



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 13. Dezember 2012 (18.12)
(OR. en)**

**15605/12
ADD 1**

**Interinstitutionelles Dossier:
2008/0243 (COD)**

**ASILE 129
CODEC 2520
OC 601**

ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer 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) [erste Lesung]

= Entwurf der Begründung des Rates

GEMEINSAME LEITLINIEN

Konsultationsfrist für Kroatien: 19.12.2012

I. EINLEITUNG

Am 8. Dezember 2008 hat der Rat von der Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der 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 internationalem Schutz zuständig ist (im Folgenden "die Dublin-Verordnung")¹ erhalten.

Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung zu dem Vorschlag am 7. Mai 2009 angenommen². Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 16. Juli 2009 eine Stellungnahme zu dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission angenommen³. Der Ausschuss der Regionen hat auf seiner Plenartagung vom 6./7. Oktober 2009 eine Stellungnahme zu dem ursprünglichen Vorschlag angenommen⁴.

Im Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Mitescheidungsverfahrens⁵ haben Vertreter des Rates, des Parlaments und der Kommission informelle Triloge geführt, um zu einer Einigung zu gelangen.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat auf seiner Tagung am 18. Juli 2012 den Kompromiss zu dem Teil des Vorschlags gebilligt, der nicht das Ausschussverfahren betrifft (Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte)⁶. Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) hat den oben genannten Text am 19. September 2012 informell gebilligt. In den Fragen des Ausschussverfahrens ist infolge des informellen Trilogs vom 14. November 2012 ein Kompromiss zwischen dem Vorsitz des Ausschusses der Ständigen Vertreter und dem Berichterstatter erzielt worden.

¹ Dok. 16929/08.

² P6_TA(2009)0377.

³ SOC/333 - CESE 1210/2009.

⁴ CdR 90/2009.

⁵ ABl. C 145 vom 30.6.2007, S. 5.

⁶ Dok. 12746/2/12 REV 2.

Die politische Einigung über die Neufassung der Dublin-Verordnung wurde vom Rat am 6. Dezember 2012 und vom LIBE-Ausschuss am 27. November 2012 gebilligt¹.

Gemäß Artikel 3 und Artikel 4a Absatz 1 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 der Neufassung dieser Verordnung beteiligen möchten. Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme der Neufassung dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

II. ZWECK DES VORSCHLAGS

Mit der Dublin-Verordnung sollen die Kriterien und Verfahren festgelegt werden, die bei der Bestimmung des Mitgliedstaats anzuwenden sind, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

Die wichtigsten Ziele des Vorschlags für eine Neufassung sind eine erhöhte Effizienz der Arbeitsweise der geltenden Dublin-Verordnung² sowie die Gewährleistung höherer Schutzstandards für die Antragsteller, die gemäß dem Rechtsrahmen der Verordnung unter das Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit fallen.

¹ Dok. 16332/12.

² Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003, ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1.

Dieser Vorschlag für eine Neufassung gehört zu einer Reihe von Gesetzgebungsvorschlägen, die die Kommission zur Einlösung der Zusage des Europäischen Rates, bis Ende 2012 ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu schaffen, vorgelegt hat.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A. Allgemeine Bemerkungen

Auf der Grundlage des Vorschlags für eine Neufassung haben das Europäische Parlament und der Rat Verhandlungen geführt, um im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung zu einer Einigung zu gelangen. Der Wortlaut des Standpunkts des Rates spiegelt den zwischen den beiden Mitgesetzgebern erzielten Kompromiss voll und ganz wider. Dieser Kompromiss enthält insbesondere stärkere Rechtsgarantien und Rechte für Personen, die internationalen Schutz beantragen, und konzentriert sich zugleich besonders auf die Bedürfnisse der schutzbedürftigsten Gruppen wie unbegleitete Minderjährige und Abhängige. Zugleich wird in dem Kompromiss dafür gesorgt, den Missbrauch des durch die Dublin-Verordnung geschaffenen Systems zu verringern und sicherzustellen, dass diesbezügliche Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten effizienter gelöst werden können. Der Kompromiss ermöglicht außerdem, durch die Einführung eines Mechanismus für Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung Probleme bei der Anwendung dieser Verordnung aufgrund eines besonderen Drucks auf das Asylsystem eines Mitgliedstaates oder aufgrund seines mangelhaften Funktionierens rasch zu begegnen.

