subsidiärer Schutz); ein Reisedokument (bei subsidiärem Schutz begrenzt); Zugang zu Beschäftigung; Zugang zu allgemeiner Bildung; Zugang zu Verfahren für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen; Zugang zu Sozialfürsorge, wie sie Staatsangehörige des Mitgliedstaats erhalten (bei subsidiärem Schutz begrenzt); Zugang zur Gesundheitsversorgung, wie sie Staatsangehörige des Mitgliedstaats erhalten; Zugang zu Unterbringung wie andere Drittstaatsangehörige, die sich legal im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhalten; und Freizügigkeit innerhalb des Mitgliedstaats. Die Mitgliedstaaten haben das Recht, vorteilhaftere Normen einzuführen, als die, die in dieser Richtlinie zur Feststellung, wer als Flüchtling anerkannt wird, beschrieben werden.<sup>30</sup>

## **[Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen](#)<sup>31</sup>**

Im September 2015 legte die Kommission zu den aktuellen Migrationsherausforderungen einen Vorschlag vor. Der Vorschlag soll dazu führen, dass die Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten fair aufgeteilt werden, wenn hohe Zahlen von Asylbewerbern mit deutlichem Bedarf an internationalem Schutz auftreten, und außerdem soll die ordnungsgemäße Anwendung des Dublin-Systems sichergestellt werden. Gemäß dem Vorschlag wird die Dublin-Verordnung geändert und ein Umverteilungsverfahren in Krisenzeiten als *permanenter Rahmen zur Durchführung der Umverteilungsmaßnahmen* eingeführt.<sup>32</sup> Hierin wird eine Methode zur Festlegung eines temporären Zeitraums vorgestellt, während dessen ein Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Das Verfahren ist nur für Krisensituationen gedacht, d. h. Situationen, in denen das Asylsystem eines bestimmten Mitgliedstaates unter extremem Druck steht. Die Kommission wird entscheiden, ob die Bedingungen für eine Umverteilung erfüllt sind. Aufgrund dieser

Bislang haben die Mitgliedstaaten zugesagt, 160 000 Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, innerhalb der EU umzuverteilen. Obwohl die meisten der Umverteilungen noch durchgeführt werden müssen, verfügt die EU bereits über etwas Erfahrung – zwischen 2010 und 2013 wurde im Rahmen von zwei [EUREMA-Projekten](#) (*Pilotprojekt zur Umverteilung aus Malta innerhalb der EU*) eine geringe Anzahl Asylbewerber in andere EU-Länder umverteilt. Im [EASO-Bericht](#) (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen) 2012 wurden einige Herausforderungen beschrieben, die in diesen Projekten auftraten, wie Mitgliedstaaten, die zu spezielle Auswahlkriterien für die Personen anordneten, die sie aufnehmen wollten; und bei manchen Teilnehmern die mangelnde Bereitschaft zur Umsiedlung aufgrund angeblicher nachteiliger Bedingungen im neuen Mitgliedstaat oder aufgrund von fehlenden Informationen über das Land.

Entscheidung sollte die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlassen, um die Anwendung des Verfahrens einzuleiten.<sup>33</sup> Allerdings kann das Verfahren nur hinsichtlich Antragstellern angewendet werden, die einen deutlichen Bedarf an internationalem Schutz aufweisen; in diesem Fall sollte der Mitgliedstaat, der die Antragsteller aufnimmt, deren Anträge prüfen. Allerdings kann das Verfahren nur hinsichtlich Antragstellern angewendet werden, die einen deutlichen Bedarf an internationalem Schutz aufweisen; in diesem Fall sollte der Mitgliedstaat, der die Antragsteller aufnimmt, deren Anträge prüfen. Bestandteil des Vorschlags ist auch eine

<sup>29</sup> Artikel 4 der Richtlinie 2013/33.

<sup>30</sup> Artikel 3 der Richtlinie 2011/95.

