KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.12.2008
SEK(2008) 2963

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

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

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 820 endgültig}
{SEK(2008) 2962}

1. EINLEITUNG

Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2008[1] sah verschiedene strategische Initiativen vor, darunter die Annahme eines Verordnungsvorschlags 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 (nachstehend „Vorschlag zur Änderung der Dublin-Verordnung")[2].

Im Hinblick auf die zweite Phase der Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, die gemäß dem Haager Programm vorzubereiten ist, hat die Kommission mit der Prüfung der Ergebnisse der ersten Phase der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS) begonnen.

Was die Dublin-Verordnung anbelangt, hat die Kommission am 6. Juni 2007 auf der Grundlage zahlreicher Beiträge verschiedener Seiten erstens einen ausführlichen **Bewertungsbericht** zum Dublin-System vorgelegt[3]. Zweitens legte die Kommission am 6. Juni 2007 im Hinblick auf die Ausgestaltung der zweiten Phase der Errichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems ein **Grünbuch** über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem[4] vor. Im Bewertungsbericht wurde das Dublin-System **in technischer Hinsicht bewertet**, wohingegen mit der Konsultation auf der Grundlage des Grünbuchs eine **Bewertung der Politik** vorgenommen wurde.

Zur Vorbereitung der vorliegenden Folgenabschätzung gab die Kommission eine externe Studie in Auftrag. Darüber hinaus fanden zwischen Oktober 2007 und Juli 2008 mehrere **Expertentreffen** mit Mitgliedstaaten, NRO und dem UNHCR, Rechtsanwälten, Richtern und Mitgliedern des Europäischen Parlaments statt, in denen diese zu Verbesserungen an der Dublin-Verordnung befragt wurden.

Die dabei aufgeworfenen Fragen und Vorschläge lieferten die Grundlage für die vorliegende Folgenabschätzung.

2. SACHSTAND UND PROBLEME

Bei der Anwendung der Dublin-Verordnung wurden folgende Problemfelder ermittelt:

- Unklare oder unangemessene Durchführungsbestimmungen zur Dublin-Verordnung führen zu Ineffizienzen im System und zu Beschwernissen für die Asylbewerber.

- Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Anwendung der Dublin-Bestimmungen werden nicht zügig beigelegt.

- Überstellungen nach dem Dublin-Verfahren könnten die schwierige Lage der

---

1 KOM(2007) 640.

2 CLWP(Legislativ- und Arbeitsprogramm)-Nummer: 2008/JLS/022

3 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems - KOM(2007) 299 endg., SEK(2007) 742. Das „Dublin-System" dient der Bestimmung, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats gestellten Asylantrags zuständig ist. Es besteht aus der Dublin- und der Eurodac-Verordnung sowie den dazugehörigen Durchführungsvorschriften.

4 KOM(2007) 301.

Mitgliedstaaten, die bereits besonders belastet sind, noch weiter verschärfen.

- Überstellungen nach dem Dublin-Verfahren könnten in Ausnahmefällen verhindern, dass Asylsuchende angemessen geschützt werden.

- Die Information und die rechtlichen Garantien für Asylsuchende sind unzureichend.

- Die Mitgliedstaaten achten nicht ausreichend auf den Erhalt des Familienverbands, das Wohl der Kinder und anderer schutzbedürftiger Gruppen.

Bei der Folgenabschätzung wurde dann die mögliche Entwicklung der Lage betrachtet, wenn auf EU-Ebene keine Maßnahmen getroffen werden. Daraus ergab sich, dass sich nichts an den Problemen ändern würde und dass die EU unbedingt tätig werden sollte.

3. POLITISCHE ZIELE

Die **allgemeinen Ziele** der zweiten Phase des GEAS hinsichtlich des Vorschlags zur Änderung der Dublin-Verordnung sind, i) beim Zuständigkeitsprüfungsverfahren zu gewährleisten, dass die Bedürfnisse der Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, umfassend berücksichtigt werden, und das System wirksamer zu machen, damit die Mitgliedstaaten weniger Zeit und Ressourcen aufwenden müssen, und ii) einen Beitrag dazu zu leisten, in Situationen, in denen die Aufnahmeeinrichtungen und/oder das System der Mitgliedstaaten zur Bearbeitung von Asylanträgen besonders belastet sind, Abhilfe zu schaffen.