Außerdem sei darauf hingewiesen, dass der Kompromiss die Befugnis vorsieht, im Rahmen bestimmter Vorschriften delegierte oder Durchführungsrechtsakte zu verwenden, um bestimmte Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Verordnung ordnungsgemäß zu regeln.

B. Entscheidende Punkte

Durch den in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossenen Kompromisstext wird die geltende Dublin-Verordnung in folgenden entscheidenden Punkten angepasst:

1. Ein Mechanismus für Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung (Artikel 33)

Dieser Mechanismus ist ein neues Element, das während der Verhandlungen hinzugekommen ist und den im ursprünglichen Vorschlag für eine Neufassung der Dublin-Verordnung vorgesehenen Aussetzungsmechanismus ersetzt, der für den Rat nicht annehmbar war.

Im Kompromisstext, der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossen ist, ist die Schaffung dieses Mechanismus vorgesehen, um Situationen, in denen die Anwendung der Dublin-Verordnung infolge eines besonderen Drucks auf das Asylsystem eines Mitgliedstaates oder aufgrund von Problemen beim Funktionieren des Asylsystems eines Mitgliedstaates gefährdet sein könnte (was sich direkt auf die Antragsteller in dem betreffenden Mitgliedstaat auswirken würde), effizient und rasch zu begegnen. Durch die Verhinderung bzw. Bewältigung einer Krise in dem Asylsystem eines oder mehrerer Mitgliedstaaten sollen eine wirksame Zusammenarbeit und die Bildung gegenseitigen Vertrauens und wechselseitiger Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Dublin-Verordnung gewährleistet werden. In diesem graduellen Prozess werden alle Beteiligten (der von der Krise betroffene Mitgliedstaat, die Kommission, das EASO, der Rat und das Parlament) ordnungsgemäß informiert und gegebenenfalls beteiligt.

2. Rechtsbehelfe (Artikel 27 und Artikel 3 Absatz 2)

Der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossene Kompromisstext sieht einen umfassenden Rechtsrahmen vor, durch den die Grundrechte der Antragsteller oder anderer zu einem Rechtsbehelf berechtigter Personen u.a. unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung gewahrt werden. Zugleich wird den Anliegen des Rates, Rechtssicherheit und wirksame Maßnahmen gegen Missbrauch zu gewährleisten, ebenfalls gebührend Rechnung getragen.

Im Kompromiss wird das Recht der betreffenden Person auf Einlegung eines wirksamen Rechtsbehelfs gegen den Überstellungsbeschluss bei einem Gericht hervorgehoben. Der Mitgliedstaat soll eine angemessene Frist vorsehen, innerhalb deren dieser Rechtsbehelf ausgeübt werden kann, um wirksam zu sein. Was die Aussetzung der Durchführung eines Überstellungsbeschlusses bis zur Entscheidung über den dagegen eingelegten Rechtsbehelf betrifft, so sollen die Mitgliedstaaten in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften mindestens sicherstellen, dass ein wirksamer Rechtsbehelf ausgeübt werden kann, indem sie die Überstellung aussetzen, bis eine Entscheidung über den ersten Antrag auf Aussetzung ergangen ist.

In der Neufassung wird ferner der Rahmen vorgegeben, in dem der Betreffende Zugang zu gegebenenfalls kostenloser Rechtsberatung erhält, damit er sein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf tatsächlich ausüben kann.