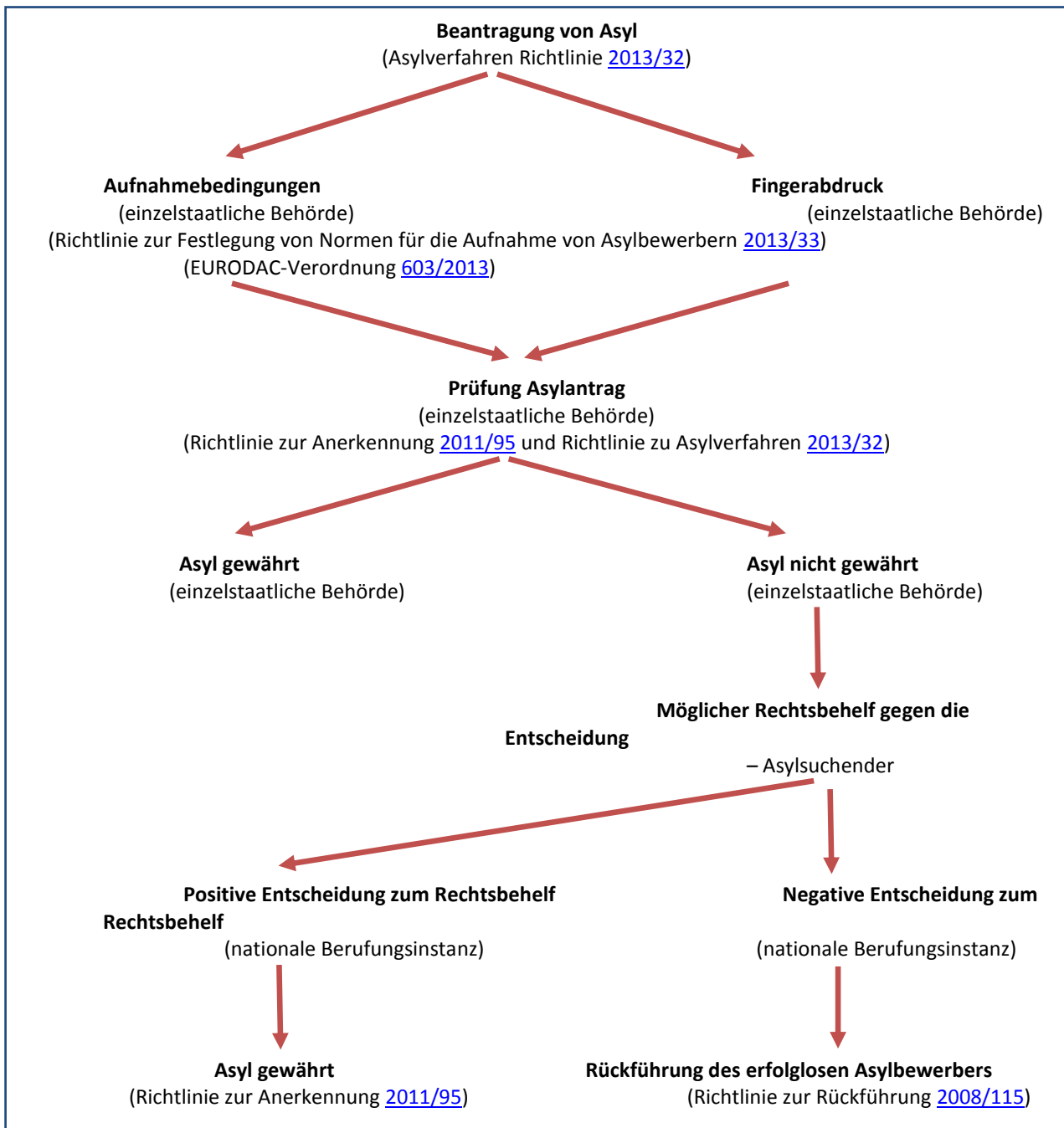
<sup>31</sup> COM (2015) 450 final.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Siehe den vorgeschlagenen Artikel 33a.

Höchstanzahl von Personen, die umverteilt werden dürfen, nämlich 40 % der innerhalb von sechs Monaten vor dem Erlass eines delegierten Rechtsaktes in einem Mitgliedstaat eingereichten Anträge. Mitgliedstaaten, die temporär nicht an der Umverteilung teilnehmen können, müssen einen Finanzbeitrag von 0,002 % ihres BIP an die EU entrichten.<sup>34</sup> Um die Verteilung der Antragsteller zu kalkulieren wird im Vorschlag die Bevölkerungszahl, das Gesamt-BIP, die durchschnittliche Anzahl von Asylanträgen in den vorangegangenen fünf Jahren und die Arbeitslosenquote berücksichtigt. Die genauen Auswirkungen dieses Vorschlags auf jeden Mitgliedstaat sind unklar, da die Kommission bisher keine Folgenabschätzung zu dieser Maßnahme veröffentlicht hat.

**Abbildung 3: Optimales Asylverfahren gemäß der geltenden EU-Regelungen**



<sup>34</sup> Der vorgeschlagene Artikel 33b.



### 3. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

**Studie des Europäischen Parlaments [New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection](#), Oktober 2014 (neue Ansätze, Alternativen und Zugangswege zu Asylverfahren für Personen, die internationalen Schutz suchen)<sup>35</sup>**

In der Studie wurde die Anwendung des Dublin-Systems untersucht. In dem Bericht werden eine Reihe von Problemen aufgeführt wie Diskrepanzen bei der Prüfung von Asylbewerbern aus dem selben Herkunftsland innerhalb verschiedener EU-Länder sowie der hohe Aufwand des Dublin-Systems in wirtschaftlicher und menschlicher Hinsicht, insbesondere unter Berücksichtigung der niedrigen Anzahl tatsächlicher Überstellungen von Asylbewerbern gemäß dem Dublin-System. In dem Bericht wird angegeben, dass nur 12 % aller Asylanträge nach dem Dublin-System erfolgen und ungefähr ein Viertel der vereinbarten Überstellungen gemäß dem Dublin-System tatsächlich stattgefunden haben. Es wird angeführt, dass die Effektivität des Systems erhöht werden könnte, wenn das Interesse des Asylbewerbers berücksichtigt würde, es eine gegenseitige Anerkennung positiver Asylentscheidungen gäbe und wenn die Kriterien der Einheit der Familie besser umgesetzt werden würde. Außerdem wird empfohlen, dass das Parlament die Anwendung der Dublin-Verordnung sowie der Grundrechte sicherstellen sollte, dass akzeptable Aufnahmebedingungen eingerichtet werden und die Finanzmittel für die Erstaufnahmen geprüft werden sollten.

**[Study on the feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU](#), erstellt für die Europäische Kommission, Februar 2013 (Studie zur Machbarkeit und den legalen und praktischen Auswirkungen der Einführung eines Verfahrens zur gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen im Hoheitsgebiet der EU)**

In dieser Studie werden Möglichkeiten für ein Verfahren zur gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen untersucht. Die Studie basiert auf Literaturrecherche und Interviews mit nationalen Behörden, NRO und lokalen UNHCR-Vertretern in der EU-28. Aufgrund dieser Untersuchungen wurden vier verschiedene Optionen für eine gemeinsame Bearbeitung entwickelt. Die Optionen reichen von Ad-hoc-Lösungen wie der einfachen Unterstützung eines Mitgliedstaats in der Krise bei der Bearbeitung seiner Asylbewerbungen bis zu einem vollständig harmonisierten und zentralisierten Bewerbungssystem. Im Bericht wird abschließend angemerkt, dass derzeit ein Ad-hoc-Unterstützungssystem die am besten durchführbare Option wäre, die Mitgliedstaaten akzeptieren würden.

