



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 2.12.2011
KOM(2011) 835 endgültig

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

über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich

**Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges
Vertrauen**

EINLEITUNG

Solidarität ist einer der Grundwerte der Europäischen Union und eines der Grundprinzipien der gemeinsamen europäischen Asylpolitik seit ihrem Beginn im Jahr 1999. Sie ist nunmehr in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegt¹.

Solidarität wurde auch von Anfang an als wesentlicher Bestandteil des gemeinsamen europäischen Asylsystems angesehen. Die Notwendigkeit, Solidarität in konkrete Maßnahmen umzusetzen, ergibt sich aus den tatsächlichen Gegebenheiten, da die Asylsysteme aller Mitgliedstaaten voneinander abhängig sind. Ein überlastetes oder schlecht funktionierendes System in einem Mitgliedstaat hat bedeutende Auswirkungen auf alle anderen, auch durch Sekundärbewegungen. Die Asylströme sind nicht konstant und sind auch nicht gleichmäßig über die EU verteilt. Die Asylantragszahlen schwanken zwischen dem Rekordwert von 425 000 Anträgen für die EU-27 im Jahr 2001 und 200 000 Anträgen im Jahr 2006, wobei für dieses Jahr ein starker Anstieg erwartet wird. Höhere Asylströme können die Aufnahmekapazitäten einiger Mitgliedstaaten stark beanspruchen. Es liegt in der Verantwortlichkeit der Union, diese Mitgliedstaaten zu unterstützen – auch um die gemeinsamen Werte und die Grundrechte der Union zu wahren –, indem sichergestellt wird, dass Asylsuchende und Flüchtlinge angemessen aufgenommen und geschützt werden.

Solidarität muss jedoch mit Verantwortung verbunden werden. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass ihre Systeme imstande sind, die im Völkerrecht und im europäischen Recht – insbesondere in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der EU-Grundrechtecharta – verankerten Normen einzuhalten. Die Notwendigkeit, auf die Erfüllung dieser Normen im eigenen Land zu achten, um Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten zu vermeiden, ist ein Schlüsselaspekt von Solidarität. Dieser Aspekt muss verstärkt werden, um eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens zu schaffen, die zur Weiterentwicklung der gegenseitigen Unterstützung beiträgt. Die Stärkung des Vertrauens ist für eine größere Solidarität unabdingbar. Die Umsetzung des Grundsatzes der Solidarität erfordert von den Mitgliedstaaten echtes Engagement. Die schwierige wirtschaftliche Situation in der EU und ihren Mitgliedstaaten macht die Herausforderung noch größer. Die EU hat bereits eine Reihe von Solidaritätsinstrumenten entwickelt, die eine solide Grundlage darstellen. Jedes einzelne kann verbessert und neue Komponenten können hinzugefügt werden, um ein flexibles Instrumentarium für verschiedene Bedürfnisse zur Verfügung zu stellen.

Zu diesem Zweck schlägt die Kommission vor, die EU-interne Solidarität im Asylbereich entlang von vier Axen zu stärken: praktische Zusammenarbeit und technische Hilfe, finanzielle Solidarität, Aufgabenteilung sowie Verbesserung der Instrumente zur Steuerung des Asylsystems. Diese Mitteilung zielt auch darauf ab, einen Beitrag zum „Asylpaket“ zu leisten, da die kommenden Monate für die Erreichung des Ziels für das Jahr 2012 von entscheidender Bedeutung sein werden. Die Dimension der Solidarität spielt dabei eine wichtige Rolle.

¹ In dieser Mitteilung wird nicht auf die Solidaritätsbereiche eingegangen, die mit Strategien zur Eindämmung der irregulären Migration verbunden sind, da diese Gegenstand anderer Initiativen sind. Es gibt jedoch einen Zusammenhang zwischen anderen Strategien des Migrationsmanagements und einem gut funktionierenden Asylsystem.