Als Folge des Artikels 27 über Rechtsbehelfe wurde in Artikel 3 Absatz 2 eine Bestimmung hinzugefügt, um die neueste Rechtsprechung des EuGH festzuschreiben und die Bestimmung des für den Antrag zuständigen Mitgliedstaates in dem Fall zu regeln, dass die Überstellung der betreffenden Person aufgrund der in der oben genannten Rechtsprechung beschriebenen Bedingungen (wirkliche Gefahr der Verletzung der Grundrechte) unmöglich ist. Wenn außerdem aufgrund dieser Bestimmung keine Überstellung in irgendeinen nach dieser Verordnung bestimmten Mitgliedstaat erfolgen kann, wird der Mitgliedstaat, der das Bestimmungsverfahren durchführt, zum zuständigen Mitgliedstaat.

3. Gewahrsam (Artikel 28)

Der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossene Kompromisstext sieht umfassende Rahmenvorschriften vor, in denen die Bedingungen, unter denen eine Person aus "Dublin-Gründen" in Gewahrsam gehalten werden darf, klar darlegt sind. Diese Bedingungen sind: erhebliche Fluchtgefahr (deren Definition neu in die Verordnung aufgenommen wurde) der betreffenden Person, die Notwendigkeit, Gewahrsam anzuordnen, um Überstellungsverfahren abzusichern, eine individuelle Einzelfallprüfung, bevor über die Anordnung des Gewahrsams entschieden wird, wobei dieser nur angeordnet werden kann, wenn er verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.

Der Kompromisstext regelt auch die Fristen für den Gewahrsam für die Zwecke dieser Verordnung; demnach soll der Gewahrsam so kurz wie möglich sein und nur so lange dauern, wie billigerweise erforderlich ist, um die Vorkehrungen für die Durchführung der Überstellung zu treffen.

Der Kompromiss sieht des Weiteren eine verkürzte Frist für die Bearbeitung eines Antrags gemäß dieser Verordnung vor, wenn der Betreffende sich in Gewahrsam befindet (was den Mitgliedstaaten jedoch ausreichend Zeit gibt, ihren Teil des Verfahrens durchzuführen) und regelt, welche Folgen es für die beteiligten Mitgliedstaaten hat, falls einer von ihnen seine jeweiligen Fristen nicht einhält. Hinsichtlich des Gewahrsams an sich besteht die wichtigste Folge darin, dass der Mitgliedstaat, der die betreffende Person in Gewahrsam hält (und seine Fristen nicht einhält), verpflichtet ist, diese freizulassen, wobei zugleich klargestellt wird, dass es keinen Übergang der Zuständigkeit im Rahmen des Dublin-Verfahrens aufgrund einer derartigen Nichteinhaltung von Fristen gibt.

Außerdem nimmt der Kompromiss hinsichtlich der Bedingungen für den Gewahrsam und der Garantien, die für die in Gewahrsam gehaltenen Personen gelten, Bezug auf die Artikel 9 bis 11 der Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen, um die Verfahren zur Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat abzusichern.

4. Unbegleitete Minderjährige und die Definition des Begriffs Verwandter (Artikel 2 Buchstabe h und Artikel 8)

Der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossene Kompromisstext sieht in Artikel 8 der Dublin-Verordnung einen Rechtsrahmen vor, dem zufolge bei unbegleiteten Minderjährigen (geregelt wird auch der Fall von verheirateten Minderjährigen, deren Ehegatte sich nicht rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhält) unter den jeweiligen Bedingungen der einzelnen Bestimmungen eine räumliche Annäherung mit seinen Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten vorgenommen wird, damit der Mitgliedstaat, in dem die räumliche Annäherung stattfinden wird, für die Prüfung des Antrags zuständig wird. Maßgeblich bei der Prüfung aller in diesem Artikel geregelter Fälle ist letztlich, dass eine räumliche Annäherung dem Wohl des Minderjährigen dient.