**[Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection](#), erstellt für die Europäische Kommission, Juli 2010 (Studie zur Machbarkeit der Einführung eines Verfahrens zur Umverteilung von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz)**

In dieser Studie wurden verschiedene Optionen für Umverteilungsregelungen untersucht. In die Studie wurden die 26 Mitgliedstaaten einbezogen, die am Europäischen Flüchtlingsfonds (ERF) teilnehmen. Sie bestand aus Interviews mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen und nationalen NRO sowie Fallstudien und einer Literaturrecherche. In der Studie wurden insbesondere zwei Optionen untersucht: 1) ein Umverteilungsverfahren auf Basis des BIP und der Bevölkerungsdichte, wobei Mitgliedstaaten, die Asylbewerber aufnehmen, als Ausgleich Mittel aus dem ERF erhalten; und 2) eine Ad-hoc-Bewertung der Situation und Umverteilung wenn notwendig, wobei die Mitgliedstaaten eine Zusicherung abgeben, wie viele Asylbewerber sie aufnehmen. Die Ansichten der Mitgliedstaaten zu diesen Optionen variierten; einige schlugen Alternativen wie eine Harmonisierung der Asylpolitik oder finanzielle Unterstützung für Mitgliedstaaten in Schwierigkeiten vor. Auf die Bitte hin, eine Option zu wählen, wurde Option 2 bevorzugt. Es gab eine allgemeine Zustimmung, dass jegliche Verteilung nur für anerkannte Flüchtlinge gelten sollte. Die Art der finanziellen Unterstützung war nicht ausschlaggebend und in den meisten EU-Ländern wird davon ausgegangen, dass eine Finanzierung über den ERF machbar wäre. Die Mitglieder sollten die Kontrolle über das Verfahren behalten, aber das EASO könnte die Koordination übernehmen. Die meisten Mitgliedstaaten stimmten zu, dass die umverteilten Personen dem Verfahren zustimmen müssten, damit es realisierbar ist.

<sup>35</sup> Studie eines externen Instituts, beauftragt durch die GD Interne Politikbereiche, Fachabteilung C, Europäisches Parlament, 2010.

## **Report on the evaluation of the Dublin system, Europäische Kommission, 2007 (Bericht zur Bewertung des Dublin-Systems)**

Dies ist die umfangreichste Bewertung des Dublin-Systems<sup>36</sup>, die bisher durchgeführt wurde. Darin wird die Gesetzgebung von ihrem Inkrafttreten 2003 bis Ende 2005 aufgrund der Rückmeldung der Mitgliedstaaten und statistischer Daten beurteilt. In dem Bericht wird abschließend angemerkt, dass die Anwendung des Dublin-Systems allgemein zufriedenstellend war und eine praktikable Feststellungsmethode für die Zuständigkeit von Asylbewerbungen darstellt. Allerdings werden im Bericht auch Bereiche aufgeführt, die der Verbesserung bedürfen. Hierbei wird angeführt, dass nur eine geringe Anzahl tatsächlicher Überstellungen gemäß dem Dublin-System stattfand und dass mehrfache Asylbewerbungen von einer Person immer noch vorkommen. Im Bericht wird zusammenfassend angemerkt, dass obwohl das Dublin-System keine unverhältnismäßigen Auswirkungen auf einige Mitgliedstaaten hatte, manche Länder einen deutlichen Anstieg an Bewerbungen erleben könnten, wenn alle Überstellungen durchgeführt würden. Hinsichtlich der Kosten des Dublin-Systems wird im Bericht angegeben, dass aufgrund fehlender Daten dieser Aspekt nicht bewertet werden konnte. Obwohl relativ ressourcenintensiv, sind die einzelnen Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Bearbeitung einer Dublin-Überstellung immer noch kostengünstiger war als die Bearbeitung eines Asylantrags von Anfang bis Ende. Letztlich war den Mitgliedstaaten das politische Ziel des Systems sehr wichtig und dies überwog alle Kostenfragen.

### **Übersicht der Fachliteratur zur Umsetzung des Dublin-Systems**

Es muss berücksichtigt werden, dass Dublin III erst seit Januar 2014 in Kraft getreten ist und es deswegen zu früh ist, die Auswirkungen der Gesetzesänderung zu beurteilen. Mit Dublin III wurden die Rechte der Asylbewerber gestärkt, indem ein persönliches Gespräch und die Möglichkeit, eine Überstellungsentscheidung während des Rechtsbehelfs auszusetzen, zugesichert wird. Obwohl hiermit einige Kritikpunkte zur Behandlung von Asylbewerbern laut Dublin-Verordnung aufgenommen wurden,<sup>37</sup> ist unklar, in welchem Umfang die zugrunde liegenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Dublin-Systems gelöst werden können.