1. VERWIRKLICHUNG DES VOLLEN POTENZIALS DER PRAKTISCHEN ZUSAMMENARBEIT UND DER TECHNISCHEN HILFE

1.1. Praktische Zusammenarbeit als tragende Säule des gemeinsamen europäischen Asylsystems

In den letzten Jahren wurde eine Reihe von Maßnahmen im Bereich der praktischen Zusammenarbeit ergriffen – zuletzt durch die Schaffung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), das die praktische Zusammenarbeit im Asylbereich weiter stärken wird. Das Unterstützungsbüro wird gewährleisten, dass die praktische Zusammenarbeit zu einer tragenden Säule des Asylsystems der Union wird. Erste Erfahrungen mit dem gemeinsamen europäischen Asylsystem haben gezeigt, dass praktische Maßnahmen eine notwendige Ergänzung zu Rechtsvorschriften darstellen, da sie das Vertrauen darauf schaffen, dass alle Mitgliedstaaten dieselben Aufgaben in ähnlicher Art und Weise mit ähnlichen Ergebnissen durchführen.

Das EASO wurde im Juni 2011 eröffnet. Es soll eine Struktur bereitstellen, die bestehenden Kooperationsvereinbarungen einen Mehrwert hinzufügt. Zum Beispiel hat das europäische Schulungsprogramm im Asylbereich das Potenzial, zu einer gemeinsamen Referenz für die Fallbearbeitung in der gesamten EU zu werden und damit das Vertrauen darauf zu stärken, dass die Verfahren in den Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen gleich sind und die Entscheidungen einheitlich getroffen werden. Das EASO sollte die Auswirkungen dieser Maßnahmen mit Hilfe von spezifischen unionsweiten Zielen messen.

Die Asylsysteme werden vom Zusammenwirken von EU-Rechtsvorschriften, stärkerer praktischer Zusammenarbeit und klugem Einsatz der EU-Mechanismen der finanziellen Unterstützung profitieren. Da die Union durch die Verabschiedung des Legislativpakets im Asylbereich einheitlichere und verbesserte gemeinsame Normen schafft, werden den Mitgliedstaaten durch die Tätigkeit des Unterstützungsbüros bessere gemeinsame Umsetzungsinstrumente zur Verfügung stehen, die zu den einzelstaatlichen Bemühungen um Kostenverringerung hinzukommen. Das EASO wird auch in der Lage sein, bewährte Verfahren in Bereichen wie Zugang zum Verfahren, Behandlung der besonders schutzbedürftigen Gruppen, gemeinsame Nutzung von Anwendungen und Bewältigung von Rückständen ausfindig zu machen und zu verbreiten. Gemeinsame Instrumente und bewährte Verfahren, die durch EU-Mittel unterstützt werden, werden den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der sich ändernden gemeinsamen Normen helfen. Das EASO wird auch einen nützlichen Beitrag zur transparenten und strategischen Verwaltung des gemeinsamen europäischen Asylsystems leisten, unter anderem durch die Veröffentlichung seines Jahresberichts über die Asylsituation in der Union.

Die Auswirkung der Arbeit des EASO wird von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die von ihm angebotenen Möglichkeiten zu nutzen sowie sich in dieser Zusammenarbeit zu engagieren, abhängen. Es wird notwendig sein, ein System regelmäßiger europäischer Zusammenarbeit zwischen nationalen Asylbehörden einzurichten.

Eines der gemeinsamen Instrumente, das das EASO auf Aufforderung des Stockholmer Programms hin prüfen muss, ist die Erleichterung der Entsendung von Beamten in einzelne Mitgliedstaaten, um ihnen bei der Bewältigung außergewöhnlicher Belastungen zu helfen. Zu diesem Zweck sollte das EASO einen Pool von Sachverständigen, Sachbearbeitern und Dolmetschern gründen, der kurzfristig zur Unterstützung eines Mitgliedstaats mobilisiert werden könnte.

Es wird auch notwendig sein, das Mandat und die Rechtsgrundlage des EASO regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie den verschiedenen Ansprüchen an die Solidarität (kurzfristiger oder struktureller Art) und neuen Arten von Asylströmen noch entsprechen.

1.2. Schließen der Lücke im System des internationalen Schutzes bei der Antwort der Union auf migrations- und asylbezogene Krisen

Das EASO hat auch die Aufgabe, Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, zu unterstützen. Konkret bedeutet dies, dass das EASO zu einem Schlüsselakteur bei der Bewältigung von asyl- und migrationsbezogenen Notlagen werden kann. Die Entsendung von EASO-Asylunterstützungsteams auf Grundlage von Einsatzplänen in um Unterstützung ersuchende Mitgliedstaaten wird der Solidarität im Asylbereich stärkeren Ausdruck verleihen.