Die allgemeinen Ziele sollen insbesondere durch folgende **spezifische Ziele** untermauert werden:

I) Gewährleistung, dass das Zuständigkeitsprüfungsverfahren reibungslos funktioniert,

II) zügige Beilegung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten,

III) Vermeidung einer noch stärkeren Belastung von Mitgliedstaaten, die bereits besonders belastet sind, und Gewährleistung eines angemessenen Schutzes von Asylsuchenden,

IV) Stärkung der rechtlichen Garantien für Asylsuchende und ihre Unterstützung, damit sie ihre Rechte besser durchsetzen können,

V) Gewährleistung des Rechts auf Erhalt des Familienverbands und Verbesserung der Behandlung schutzbedürftiger Gruppen, indem auf ihre besonderen Bedürfnisse eingegangen wird.

Außerdem werden verschiedene unverbindliche operative Ziele festgelegt.

4. OPTIONEN

In Anbetracht der Unterschiedlichkeit der genannten spezifischen Ziele werden in der Folgenabschätzung für jedes dieser Ziele eigene Unteroptionen vorgeschlagen. Die bevorzugte Option ergibt sich aus der Kombination der bevorzugten Unteroptionen für jedes spezifisches Ziel.

Status Quo (bei dieser Option werden alle ermittelten Probleme behandelt)

Die Lage in den Mitgliedstaaten entwickelt sich unter den derzeitigen Rahmenbedingungen weiter. Der bestehende Rechtsrahmen bleibt unverändert, laufende Tätigkeiten werden weitergeführt. Die Kommission wird weiterhin die Durchführung der Dublin-Verordnung überwachen.

4.1. Die bevorzugte Option

Angesichts der Komplexität der vorgeschlagenen Unteroptionen beschränkt sich diese Zusammenfassung auf eine Aufzählung der wichtigsten Elemente der bevorzugten Option. Die bevorzugte Option sieht sowohl **legislative Optionen** als auch die **Förderung der Zusammenarbeit** zwischen den Mitgliedstaaten in der Praxis vor.

Optionen für die einzelnen spezifischen Ziele:

I) Im Bereich der Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des Verfahrens sind die bevorzugten legislativen Unteroptionen:

- Einführung angemessener Fristen für Rückübernahmeersuchen und für die Bearbeitung von Anträgen aus humanitären Gründen und Verkürzung der Frist für die Beantwortung von Auskunftsersuchen;

- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein Gespräch mit den Asylsuchenden, die unter das Dublin-Verfahren fallen, zu führen (Dublin-Gespräch);

- Einführung einer Regelung der Kosten für Überstellungen nach dem Dublin-Verfahren und Klärung der Folgen einer irrtümlichen Überstellung und einer nach Anfechtung aufgehobenen Entscheidung, nachdem eine Person bereits überstellt wurde;

- Klärung der Umstände und Verfahren für die Anwendung verschiedener Klauseln der Verordnung (die Klauseln über das Ende der Zuständigkeit, die Souveränitätsklausel und die humanitäre Klausel).

Die bevorzugten Optionen der praktischen Zusammenarbeit, die zu den legislativen Optionen hinzukommen, sind:

- Ermittlung und Verbreitung - im Rahmen von Expertentreffen - bewährter Verfahren bei Überstellungen von Asylsuchenden;

- Verfassen eines Handbuchs über die Anwendung der Dublin-Verordnungen mit Antworten auf Fragen von Experten der Mitgliedstaaten über die Anwendung der Verordnungen in konkreten Fällen, die bei der Behandlung ähnlicher Fälle herangezogen werden können.