In Dublin III werden die Hauptmerkmale von Dublin II beibehalten, insofern ist es weiterhin wichtig, dessen Umsetzung zu überprüfen. Während Akteure wie die Europäische Kommission, NRO oder die Mitgliedstaaten unterschiedliche Meinungen darüber haben mögen, wie erfolgreich die Umsetzung des Dublin-Systems bisher war, gibt es eine allgemeine Einigung über dessen Hauptschwachpunkte. Der Hauptgrund hierfür ist, dass die Daten durchgängig gezeigt haben, dass nur ein geringer Anteil der Überstellungen gemäß der Dublin-Verordnung tatsächlich stattfindet; dass Mitgliedstaaten oft so viele Asylbewerber an ein anderes Land überstellen, wie sie selbst erhalten; dass die Entscheidungshierarchie, ob ein Ersuchen gemäß Dublin-Verordnung ausgestellt werden soll, nicht immer eingehalten wird (d. h. die Aufrechterhaltung der Einheit der Familie ist wichtiger als das Land der ersten Einreise); und schlussendlich, dass die Aufnahme von Fingerabdrücken in EURODAC durch die Mitgliedstaaten nicht durchgängig durchgeführt wird.

Die festgestellten Probleme bestehen scheinbar seit Inkrafttreten der Verordnung. Die Europäische Kommission merkte sowohl in ihrer Bewertung der Dublin-Verordnung (2007)<sup>38</sup> als auch des Dubliner Übereinkommens (2001)<sup>39</sup> an, dass die Anzahl tatsächlicher Überstellungen gemäß der Dublin-Gesetzgebung durchgehend niedrig war. In nachfolgenden Berichten wurde dieses Muster bestätigt, wodurch sich zeigte, dass ungefähr ein Viertel aller vereinbarten Überstellungen tatsächlich durchgeführt wurden.<sup>40</sup> Als Gründe für diesen niedrigen Wert werden in der eigenen Bewertung der Europäischen Kommission unter anderem die Flucht von Asylbewerbern und das Nachweisniveau, das vom Mitgliedstaat gefordert wird, der die Überstellung akzeptiert hatte, genannt. Dieses beinhaltete einen DNA-Nachweis bei der Inanspruchnahme auf Einheit der Familie und Fingerabdrücke bei Visaanträgen.

Häufige Bedenken von Mitgliedstaaten beziehen sich auf die Frage, ob durch das Dublin-System zusätzlicher Druck auf die Grenzstaaten ausgeübt wird. Die Daten zeigen allerdings durchgehend, dass der Einsatz des Systems nicht dazu geführt hat, dass die südeuropäischen Staaten die hauptsächlichen Bearbeiter von Asylanträgen werden. Im Gegenteil, die wichtigsten Zielländer von Asylbewerbern wie Deutschland, führen die Statistik der Länder, die

<sup>36</sup> COM (2007) 299 und SEC (2007) 742.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu [The Dublin II Regulation](#), ein Diskussionspapier des UNHCR, April 2006.

<sup>38</sup> [SEC \(2007\) 742](#).

<sup>39</sup> [SEC \(2001\) 756](#).

<sup>40</sup> S. Fratzke, Not Adding Up, the fading promise of Europe's Dublin System, Migration Policy Institute (Die Rechnung geht nicht auf, das schwindende Konzept des europäischen Dublin-Systems), März 2015.

Ersuchen auf Überstellung erhalten und ausstellen, meist an. Dies liegt wahrscheinlich darin begründet, dass Asylanträge nicht im Land der ersten Einreise registriert werden und dass nach dem Urteil 2011 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [M.S.S. v. Belgien und Griechenland](#) Mitgliedstaaten<sup>41</sup> Asylbewerber nicht gerne nach Griechenland zurücksenden. Wenn alle beantragten Überstellungen durchgeführt würden, d. h. wenn das System wie geplant funktionieren würde, könnte sich die Situation drastisch ändern. 2013 führten Deutschland, Schweden und Frankreich die Statistik der Länder an, die andere Länder ersuchten, Asylbewerber zurückzunehmen, während Italien, Polen und Ungarn die Statistik der Länder anführten, die ersucht wurden, Asylbewerber aufzunehmen.<sup>42</sup>

Das Dublin-System ist kein Umverteilungsverfahren, aber das Problem der Umverteilung taucht meist in der hierzu verfassten Fachliteratur auf. Wie zuvor beschrieben sind angesichts der relativ geringen Anzahl von Asylanträgen gemäß Dublin-Verordnung und der fehlenden Umsetzung die vollständigen Auswirkungen von Überstellungen gemäß der Dublin-Verordnung unklar. Die Europäische Kommission hat allerdings einen Vorschlag zur Aufteilung der Zuständigkeiten veröffentlicht, der in einigen Ländern Wirkung zeigen könnte. Eine [Machbarkeitsstudie](#)<sup>43</sup> der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2010 zeigte allerdings, dass das Interesse an einem dauerhaften Umverteilungssystem begrenzt ist, und auch die aktuelle politische Debatte zeigt, dass manche Mitgliedstaaten einem Aufteilungsverfahren nicht sehr zugeneigt sind.