Aus der Reaktion der Union auf die Migrationsfolgen der Ereignisse im südlichen Mittelmeer sollten Konsequenzen gezogen werden. Die Union war in der Lage, rasch zusätzliche finanzielle Ressourcen zur Unterstützung der betroffenen Mitgliedstaaten und durch Frontex koordinierte operative Mittel für Grenzkontrolleneinsätze bereitzustellen, die auch Unterstützung bei Such- und Rettungseinsätzen auf See leisteten. Frontex half auch beim Screening der Neuankömmlinge und bei der Erteilung von Auskünften. Andere operative Solidaritätsmaßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit internationalem Schutz, konnten jedoch nicht ergriffen werden, da das EASO noch nicht vollständig einsatzbereit war.

Einer der wichtigsten Aspekte, die das EASO beim Ergreifen von Maßnahmen zum Schließen dieser Lücke bei künftigen Einsätzen berücksichtigen sollte, ist die Koordinierung mit anderen Einrichtungen. Das EASO, Frontex und eventuell Europol sollten gemeinsam mit der Kommission spezielle Vorkehrungen treffen, um klare Zuständigkeiten festzulegen und zu gewährleisten, dass Soforthilfeverfahren schnell und wirksam ablaufen. Diese Verfahren könnten den Einsatz von gemeinsamen Teams einschließen.

Die Notwendigkeit einrichtungsübergreifender Zusammenarbeit besteht auch bei der Reaktion auf Krisen und bei vorbeugenden Tätigkeiten wie Risikoanalyse und Frühwarnkapazitäten. Zusätzlich sollte das EASO im Lichte der kürzlich vereinbarten Änderungen der Rechtsgrundlage von Frontex, die die Mechanismen zum Schutz der Grundrechte im Rahmen von Frontex-Einsätzen stärken, die Integration von Aspekten des internationalen Schutzes in die Arbeit von Frontex fördern. Dies könnte in Zusammenarbeit mit der Grundrechteagentur erfolgen.

Während der jüngsten Ereignisse im Mittelmeerraum hat die Kommission die Möglichkeit geprüft, den Katastrophenschutzmechanismus der Europäischen Union zur Unterstützung von Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, die mit außergewöhnlichen Migrationsströmen konfrontiert sind, die die nationalen Kapazitäten nicht bewältigen können. Auf Antrag der Mitgliedstaaten könnte der Mechanismus unter bestimmten Bedingungen zur Koordinierung der Erfassung von Angeboten und der Bereitstellung von Sachleistungen zum Einsatz kommen.

Wichtigste Maßnahmen

- ⊙ Die Mitgliedstaaten **leisten einen Beitrag zu den Tätigkeiten** und Ressourcen **des EASO** und nutzen seine gemeinsamen Instrumente bestmöglich.
- ⊙ Die Mitgliedstaaten setzen Anfang 2012 eine Quote an Asylbeamten fest, die das **europäische Schulungsprogramm im Asylbereich** bis 2014 durchlaufen sollen.
- ⊙ Das EASO leistet den Mitgliedstaaten **technische Unterstützung** bei der vollständigen **Umsetzung der Asylbestimmungen**.
- ⊙ Das EASO prüft 2012 die Verfahren zur Erleichterung der **Entsendung von Beamten**, die Mitgliedstaaten unterstützen sollen, deren Asylsysteme besonders hohem Druck ausgesetzt sind, und gründet einen Pool von Sachverständigen, Sachbearbeitern und Dolmetschern, die kurzfristig in Krisensituationen entsandt werden können.
- ⊙ Das EASO verbessert die **Effizienz der Expertenentsendung** durch Evaluierung des Einsatzes und der ersten Erfahrungen der Asylunterstützungsteams in Griechenland.
- ⊙ Die Kommission **bewertet** 2013 die **Auswirkungen des EASO** auf die praktische Zusammenarbeit im Asylbereich und im Bereich des gemeinsamen europäischen Asylsystems und schlägt gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen vor, um die Solidarität und die Aufgabenteilung zu intensivieren.
- ⊙ Das **EASO** und **Frontex** treffen 2012 klare Kooperationsvereinbarungen zum bestmöglichen Einsatz von Analyse, technischer Hilfe sowie Ressourcen und Experten, um die Handlungsfähigkeit der EU in Notlagen zu verbessern.
- ⊙ Die Kommission und die Mitgliedstaaten prüfen den Einsatz des **EU-Katastrophenschutzmechanismus** im Falle außergewöhnlicher Migrationsströme, die die nationalen Kapazitäten nicht bewältigen können, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