Das Kriterium des Wohls des Minderjährigen gilt auch, wenn keine der oben genannten familiären Beziehungen vorhanden ist; zuständig ist dann derjenige Mitgliedstaat, in dem der unbegleitete Minderjährige seinen Antrag gestellt hat. Bei dieser Gelegenheit haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission eine (im Amtsblatt zu veröffentlichte) Erklärung vorgelegt, in der letztere ersucht wird, (unbeschadet ihres Initiativrechts) eine eventuelle Revision des Artikels 8 Absatz 4 zu prüfen, falls das noch ausstehende Urteil des EuGH in der Rechtssache C-648/11 MA und andere gegen Secretary of State for the Home Department dies nahelegt, eine Prüfung aber spätestens vor Ablauf der in Artikel 46 der Dublin-Verordnung gesetzten Frist vorzunehmen. Der Kompromiss trägt auch dem Anliegen des Rates Rechnung, Missbräuche im Rahmen der Asylverfahren zu bekämpfen.

In diesem Zusammenhang wird gemäß dem in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossenen Kompromisstext der Begriff "Verwandter" als die volljährige Tante/der volljährige Onkel oder die Großmutter/der Großvater des Antragstellers, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, definiert.

5. Abhängige Personen (Artikel 16)

Der Kompromiss für diese Bestimmung, der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossen ist, betrifft Fälle, in denen der Antragsteller aus bestimmten Gründen der Schutzbedürftigkeit von der Unterstützung durch sein Kind, seine Geschwister oder Eltern, die sich rechtmäßig in einem der Mitgliedstaaten aufhalten, abhängig ist oder in denen diese Personen aus denselben Gründen von der Unterstützung des Antragstellers abhängig sind. Der Kompromiss sieht einen Rechtsrahmen vor, auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten den Antragsteller und die oben genannten Personen in der Regel nicht trennen bzw. zusammenbringen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

In dem Text sind auch Fälle vorgesehen, in denen gesundheitliche Probleme den Antragsteller daran hindern, längere Zeit in den Mitgliedstaat zu reisen, in dem die oben genannten Personen sich rechtmäßig aufhalten. In diesen Fällen ist der Mitgliedstaat, in dem der Antragsteller sich aufhält, für die Prüfung seines Antrags zuständig.

Kompromisshalber lehnt sich die Formulierung dieses Artikels an Artikel 15 der geltenden Dublin-Verordnung an.

6. Sonstige wichtige Punkte

Sonstige wichtige Punkte im Standpunkt des Rates in erster Lesung, über die der Rat und das Europäische Parlament einen Kompromiss erzielt haben:

- Definition des Begriffs unbegleiteter Minderjähriger (Artikel 2 Buchstabe j)**

Der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossene Kompromisstext sieht vor, dass der unbegleitete Minderjährige im Einklang mit der Anerkennungsrichtlinie verheiratet oder unverheiratet sein kann.

- **Recht auf Information (Artikel 4 und 5)**

Nach Artikel 4 des in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossenen Kompromisstexts hat der Antragsteller nach Stellung seines Antrags Recht auf ausführliche schriftliche (oder gegebenenfalls mündliche) Informationen über den Inhalt der Dublin-Verordnung in einer Sprache, die er versteht oder von der angenommen wird, dass er sie versteht. Es wird eine gemeinsame Broschüre (und eine spezielle über unbegleitete Minderjährige) mit mindestens den Informationen ausgearbeitet, auf die der Antragsteller nach diesem Artikel Anspruch hat.

- **Persönliches Gespräch (Artikel 5)**

Nach Artikel 5 des in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossenen Kompromisstexts muss zeitnah und in angemessener Weise ein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller geführt werden, um die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates zu erleichtern. In dem Artikel werden auch die Gründe genannt, aus denen das Gespräch unterbleiben darf. Ein Mitgliedstaat, der auf das Gespräch verzichtet, gibt dem Antragsteller jedoch Gelegenheit, alle weiteren sachdienlichen Informationen vorzulegen, bevor ein Beschluss über die Überstellung des Antragstellers erfolgt.