Durch Recherche der Fachliteratur wird deutlich, dass mit dem Dublin-System bisher nicht wie geplant Sekundärmigration verhindert werden konnte, d. h. Migranten, die vom ersten Mitgliedstaat, in dem sie angekommen sind, in einen anderen Mitgliedstaat ziehen. Allgemein liegt die Anzahl der Anträge, von denen festgestellt wurde, dass sie mehr als einmal eingereicht wurden, weiterhin bei 10–15 % (15 % 2014).<sup>44</sup> In vielen Berichten wird argumentiert, dass die Nichtberücksichtigung der Wünsche der Asylbewerber immer zu Sekundärmigration führen wird. Ebenso wird in vielen Berichten angeführt, dass die Differenzen im Asylverfahren im Zusammenhang mit den verschiedenen sozioökonomischen Situationen in den Mitgliedstaaten dazu führen, dass mittels des Dublin-Systems Sekundärmigration nicht verhindert werden kann. Eins der Probleme, die oft erwähnt werden, sind die unterschiedlichen Ergebnisse von bewilligten oder abgelehnten Anträgen zwischen Mitgliedstaaten. Im [Jahresbericht](#)<sup>45</sup> des EASO aus dem Jahr 2014 werden zum Beispiel relativ große Differenzen der Anerkennungsraten von Asylsuchenden aus Ländern wie dem Irak oder Afghanistan aufgeführt, während die Differenzen bei Bürgern aus Syrien und Eritrea geringer ausfallen.<sup>46</sup> Auch die Anerkennungsraten von Rechtsbehelfen variierten bei einigen Ländern wie dem Iran oder Somalia deutlich, während die Entscheidungen für Albaner oder Kosovare innerhalb der EU selten abweichen.<sup>47</sup> Die Ungleichheit muss nicht unbedingt eine unterschiedliche Herangehensweise aufzeigen, da das Profil der Asylsuchenden innerhalb der EU-Länder abweichen kann. Es gab auch Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Behandlung von Asylsuchenden beim Bewerbungsverfahren. In einer neuen [Detailanalyse des EPRS](#)<sup>48</sup> werden der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Sozialfürsorge für Asylsuchende in acht Mitgliedstaaten verglichen. In dem Bericht wird zusammenfassend dargelegt, dass wichtige Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, insbesondere im Bereich der Wartezeiten zum Zugang auf den Arbeitsmarkt.

In welchem Umfang die obenstehenden Faktoren als Pull-Faktoren wirken, ist umstritten. In einer [quantitativen Analyse](#)<sup>49</sup>, in der die Pull- und Push-Faktoren untersucht wurden, wird darauf hingewiesen, dass politische Entscheidungsträger eventuell den Umfang an Detailkenntnissen und Wahlmöglichkeiten überschätzen, die einzelne Asylbewerber haben. Nichtsdestoweniger wird in dem Dokument auch zusammengefasst dargestellt, dass wirtschaftliche Überlegungen sowie historische Beziehungen in der Wahl Asylsuchender eine wichtige Rolle spielen.

---

<sup>41</sup> Vgl. hierzu [Finland](#).

<sup>42</sup> S. Fratzke, Not Adding Up, the fading promise of Europe's Dublin System, Migration Policy Institute (Die Rechnung geht nicht auf, das schwindende Konzept des europäischen Dublin-Systems), März 2015.

<sup>43</sup> [Study on the feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection](#) (Studie zur Machbarkeit der Einführung eines Umverteilungsverfahrens von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz).

<sup>44</sup> [Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union](#) 2014 (Jahresbericht zur Asylsituation in der Europäischen Union 2014), EASO, Juli 2015.

<sup>45</sup> [Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union](#) 2014 (Jahresbericht zur Asylsituation in der Europäischen Union 2014), EASO, Juli 2015.

<sup>46</sup> Bei Irakern variierten die Anerkennungsraten allgemein zwischen 80 % und 40 %, während die Anerkennungsraten für Afghanen allgemein zwischen 75 % und 30 % lagen. Die Anerkennungsraten für Syrer lagen in allen Mitgliedstaaten allgemein bei 90 % und für Eritreer bei 80%.

<sup>47</sup> Siehe Tabelle 1 auf Seite 33 des [Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union](#) 2014 (Jahresbericht zur Asylsituation in der Europäischen Union 2014), EASO, Juli 2015.

<sup>48</sup> Siehe [Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: Selected EU Member States](#), In-depth Analysis (Arbeit und Sozialfürsorge für Asylsuchende und Flüchtlinge: ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, Detailanalyse), Europäisches Parlament, 2015.

<sup>49</sup> E. Thielemann, Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration (Spielt Politik eine Rolle? Versuche von Regierungen, unerwünschte Migration zu steuern), Centre for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, Dezember 2004.

Wenn weniger Menschen eine Arbeitserlaubnis und Asyl erhalten als in anderen Ländern, wird dies als abschreckend bezeichnet.

Ein wichtiger Punkt in der Bewertung des Dublin-Systems ist die Kosteneffizienz. Allerdings ist es für die Mitgliedstaaten schwierig, die im Rahmen der Dublin-Verordnung entstehenden Kosten von anderen mit Asylverfahren in Zusammenhang stehenden Kosten zu trennen. In der eigenen Bewertung der Europäischen Kommission wurde geschlussfolgert, dass die Daten zur Kostenbewertung nicht ausreichen. Das Europäische Parlament forderte 2008 eine Auseinandersetzung mit diesem Thema.<sup>50</sup> Allerdings sind [Ad-hoc-Anfragen](#) zu den Kosten des Dublin-Systems weiterhin das hauptsächlich verfügbare Instrument zur Kostenprüfung. Allgemein erhöhen die Dauer eines Asylverfahrens und die Anwendung von Inhaftierung die Kosten im Zusammenhang mit Asylverfahren. Ein weiteres Merkmal, das schwieriger zu quantifizieren ist, sind die menschlichen Kosten des Systems. Bei seiner Bewertung der Dublin-Verordnung gab der UNHCR Beispiele von Fehlern, die zur Trennung von Familien und Unklarheiten führten.<sup>51</sup> In der Verordnung Dublin III sollte dies in gewissem Umfang berücksichtigt sein, da darin ein größerer Schwerpunkt auf die Rechte der Asylbewerber gelegt wird, während das Frühwarnsystem Bedenken über Aufnahmeeinrichtungen in EU-Ländern herausstellen sollte. Einige Kritiker werden dies wahrscheinlich als unzureichend bezeichnen und sich stattdessen für freie Reisebedingungen oder positive Asylentscheidungen in der gesamten EU aussprechen, um die Sekundärmigration zu stoppen.<sup>52</sup>

#### 4. Standpunkt des Europäischen Parlaments/Anfragen von MdEP

Das Europäische Parlament hat im Rahmen verschiedener Entschlüsse seit Langem einen ganzheitlicheren Ansatz in der Asylpolitik und ein besseres Verfahren zur Aufteilung der Zuständigkeiten gefordert.