2. ERHÖHUNG DES MEHRWERTS DER INSTRUMENTE DER FINANZIELLEN SOLIDARITÄT ZUR UNTERSTÜTZUNG DER ASYLPOLITIK

2.1. Bestmögliche Verwendung des Europäischen Flüchtlingsfonds bis 2013

Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) hat bewiesen, dass die Zusammenarbeit der Union und der Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Mehrwert hervorbringen kann. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2000 hat der Fonds die Mitgliedstaaten beim Ausbau der Kapazität ihrer Asylsysteme unterstützt. Zum Beispiel hat er Italien bei der Einrichtung eines Asylbewerber-Aufnahmesystems unterstützt. Er hat den neuen EU-Mitgliedstaaten (10+2) mit einer geringeren Tradition bei der Asylgewährung vor dem Beitritt bei der Weiterentwicklung ihrer Systeme geholfen. Er hat es den Mitgliedstaaten auch ermöglicht, Flüchtlingsintegrationsstrategien zu entwickeln und hat zu innovativen Projekten beigetragen.

Er hat die Mitgliedstaaten angeregt, neue Aktivitäten wie die Neuansiedlung und die Umsiedlung von Flüchtlingen aufzunehmen. In den letzten Jahren hat er Belgien, Griechenland, Italien und Malta notwendige Soforthilfe gewährt.

Für die letzten beiden Jahre des EFF (Programmzeitraum 2008-2013) müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sie alle verfügbaren Möglichkeiten des Fonds bestmöglich ausschöpfen. Das beginnt bei der Erfüllung aller Voraussetzungen, damit die gesamten Mittel ausgezahlt werden können. Es ist besonders wichtig, dass die Mitgliedstaaten die EFF-Mittel für Investitionen nützen, die ihren Asylsystemen langfristige Vorteile bringen. Der Fonds ist nicht als einfacher Zusatz zu nationalen Haushaltsmitteln für den Asylbereich konzipiert. In dieser Hinsicht hat die Kommission die Mitgliedstaaten kürzlich aufgefordert, die EFF-Mittel 2012 und 2013 strategischer einzusetzen.

Die effiziente Umsetzung des Legislativpakets im Asylbereich sollte letztlich gemeinsam mit innovativen Projekten zu praktischer Zusammenarbeit die Kosten für Asylverfahren reduzieren. Der Asylbereich ist ein Bereich, in dem Investitionen längerfristig finanzielle als auch gesellschaftliche Kosten senken. Deshalb sollte der EFF insbesondere zur Unterstützung der Umsetzung und Durchführung der Rechtsvorschriften der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems verwendet werden.

2.2. Ein flexiblerer, stärker integrierter und zielgerichteter Asyl- und Migrationsfonds von 2014 bis 2020

Ab 2014 steht den Mitgliedstaaten ein neuer Asyl- und Migrationsfonds² (AMF) zur Verfügung. Wie von der Kommission am 15. November 2011 vorgeschlagen, enthält er eine Reihe von wichtigen Verbesserungen, die dazu beitragen dürften, die strategischen Ziele der EU zu erreichen und einen höheren EU-Mehrwert zu schaffen.

Eine wichtige Verbesserung ist ein übergreifender Politikdialog im Bereich Inneres mit jedem Mitgliedstaat über den vorgesehenen Einsatz des neuen Fonds, der der mehrjährigen Programmplanung vorausgehen soll. In diesem Politikdialog sollen die Ziele festgelegt werden, die die Mitgliedstaaten in dem Politikbereich erreichen wollen, sowie die spezifischen Ziele, die mit Hilfe der finanziellen Mittel des Fonds erreicht werden sollen. Daran gekoppelt ist die jährliche Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Umsetzung des Fonds.