II) Im Bereich der zügigen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten besteht die bevorzugte legislative Unteroption in einem Schlichtungsverfahren für alle Streitigkeiten über die Anwendung der Dublin-Verordnung.

Die bevorzugte Option der praktischen Zusammenarbeit, die zur legislativen Option hinzukommt, ist das Verfassen eines Handbuchs über die Anwendung der Dublin-Verordnungen (siehe auch Punkt I).

III) Im Bereich der Vermeidung einer noch stärkeren Belastung von Mitgliedstaaten, die bereits besonders belastet sind, und der Gewährleistung eines angemessenen Schutzes von Asylsuchenden im zuständigen Mitgliedstaat besteht die bevorzugte Unteroption darin, dass in genau definierten Ausnahmefällen auf EU-Ebene der Aufschub von Überstellungen/Rückführungen in den zuständigen Mitgliedstaat entschieden werden kann.

Die Einsetzung von Expertenteams für Asylfragen auf EU-Ebene, die Mitgliedstaaten, denen wegen zahlreicher Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens die Überlastung droht, helfen, ist die bevorzugte Option der praktischen Zusammenarbeit. Sie ist teilweise eine Alternative zur bevorzugten legislativen Option (sie sollte angewandt werden, wenn keine Entscheidung zum Aufschub einer Rückführung (legislative Option) ergangen ist oder wenn eine solche Entscheidung ergangen ist, für eine Übergangszeit, bis die Lage in den betroffenen Mitgliedstaaten wieder stabil ist).

IV) Im Bereich der Stärkung der rechtlichen Garantien für Asylsuchende und ihre Unterstützung, damit sie ihre Rechte besser durchsetzen können, sind die bevorzugten legislativen Unteroptionen:

– Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Asylsuchenden ausführlich über das Dublin-Verfahren und ihre Rechte nach der Dublin-Verordnung aufzuklären. Auch ist eine EU-weit einheitliche Broschüre in verschiedenen Sprachen über das Dublin-Verfahren auf der Grundlage der geltenden Ausschussbestimmungen vorgesehen;

– Einführung des Rechtsbehelfs gegen Überstellungsentscheidungen und Verpflichtung der Gerichte zur Prüfung der Notwendigkeit einer vorläufigen Aussetzung des Vollzugs einer Überstellungsentscheidung von Amts wegen;

– Festlegung von Bedingungen für die Inhaftierung von Asylsuchenden nach dem Dublin-Verfahren. Eine solche Inhaftierung sollte insbesondere das letzte Mittel sein, nachdem die Überstellungsentscheidung dem Asylsuchenden mitgeteilt wurde, wenn alle anderen Maßnahmen ohne Freiheitsentzug erwartungsgemäß keine zufriedenstellenden Ergebnisse erbringen dürften, da es berechtigte Gründe zur Annahme gibt, dass der Asylsuchende untertaucht;

– Klarstellung, dass ein Asylsuchender unter allen Umständen nach den Bestimmungen der Richtlinie über die Asylverfahren Zugang zum Asylverfahren erhält;

– Wahrung des Rechts der Mitgliedstaaten, einen Asylsuchenden in einen Drittstaat abzuschieben, aber nur nach sorgfältiger Prüfung, ob die Kriterien für einen sicheren Drittstaat gemäß der Richtlinie über Asylverfahren erfüllt sind.

V) Im Bereich des Erhalts des Familienverbands und der Verbesserung der Behandlung schutzbedürftiger Gruppen sind die bevorzugten Unteroptionen**:**

– Stärkung der Garantien für unbegleitete Minderjährige, beispielsweise: das Recht eines unbegleiteten Minderjährigen auf Zusammenführung mit Verwandten, die für ihn sorgen können, wird zur Pflicht gemacht; im gesamten Verfahren werden Bestimmungen über die rechtliche Vertretung unbegleiteter Minderjähriger eingeführt; die Anwendbarkeit des Grundsatzes, wonach das Wohl des Kindes bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats Vorrang hat, wird klargestellt;