##### [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. September 2015 über Migration und Flüchtlinge in Europa](#)<sup>53</sup>

In dieser Entschließung begrüßt das Parlament die Initiativen der Europäischen Kommission zur Umverteilung und befürwortet die Ankündigung der Kommission eines permanenten Umverteilungsverfahrens. In diesem Zusammenhang erinnerte es den Rat daran, dass das Parlament ein verbindliches Umverteilungsverfahren, welches die Präferenzen der Flüchtlinge berücksichtigt, sehr unterstützt. Das Parlament forderte die Kommission auf, der Dublin-Verordnung ein verbindliches System zur Verteilung von Asylsuchenden in den 28 Mitgliedstaaten anhand eines fairen und verpflichtenden Verteilungsschlüssels hinzuzufügen, wobei die Integrationsaussichten und Bedürfnisse der Asylsuchenden berücksichtigt werden sollten. Außerdem forderte das Parlament eine schnelle und vollständige Umsetzung und eine effektive Einführung des gemeinsamen europäischen Asylsystems von allen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang wurde die Kommission angehalten sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten diese Gesetzgebung ordnungsgemäß durchführen.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Briefings hatte die Europäische Kommission auf diese Entschließung noch nicht mit einem Folgedokument reagiert.

##### [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 zu den jüngsten Tragödien im Mittelmeer und zur Migrations- und Asylpolitik der EU](#)<sup>54</sup>

Das Parlament forderte die Europäische Kommission auf, eine verpflichtende Quote zur Verteilung von Asylsuchenden unter allen Mitgliedstaaten festzulegen und betonte die Notwendigkeit, Strategien zur freiwilligen Rückkehr zu fördern. Gleichzeitig sollte für alle Migranten der Schutz ihrer Rechte garantiert werden und ein sicherer und legaler Zugang zum Asylsystem der EU unter Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung. Außerdem forderte das Parlament eine schnelle und vollständige Umsetzung und effektive Durchführung des gemeinsamen europäischen Asylsystems von allen teilnehmenden Mitgliedstaaten. Das Parlament forderte in diesem Bereich eine engere Zusammenarbeit und forderte außerdem die Kommission auf, eine europäische Migrationsagenda zu entwickeln.

<sup>50</sup> [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zur Bewertung der Dublin-Verordnung.](#)

<sup>51</sup> L. Kok, The Dublin II Regulation, ein Diskussionspapier des UNHCR, April 2006.

<sup>52</sup> Vgl. hierzu: E. Guild, C. Costello, M. Garlick und V. Moreno-Lax, Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, Nr. 83/ September 2015, CEPS 2015 (Verbesserung des gemeinsamen europäischen Asylsystems und Alternativen zur Dublin-Verordnung).

<sup>53</sup> P8\_TA-PROV(2015)0317.

<sup>54</sup> P8\_TA-PROV(2015)0176.

Obwohl die Europäische Kommission auf diese EntschlieÙung nicht mit einem spezifischen Folgedokument geantwortet hat, stellt die im Mai 2015 verabschiedete [Europäische Migrationsagenda](#) die Sicht der Kommission dar, wie die Herausforderungen im Bereich Migration gehandhabt werden sollten.

#### **[Die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2014 zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der EU zur Migration](#)<sup>55</sup>**

Das Parlament stellt die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes bezüglich der Migration fest und unterstreicht eine faire Verteilung der Zuständigkeit und Solidarität mit den Mitgliedstaaten, in denen am meisten Flüchtlinge und Asylsuchende ankommen. Das Parlament forderte außerdem zu Überlegungen hinsichtlich weiterer Wege der legalen Migration auf. Das Parlament unterstrich die Notwendigkeit zur Untersuchung zukünftiger Initiativen, die guten Beispielen von Umsiedlung folgen, einschließlich freiwilliger Umsiedlungsprogramme.

In ihren FolgemaÙnahmen<sup>56</sup> aus dem März 2015 gab die Europäische Kommission bekannt, dass Migration eine ihrer Hauptprioritäten darstellt, und legte ihre Überzeugung dar, dass die Mitgliedstaaten solidarisch eng zusammenarbeiten müssen. Hinsichtlich irregulärer Migration weist die Europäische Kommission auf die Notwendigkeit hin, den Dialog und die Kooperation mit Drittstaaten zu intensivieren, und die Konsistenz und Kohärenz zwischen Migrationspolitik und Außenpolitik sicherzustellen. Zur Festlegung eines umfassenden Rahmens, der alle Aspekte der Migrationspolitik abdeckt, wollte die Kommission im Verlauf des Jahres 2015 eine europäische Migrationsagenda vorstellen.