Gleichzeitig wird der neue Fonds flexibler sein. Die Mittelzuweisungen unter direkter Verantwortung der Kommission werden wie eine Globaldotation behandelt werden, die bei bestimmten politischen Entwicklungen oder einer bestimmten Situation in den Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten auszuführen ist. Der neue Fonds wird auch besser gewährleisten, dass die Mittel dort eingesetzt werden, wo sie am notwendigsten gebraucht werden. Die Kriterien, die die Mitgliedstaaten beim Einsatz der Mittel anwenden, sollen stärker zielgerichtet sein und Solidarität mit den unter besonderem Druck stehenden Mitgliedstaaten oder mit denjenigen Mitgliedstaaten gewährleisten, die den größten Bedarf an der Weiterentwicklung ihrer Kapazitäten haben. Der neue Fonds könnte wesentliche Fluktuationen in der Zahl der Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten, einschließlich der nach dem Dublin-System überstellten Personen, berücksichtigen und jenen Mitgliedstaaten

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds, KOM(2011) 751.

zusätzliche Mittel zuweisen, die bei der Halbzeitüberprüfung noch Bedarf haben. Ein gestrafftes Verwaltungssystem ist zur Verringerung des Verwaltungsaufwands vorgesehen.

Der Fonds soll den Mitgliedstaaten einen finanziellen Anreiz geben, der demjenigen ähnelt, der derzeit für die Neuansiedlung von bestimmten Flüchtlingskategorien (schutzbedürftige Gruppen und Personen aus den regionalen Schutzprogrammen) verwendet wird, um diejenigen Mitgliedstaaten zu entschädigen, die der Umsiedlung von unter internationalem Schutz stehenden Personen aus einem anderen Mitgliedstaat zustimmen.

Um die Kompetenzen und den Sachverstand der im Bereich Inneres tätigen Unionseinrichtungen effizienter zu nutzen, zieht die Kommission auch die von der Haushaltsordnung eröffnete Möglichkeit in Betracht, diese Einrichtungen im Rahmen verfügbarer Fondsmittel mit der Durchführung spezifischer Aufgaben zu betrauen, die mit ihren Aufgaben und ihrem Arbeitsprogramm in Einklang stehen. Dies lässt die vorgesehenen allgemeinen Personalkürzungen unberührt.

2.3. Erfolgsmaximierung durch Komplementarität der Finanzinstrumente

Finanzielle Solidarität im Asylbereich kann auch – sowohl direkt als auch indirekt – von anderen EU-Finanzinstrumenten profitieren. Zum Beispiel stellt der Europäische Sozialfonds Unterstützung für berufliche Weiterbildungsprogramme zur Verfügung, die Asylsuchenden und Personen unter internationalem Schutz beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder beim Erwerb neuer Fähigkeiten helfen können. Andere Strukturfonds, insbesondere der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung, können ebenfalls verwendet werden, um förderfähige Gebiete in Mitgliedstaaten beim Aufbau von Infrastrukturen, wie zum Beispiel Aufnahmezentren, zu unterstützen. Daher sollten die Mitgliedstaaten die koordinierte und umfassende Verwendung anderer EU-Finanzinstrumente in Betracht ziehen. Dies erfordert strategische Programmplanung und solide Koordinierung der einzelnen Ministerien untereinander.

Wichtigste Maßnahmen

- ⊙ Die Mitgliedstaaten setzen die **EFF-Programme für die Jahre 2011, 2012 und 2013**, einschließlich der Soforthilfemaßnahmen, möglichst wirksam ein. Im Jahr 2013 muss die Programmplanung strategischer genutzt werden, z. B. zur Unterstützung der Umsetzung und Durchführung der Rechtsvorschriften, die im Rahmen des Asylpakets 2012 verabschiedet wurden.
- ⊙ Die gesetzgebenden Organe einigen sich rasch auf die **spezifischen Instrumente des MFR** zur Unterstützung der Asylpolitik, die von der Kommission am 15. November 2011 vorgelegt wurden.
- ⊙ Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Koordinierung und achten auf die **Komplementarität mit anderen EU-Finanzinstrumenten**, um ihre Kapazität zur Steuerung der Asylströme zu steigern.