– Einführung einer neuen Bestimmung, die die Mitgliedstaaten zum Austausch von Informationen (insbesondere ärztlicher Informationen) untereinander vor einer Überstellung nach dem Dublin-Verfahren verpflichtet; dadurch soll in erster Linie ein nachhaltiger Schutz der Asylsuchenden sichergestellt werden;

– Ausweitung des Rechts auf Familienzusammenführung der Verordnung auf Asylsuchende und Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, und Klarstellung, dass die Anwendung der Souveränitätsklausel einer Zusammenführung des Asylsuchenden mit einem Familienangehörigen nicht im Wege stehen darf. Das Recht auf Zusammenführung mit unterhaltsberechtigten Verwandten wird zur Pflicht gemacht und die Definition des Begriffs „Familienangehöriger" wird erweitert, um den Grundsatz des vorrangigen Wohls des Kindes besser zu gewährleisten. Darüber hinaus wird die Anwendung der humanitären Klausel auf Verwandte ausgeweitet, die streng genommen in humanitärer Hinsicht nicht unbedingt aufeinander angewiesen sind (wie volljährige Geschwister).

Die bevorzugten Optionen der praktischen Zusammenarbeit, die zu den legislativen Optionen hinzukommen, sind:

– Erfordernis einer angemessenen Schulung der Bediensteten der Mitgliedstaaten, die am Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit beteiligt sind, damit sie insbesondere in der Lage sind, Fälle, bei denen es um schutzbedürftige Gruppen geht, angemessen zu behandeln;

– Schaffung eines Netzes von Experten aus den Mitgliedstaaten, die mit Minderjährige betreffenden Fragen befasst sind.

Die **Hauptvorteile** der bevorzugten Option sind:

- Das Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit wird **effizienter und kohärenter**, wenn beispielsweise angemessene Fristen gesetzt, die Umstände und Verfahren für die Anwendung verschiedener Bestimmungen klargestellt und Maßnahmen der Zusammenarbeit in der Praxis eingeführt werden, wie beispielsweise durch ein Handbuch über die Anwendung der Dublin-Verordnung;

- Der **Schutz** der Asylsuchenden wird im Dublin-System erheblich verbessert, indem beispielsweise Bedingungen für die Inhaftierung festgelegt werden und die rechtlichen Garantien bei Überstellungsentscheidungen des Dublin-Systems gestärkt werden.

- Im Rahmen des Dublin-Verfahrens wird Mitgliedstaaten geholfen, **die besonders belastet sind**, und die Rechte der Asylsuchenden in solchen Situationen werden besser geschützt.

Die **wichtigsten Auswirkungen** sind:

- Ein insgesamt besserer Schutz der Grundrechte im Dublin-Verfahren, wie beispielsweise: eine Stärkung des Rechts auf Erhalt des Familienverbands durch die Ausweitung des Konzepts der Familienzusammenführung; der bessere Schutz des Wohls unbegleiteter Minderjähriger; die Stärkung des Rechts auf Freiheit und Freizügigkeit durch die Einschränkung der Inhaftierung usw.;

- Wenn das System reibungsloser und zügiger funktioniert und die Asylsuchenden besser über

die Bestimmungen des Dublin-Verfahrens und ihre Rechte aufgeklärt werden, besteht weniger Anreiz, unerlaubt weiterzuziehen, was sich letztendlich positiv auf die gesellschaftliche Akzeptanz und die Integration in den Aufnahmegesellschaften auswirkt.

Was die **Finanzierung** anbelangt, würden die finanziellen und administrativen Kosten insgesamt steigen, doch könnte es in bestimmten Fällen längerfristig auch zu Kostenminderungen oder Einsparungen kommen:

- Um die vorgeschlagenen neuen Fristen einhalten zu können, fallen zusätzliche Kosten an, doch könnte mittelfristig wegen der größeren Verfahrenseffizienz ein Degressionseffekt eintreten.

- Die Kosten würden sich für manche Mitgliedstaaten erhöhen, wenn sie wegen einer besonderen Belastung des zuständigen Mitgliedstaats Überstellungen an diese aussetzen, da sie vorübergehend für die nicht überstellten Personen aufkommen müssten.