- **Garantien für Minderjährige (Artikel 6)**

Der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossene Kompromisstext über Garantien für Minderjährige sollte nach dem Grundsatz des Kindeswohls betrachtet werden. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine angemessenen Vertretung des Minderjährigen zu gewährleisten und so bald wie möglich Schritte zur Ermittlung von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten eines unbegleiteten Minderjährigen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates zu unternehmen.

- **Ermessensklauseln (Artikel 17)**

Nach dem in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossenen Kompromisstext kann von den Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates abgewichen werden. Diese Bestimmung wurde insofern erweitert, als die Bezugnahme auf "humanitäre Gründe und Härtefälle" als Grundlage für die Abweichung gestrichen wurde, und eine vorherige Zustimmung des Antragsstellers zur Anwendung dieses Artikels nicht mehr erforderlich ist.

- **Verpflichtungen des zuständigen Mitgliedstaats (Kapitel V und VI allgemein)**

Im Zusammenhang mit diesen Kapiteln, die die Verpflichtungen des zuständigen Mitgliedstaats regeln, sind in dem in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossenen Kompromisstext höhere rechtliche und verfahrensmäßige Anforderungen vorgesehen, mit denen die einschlägigen Rechte des Antragstellers (wie auf Mitteilung des Überstellungsbeschlusses und Garantien während der Überstellung) gewahrt und die praktische Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten effizienter gestaltet werden sollen (wie die Verpflichtungen zur Wiederaufnahme und Aufnahme zwischen den Mitgliedstaaten oder der Informationsaustausch auch von Gesundheitsdaten vor Durchführung der Überstellung).

- **Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte**

Der in den Standpunkt des Rates in erster Lesung eingeflossene Kompromisstext sieht Durchführungsbefugnisse (mit Prüfverfahren gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr.182/2011¹) zum Zweck der Umsetzung bestimmter Vorschriften² vor, wo diese Art von Befugnissen für die Kommission als ausreichend erachtet wurden. Die Option der delegierten Rechtsakte ist vorgesehen im Zusammenhang mit Artikel 8 (Zusammenführung unbegleiteter Minderjähriger mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten), insbesondere in Bezug auf die Beurteilung der Erfüllung der einschlägigen Kriterien, und mit Artikel 16 (Zusammenführung abhängiger Antragsteller mit Kindern, Eltern oder Geschwistern bzw. umgekehrt) ebenfalls insbesondere in Bezug auf die Beurteilung der Erfüllung der einschlägigen Kriterien.

¹ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

² Unter anderem werden Durchführungsrechtsakte für folgende Bestimmungen herangezogen: Ausarbeitung der gemeinsamen Broschüren nach Artikel 4, Ausarbeitung eines Standardformulars für den Informationsaustausch in Bezug auf die Ermittlung von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten unbegleiteter Minderjähriger, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats leben, Gestaltung eines Laissez-passir für die Durchführung einer Überstellung gemäß dieser Verordnung, Informationsaustausch über besondere Situationen im Zusammenhang mit den Überstellungen.

IV **FAZIT**

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung entspricht dem in den Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielten Kompromiss, der mit Hilfe der Kommission zustande gekommen ist. Dieser Kompromiss wird mit dem Schreiben des Vorsitzenden des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlaments an den Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter bestätigt¹. In diesem Schreiben teilt der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses mit, er werde den Mitgliedern des LIBE-Ausschusses und anschließend dem Plenum empfehlen, den Standpunkt des Rates in erster Lesung vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen der beiden Organe anzunehmen, ohne dass das Europäische Parlament in zweiter Lesung Abänderungen daran vornimmt. Mit der Änderung der Dublin Verordnung vollzieht die Europäische Union einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg zur Errichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

¹ Dok. 17132/12.