3. KONKRETISIERUNG DER AUFGABENTEILUNG

3.1. Die Dublin-Verordnung ist reformbedürftig

Das Ziel der Dublin-Verordnung, die Zuständigkeit für jeden Asylsuchenden einem bestimmten Mitgliedstaat zuzuweisen, bleibt im Zentrum des gemeinsamen europäischen

Asylsystems. Ein Mechanismus zur Festlegung der Zuständigkeit für einen Asylantrag ist weiterhin notwendig, um das Recht auf einen wirksamen Zugang zu den Verfahren zur Entscheidung über den Flüchtlingsstatus zu gewährleisten, ohne das Ziel der raschen Bearbeitung der Asylanträge und der Verhinderung von Missbrauch des Systems durch Personen zu gefährden, die Anträge in verschiedenen Mitgliedstaaten einreichen.

Die Grundsätze der Dublin-Verordnung, die die Kommission in ihrem Vorschlag aus dem Jahr 2008 zur Änderung der Verordnung aufrechterhalten möchte, bestehen nicht allein darin, Asylsuchende in den Mitgliedstaat ihrer ersten Einreise zurückzusenden. Mehrere Bestimmungen mildern dieses Kriterium ab. In bestimmten Situationen könnten nach dem Dublin-System überstellte Personen die Kapazitäten eines bereits unter Druck stehenden Mitgliedstaats überbeanspruchen, was nicht nur dem Mitgliedstaat, sondern auch den Rechten der Antragsteller schaden könnte.

Im Laufe der Zeit wurden im Fallrecht grundsätzliche Fragen aufgeworfen, wie das Dublin-System in jeder Lage wirksam eingesetzt werden kann und wie gewährleistet wird, dass die Maßnahmen, die in Anwendung der Dublin-Verordnung getroffen werden, die Grundrechte vollkommen respektieren, insbesondere im Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache M.S.S./Belgien und Griechenland³ aus dem Jahr 2011. In einigen Monaten wird der EuGH ebenfalls weitere Leitlinien ausarbeiten, die bei der Entwicklung und Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asylsystems zu berücksichtigen sein werden.

Um die Integrität des Dublin-Systems zu bewahren, müssen seine Wirksamkeit und das Niveau der Garantien für Antragsteller verbessert werden. Die Verhandlungen über den Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2008 haben ergeben, dass das allseitige Vertrauen in das Dublin-System gestärkt werden muss. Eine der Lösungen könnte darin bestehen, die Maßnahmen zu Monitoring und Problemlösung zu verstärken und bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit Evaluierungs- und Frühwarninstrumenten einzugreifen. Dies sollte nun in der letzten Verhandlungsphase zur Priorität erklärt werden, um die Frist 2012 einhalten zu können (siehe Abschnitt 4.2 unten).

Da ein gut funktionierendes Dublin-System für das gemeinsame europäische Asylsystem von großer Bedeutung ist, sollten seine Grundlagen und Funktionsweise regelmäßig überprüft werden, während andere Instrumente für das gemeinsame europäische Asylsystem und die EU-Solidarität schrittweise aufgebaut werden. Es sollte ein umfassender „Eignungstest“, d. h. eine Überprüfung der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Dublin-Systems, einschließlich seiner Auswirkungen auf die Grundrechte, auf Grundlage bestehender Tatsachen durchgeführt werden.

3.2. Weiterentwicklung des Konzeptes der Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen

Unter Umsiedlung versteht man die Überstellung von Personen unter internationalem Schutz oder Personen, die solchen Schutz beantragt haben, von einem Mitgliedstaat in einen anderen, wobei der Aufnahmestaat die Zuständigkeit für die Antragsprüfung oder für Integrationsmaßnahmen übernimmt.

³ Antrag Nr. 30696/09, 21.1.2011.

Der Vorschlag, Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, vor der Bewertung ihres Schutzbedarfs umzusiedeln, ist umstritten. Einige Beteiligte sehen dies als nützliche oder sogar notwendige Maßnahme an, einige Mitgliedstaaten sprechen sich sogar für die Umsiedlung irregulärer Migranten aus, andere sind dagegen. Es bleiben viele Fragen offen, vor allem inwieweit diese Vorgehensweise mit dem Dublin-System vereinbar ist, wie sie praktisch durchgeführt werden kann, ob sie im Vergleich zu anderen Formen der Solidarität kostengünstiger ist und welche Auswirkungen sie auf die Antragsteller selbst hat. Die Kommission hält es derzeit nicht für angebracht, einen EU-Mechanismus zur Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, vorzuschlagen. Dennoch hat sie in ihrem Vorschlag zum AMF die Kofinanzierung solcher Maßnahmen durch die Union vorgesehen und so die im Rahmen des EFF bestehenden Möglichkeiten konsolidiert und weiterentwickelt. Dies würde die Pionierarbeit der Mitgliedstaaten, die sich in freiwilligen Projekten unter der Koordination des EASO engagieren wollen, erleichtern. Eine derartige Kofinanzierung wäre auch in einem Notfall von Nutzen.