- Die Kosten würden ansteigen, weil die Mitgliedstaaten ihre Informationstätigkeiten an die Anforderungen dieser Option anpassen müssten. Einsparungen könnten erzielt werden, wenn die Information der Asylsuchenden dazu führt, dass diese kooperativer sind und sich an die Vorgaben des Dublin-Verfahrens halten.

- Wenn eine Überstellungsentscheidung angefochten wird und die Überstellung dadurch vorerst ausgesetzt wird, entstehen dem Mitgliedstaat, auf dessen Staatsgebiet der Asylsuchende vorläufig verbleibt, Kosten. Doch könnte es auch zu einer Einsparung kommen, da die Kosten einer möglichen Rücküberführung nach der Aufhebung einer Entscheidung vermieden werden.

- Die Beschränkung der Inhaftierung im Dublin-System sollte prinzipiell zu Einsparungen führen, da die Gewahrsamseinrichtungen der Mitgliedstaaten nicht mehr so belastet würden und die beträchtlichen Haftkosten gesenkt würden.

- Für die Versorgung unbegleiteter Minderjähriger (z. B. für die rechtliche Vertretung) und den Informationsaustausch bei der Überstellung von schutzbedürftigen Personen würden Kosten anfallen. Die Kosten für praktische Maßnahmen, wie Schulung von Personal und Schaffung eines Expertennetzes, könnten steigen. Viele dieser Maßnahmen könnten jedoch auch durch Projekte im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds unterstützt und somit kofinanziert werden.

5. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Überwachung und Bewertung der Umsetzung der bevorzugten Option wird entscheidend zur Sicherstellung der Wirksamkeit der geänderten Dublin-Verordnung beitragen. Die Kommission wird die Anwendung der geänderten Verordnung in den Mitgliedstaaten bewerten und darüber Bericht erstatten. Zur Erörterung von Problemen der Umsetzung und zum Austausch bewährter Verfahren unter den Mitgliedstaaten werden weiterhin regelmäßig Expertentreffen stattfinden.

Wenn die Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz[5], die auch auf Statistiken im Zusammenhang mit dem Dublin-System verweist, in Kraft getreten ist, wird diese ebenfalls zu einem angemessenen Überwachungs- und

Bewertungsprozess beitragen.

Darüber hinaus wird die Kommission, wie im strategischen Plan angekündigt, neben der regelmäßigen Bewertung auch den Grundsatz, auf dem das Dublin-System beruht, neu bewerten, sobald die zweite Phase des GEAS angelaufen ist.

Als Indikatoren zur Bewertung des Fortschritts und der Wirksamkeit der bevorzugten Option im Hinblick auf die strategischen Ziele kommen in Frage:

- Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen an der Dublin-Verordnung durch die Mitgliedstaaten
- Ressourcen, die in die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen an der Dublin-Verordnung fließen
- Zahl der überstellten Asylsuchenden im Verhältnis zur Zahl der akzeptierten Überstellungsgesuche
- Zahl der Streitigkeiten, die mit dem Schlichtungsverfahren beigelegt wurden
- Zahl der Fälle, in denen die Souveränitätsklausel und die humanitäre Klausel angewandt wurden
- eingesetzte Mittel für die Aufklärung und den Rechtsbeistand von Personen, die nach dem Dublin-Verfahren um internationalen Schutz ersuchen
- Zahl der Asylsuchenden, die unter das Dublin-Verfahren fallen
- wegen außergewöhnlich starker Belastungen aufgeschobene Überstellungen
- (Verteilung der) Anträge auf internationalen Schutz im Verhältnis zur Bevölkerungszahl (pro 1000 Einwohner) des MS
- Anzahl der geschaffenen Expertenteams für Asylfragen und deren Entsendungen in besonders belastete Mitgliedstaaten

[5] Verordnung (EG) Nr. 862/2007, ABl . L 199 vom 31.7.2007.