#### **Schriftliche Anfragen von MdEP<sup>57</sup>**

##### **[Schriftliche Anfrage von Jeppe Kofod, MdEP](#), November 2014**

Diese Anfrage bezieht sich auf das angebliche Unvermögen einiger Mitgliedstaaten, die Dublin-Verordnung einzuhalten, und welche Maßnahmen eingeführt werden, um sicherzustellen, dass Asylbewerber sich an den EU-Außengrenzen registrieren und ob die EASO-Mittel angesichts der außergewöhnlichen Anzahl von Bewerbungen aufgestockt werden.

##### **[Antwort von Kommissar Avramopoulos im Namen der Kommission](#), Januar 2015**

In ihrer Antwort räumt die Europäische Kommission Herausforderungen in einigen Mitgliedstaaten bei der Erfassung von Fingerabdrücken ein und dass die Diskussionen zur Findung eines gemeinsamen Ansatzes anhalten. Sie führt außerdem aus, dass der Ort der ersten Einreise nicht das einzige Kriterium zur Bearbeitung von Asylanträgen ist und bestätigt eine leichte Personalaufstockung beim EASO.

##### **[Schriftliche Anfrage von Aldo Patriciello, MdEP](#), März 2015**

In der Anfrage wird dargelegt, dass eine Notwendigkeit zur Änderung des Dublin-Systems besteht und hierzu die Stellungnahme der Europäischen Kommission erbeten wird, ob dies beinhalten sollte, Flüchtlingen den gleichen Status wie europäischen Bürgern zu gewähren und eine europäische Asylagentur und ein umfassenderes gemeinsames Asylsystem einzurichten.

##### **[Antwort von Kommissar Avramopoulos im Namen der Kommission](#), Juli 2015**

Die Europäische Kommission beabsichtigt, eine breit angelegte Debatte dazu zu führen, wie ein gemeinsames europäisches Asylsystem einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen aussehen könnte und langfristiger betrachtet, ob ein einziger Asylentscheidungsprozess funktionieren könnte. Für das Jahr 2016 ist eine Bewertung der Dublin-Verordnung geplant, die in die Entscheidung einbezogen wird, ob eine Revision der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Dublin-Verordnung notwendig ist, um eine fairere Verteilung der Asylsuchenden in Europa zu erreichen<sup>1</sup>.

---

<sup>55</sup> P8\_TA-PROV(2014)0105.

<sup>56</sup> SP(2015)102.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu weitere Anfragen von MdEP im Bereich Asyl [E-015091-1](#), [E-014083-15](#), [E-013220-15](#), [E-011503-15](#), [E-010423-15](#), [E-000112-15](#), [E-007746-14](#), [P-000927-16](#), [E-015105-15](#), [E-014932-15](#), [E-013085-15](#), [E-013009-15](#).



## 5. EU-weite Konsultationen, Umfragen und Bürgerpetitionen

Die Umfrage [Parlemeter 2015](#) des Parlaments konzentrierte sich auf die Meinung von EU-Bürgern zur Migrationskrise. Die Befragungen wurden im September 2015 in allen 28 Mitgliedstaaten durchgeführt. Obwohl die Arbeitslosigkeit als die größte Herausforderung angesehen wird, gilt Immigration jetzt als die zweitgrößte Herausforderung für die Zukunft. Dies stellt eine dramatische Veränderung von 14 % 2013 auf 47 % 2015 im EU-Durchschnitt dar. Es ist wichtig, anzumerken, dass der EU-Durchschnitt<sup>58</sup> hauptsächlich die sechs bevölkerungsreichsten Länder der EU (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Polen) darstellt. Der EU-Durchschnitt ‚verdeckt‘ nationale Abweichungen. Insbesondere gab es deutliche Unterschiede zwischen Ländern, in denen die meisten Asylbewerber ankommen wie Deutschland, Schweden, Italien oder Griechenland, wo ungefähr acht von zehn ein Umverteilungsverfahren befürworten, während nur ein Drittel der Befragten in der Slowakei oder der Tschechischen Republik der gleichen Meinung sind. In ähnlicher Weise neigte die Mehrheit der Befragten (sieben von zehn) in Schweden, Deutschland, Dänemark und Großbritannien dazu, zuzustimmen, dass legale Migranten in bestimmten Wirtschaftsbranchen benötigt werden, während dies in der Slowakei, Bulgarien, Ungarn oder Griechenland nicht der Fall war, wo ungefähr ein Viertel zustimmte.

Die Ergebnisse der themenorientierten Umfrage sollten auch im Zusammenhang mit der letzten [Eurobarometer-Umfrage](#) (Frühling 2015) betrachtet werden, die nicht themenorientiert ist und daher ein differenzierteres Bild liefern kann. Hier bezogen sich die hauptsächlich persönlichen Bedenken von EU-Bürgern auf die Lebenskosten und Arbeitslosigkeit, obwohl Immigration als Problemthema zugenommen hat (von 2 % 2012 auf 6 % im Frühling 2015). 2015 reichten Bürger dem **Petitionsausschuss des EP** zahlreiche Petitionen ein, in denen sie Ihre Bedenken bezüglich der Migration ausdrückten. Die Petitionen bezogen sich auf verschiedene Aspekte der Migration, einschließlich der Aufnahme von Flüchtlingen, der Beendigung der Migration nach Europa, einem ausgewogenen Ansatz zur Migration oder sogar der Nutzung des Gebäudes des Europäischen Parlaments in Straßburg zur Unterbringung von Menschen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen. Viele der Petitionen wurden als zulässig erklärt und der Ausschuss wird sie bearbeiten und die Mitglieder über die Ergebnisse informieren.