Im Gegensatz dazu besteht Einigkeit darüber, dass die Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, sowohl nützlich als auch angemessen sein kann. Im Juni 2009 hat die Kommission ein EU-weites Pilotprojekt namens EUREMA (EU Relocation Malta Project) gestartet, das durch den EFF kofinanziert wurde. Das Projekt wurde im Sommer 2011 abgeschlossen. Dabei wurden 227 Personen, die internationalen Schutz genießen, aus Malta in sechs andere Mitgliedstaaten umgesiedelt.

Im Laufe des Projekts konnten alle Beteiligten wichtige Erfahrungen sammeln. Die Mitgliedstaaten fanden kreative Lösungen für viele rechtliche und praktische Fragen, die zum Beispiel die Gewährung des angemessenen Status oder wirksame Integrationsmaßnahmen betrafen. Diese Lösungen ermöglichten es dem EASO, die in seiner Rechtsgrundlage angeführten Unterstützungsmaßnahmen für die Umsiedlung, wie z. B. operative Vorbereitungsmaßnahmen, Informationsmaßnahmen und Durchführung der Koordination, vorzubereiten. Die erfolgreiche Projektdurchführung führte zum Start der zweiten Phase mit einer Beitragskonferenz auf Initiative der Kommission am 12. Mai 2011. Obwohl insgesamt mehr Plätze zugesagt wurden als in der ersten Phase – ca. 340 –, bleibt die Anzahl weiterhin gering. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, so viele Aufnahmeplätze wie nur möglich bereitzustellen, insbesondere angesichts der hohen Anzahl neu angekommener Asylsuchender in Malta im Sommer 2011.

Die Kommission hat die Umsiedlung durch die Initiierung und Steuerung des Pilotprojekts stark unterstützt. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus den beiden Projektphasen und unter Berücksichtigung der weiteren Unterstützung von Umsiedlungsaktivitäten durch das EASO wird sie, abhängig von den Ergebnissen einer weiteren Folgenabschätzung, ein permanentes System auf freiwilliger Basis vorschlagen. Ein solches System würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Unterstützung durch Umsiedlung zu beantragen, auch in einer Notlage.

Eine weitere jüngere Entwicklung ist die Verabschiedung der geänderten Richtlinie⁴ über langfristige Aufenthaltsrechte, die Personen, die internationalen Schutz genießen, gewisse Rechte, gleiche Behandlung und das Recht zugesteht, nach einem Aufenthalt von fünf Jahren in einen anderen Mitgliedstaat umzuziehen. Das ist an sich noch keine Solidaritätsmaßnahme,

⁴ Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates [betreffend den Status von Drittstaatsangehörigen, die langfristig aufenthaltsberechtigt sind] zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen

kann jedoch dazu beitragen, den Druck auf bestimmte Mitgliedstaaten zu verringern, wenn eine Reihe von anerkannten Personen sich entschließen, unter bestimmten Bedingungen in einen anderen Mitgliedstaat umzuziehen.

3.3. Prüfung der Durchführbarkeit gemeinsamer Antragsbearbeitung im Hoheitsgebiet der Union

Die Frage der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen im Hoheitsgebiet der Union wurde das erste Mal im Haager Programm aufgeworfen. Im Stockholmer Programm wird die Kommission aufgefordert, ihre Studie zur Durchführbarkeit und den rechtlichen und praktischen Auswirkungen der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen abzuschließen.