## 6. Gerichtshof der Europäischen Union und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Sowohl das Gericht in Luxemburg als auch das in Straßburg haben sich mehrfach mit Fällen befasst, die direkt mit der Wirkungsweise des Dublin-Systems und den Asylverfahren verbunden waren. In seinem Urteil im Jahr 2011 im Fall [M.S.S. v. Belgien & Griechenland](#) hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR) mit der Beschwerde eines Asylsuchenden gegen die Entscheidung der belgischen Behörden befasst, ihn aufgrund der Bestimmungen der Dublin-Verordnung zur ersten Einreise nach Griechenland zurückzusenden. Der ECHR hat festgestellt, dass Griechenland gegen die Bestimmungen der [Europäischen Menschenrechtskonvention](#) verstoßen hat aufgrund der Bedingungen bei der Inhaftierung des Klägers; der Mängel in den Asylverfahren und dem Risiko seiner Ausweisung nach Afghanistan ohne ordnungsgemäße Untersuchung seiner Asylbewerbung und ohne Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf. Weiterhin stellte das Gericht fest, dass auch Belgien gegen die Rechte des Klägers verstoßen hat, indem er nach Griechenland zurückgesandt wurde, da man sich der Mängel im dortigen Asylverfahren bewusst gewesen sein muss. In Belgien ging man ohne Überprüfung davon aus, dass der Kläger gemäß der Konvention behandelt würde. 2015 entschied der ECHR in einem ähnlichen Fall, [A.M.E. v. die Niederlande](#). Hier befasst sich das Gericht mit der Beschwerde eines Asylsuchenden gegen die Entscheidung der niederländischen Behörden, in Italien anzufragen, ob er aufgrund der Dublin-Verordnung dorthin zurückkehren könne. Der Kläger hatte zuerst in Italien um internationalen Schutz ersucht und anschließend ebenso in den Niederlanden. In diesem Fall entschied das Gericht, dass die Situation des Asylsuchenden in Italien nicht mit der Situation in Griechenland zu vergleichen sei und erklärte die Klage für nicht zulässig. Aufgrund dieser Entscheidung können die Aufnahmebedingungen in Italien allein nicht die Rückkehr eines Asylsuchenden nach Italien verhindern.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Der europäische Durchschnitt ist gewichtet, wobei die sechs bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten ungefähr 70 % ausmachen.

<sup>59</sup> Abgesehen von diesen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestehen auch folgende Referenzen [Tarakhel v. die Schweiz](#) (Urteil vom 4.11.2014), [Mohammed Hussein v. die Niederlande und Italien](#) (Urteil vom 2.4.2013), [Mohammed v. Österreich](#) (Urteil vom 6.6.2013) oder [Mohammadi v. Österreich](#) (Urteil vom 3.7.2014).



Auch der Gerichtshof der Europäischen Union (CJEU) hat verschiedene Aspekte des Dublin-Systems beurteilt. Zum Beispiel legte er 2011 im Urteil der verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 [N. S. und Andere](#) fest, dass ein Mitgliedstaat einen Asylsuchenden nicht an einen ‚zuständigen Mitgliedstaat‘ überstellen und dabei ignorieren darf, dass systemische Defizite in dessen Asylverfahren und in den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende bestehen, was bedeutet, dass der Asylsuchende einem tatsächlichen Risiko unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta ausgesetzt wäre. Der Gerichtshof erklärte außerdem, dass das EU-Recht keine *unwiderlegbare Vermutung* zulässt, dass ein Mitgliedstaat die Grundrechte der Europäischen Union einhält.<sup>60</sup>

## 7. Schlussfolgerungen

Die Prüfung der Umsetzung der Dublin-Verordnung zeigt, dass die seit dem Inkrafttreten identifizierten Schwachpunkte weiterhin bestehen, d. h. die meisten von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Dublin-Systems vereinbarten Überstellungen finden nicht statt. Es ist auch nicht klar, ob das System Auswirkungen auf die Sekundärmigration hatte, die weiterhin bei ungefähr 15 % liegt. Solange die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Asylverfahren und der sozioökonomischen Bedingungen bestehen und solange die Mitgliedstaaten ihren Fokus weiterhin auf die nationalen Auswirkungen von Migration legen, ist es unwahrscheinlich, dass das Dublin-System allein funktioniert. Da keine genaueren Informationen vorliegen, wie das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Umverteilungsverfahren in der Praxis funktionieren würde, ist es schwer zu beurteilen, ob die Vorschläge eine effektive Lösung zur Behebung der Defizite des Dublin-Systems darstellen.

## 8. Sonstige Informationsquellen

- [EASO-Berichte](#)
- Eurostat – [Migration and citizenship data](#) (Daten zu Migration und Staatsbürgerschaft)
- [EU legal framework on asylum and irregular immigration 'on arrival'](#) (EU-Rahmengesetzgebung zu Asyl und irregulärer Immigration „bei der Einreise“), Europäisches Parlament, 2015.
- [Fingerprinting migrants: EURODAC Regulation](#), (Erfassung von Fingerabdrücken bei Migranten: Die EURODAC-Verordnung), Europäisches Parlament, 2015.
- [OECD Migration](#)
- UNCHR [Global Trends 2014](#)

---

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an : [EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu](mailto:EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu)

Redaktionsschluss: April 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)

---

<sup>60</sup> Vgl. u. a. Rechtssache C-648/11 [M.A. und Andere](#) (Urteil vom 6. Juni 2013), Rechtssache C-245/11 [K. v. Bundesasylamt](#) (Urteil vom 6. November 2012) oder Rechtssache C-394/12 [Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt](#) (Urteil vom 10. Dezember 2013).