Viele Aspekte der gemeinsamen Bearbeitung müssen noch geklärt werden. Die wesentlichen Fragen schließen die Bewertung der Art von Situationen ein, in denen eine gemeinsame Bearbeitung sinnvoll wäre. Die zu berücksichtigenden Rechts- und Verwaltungsfragen umfassen die Vereinbarkeit mit dem EU-Recht, die Rechtsgrundlage in den Verträgen, die Frage des wirksamen Rechtsbehelfs, den Status von Personen, deren Anträge einer gemeinsamen Bearbeitung unterliegen, die Frage, wer entscheidungsbefugt wäre, die Verbindung zur Übertragung des Schutzes und/oder zur gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen und die Vereinbarkeit mit dem Dublin-System. Finanzielle Fragen umfassen die Kosten im Vergleich zu einem rein nationalen Verfahren und Finanzierungsmechanismen. Praktisch muss geklärt werden, wo die gemeinsame Bearbeitung stattfinden würde und ob Telearbeit eingesetzt werden könnte. Bei einer gemeinsamen Antragsbearbeitung müssten die Rechte der Antragsteller selbstverständlich vollständig gewahrt bleiben.

Die gemeinsame Antragsbearbeitung im Hoheitsgebiet der Union könnte zu einem nützlichen Solidaritätsinstrument werden. Dadurch könnten unter Druck stehende Mitgliedstaaten bei der Verringerung ihres Rückstandes bei der Fallbearbeitung und so gleichzeitig das Dublin-System unterstützt werden. Dadurch könnten bewährte Verfahren verbreitet und Techniken gemeinsam angewendet werden, mit dem Ziel, die Asylsysteme weiter zu harmonisieren, indem das Vertrauen in die Systeme der jeweils beteiligten Mitgliedstaaten gestärkt wird. Da die Zahl der neuankommenden Asylsuchenden schwankt, sind einige Mitgliedstaaten zu bestimmten Zeiten relativ geringem Druck ausgesetzt und könnten Personal zur Unterstützung anderer Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Es sollte untersucht werden, ob Personal je nach verfügbarer Kapazität von anderen Mitgliedstaaten „ausgeborgt“ oder auch zwischen Mitgliedstaaten geteilt werden könnte, möglicherweise in Verbindung mit den vom EASO zu entwickelnden Verfahren zur Entsendung von Beamten.

Die Kommission wird zur Prüfung dieser Fragen eine Studie in Auftrag geben. Die Ergebnisse könnten Ende 2012 zur Verfügung stehen.

3.4. Gewährleistung einer gerechten Aufgabenteilung unter außergewöhnlichen Bedingungen

Abgesehen von der Soforthilfekomponente eines zukünftigen permanenten Umsiedlungssystems wird die Kommission bei einem Massenzustrom von Vertriebenen immer die Inanspruchnahme des Mechanismus der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Betracht ziehen, wenn die Bedingungen erfüllt sind. Diese Richtlinie stellt in außergewöhnlichen Situationen eine nützliche Hilfe dar. Die Betroffenen erhalten einen angemessenen Status, während das Asylsystem entlastet wird. Gleichzeitig

wird ein strukturierter, jedoch freiwilliger Mechanismus der Überstellung von Betroffenen zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen. Die Kriterien für seine Inanspruchnahme sind jedoch genau definiert: er kann nur bei einem Massenzustrom oder drohenden Massenzustrom von Vertriebenen verwendet werden, die nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland zurückkehren können, insbesondere, wenn gleichzeitig die Gefahr besteht, dass die Asylsysteme diesen Ansturm nicht bewältigen können, ohne in ihrer Funktionsweise beeinträchtigt zu werden. Unter einem Massenzustrom ist das Eintreffen einer großen Anzahl von Vertriebenen aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet im Hoheitsgebiet der Union zu verstehen, gleichgültig, ob ihre Ankunft in der Union spontan oder unterstützt erfolgt, z. B. mithilfe eines Evakuierungsprogramms. Die Union hat sich seit der Flüchtlingskrise im Kosovo im Jahr 1999 nicht in der Situation eines Massenzustroms Vertriebener befunden. Die Ereignisse im südlichen Mittelmeer von 2011 haben nicht zu einem vergleichbaren Zustrom von Menschen in die EU geführt.

Große Gruppen von Asylsuchenden und irregulären Migranten, die an der südlichen EU-Außengrenze ankommen, machen oftmals Such- und Rettungsmaßnahmen erforderlich. Die Mitgliedstaaten sind durch das Völkerrecht verpflichtet, allen Personen in Seenot Hilfe zu leisten und eine möglichst baldige sichere Ausschiffung zu gewährleisten. Der Grundsatz der *Nichtzurückweisung* muss vollständig eingehalten werden. Diese Bedingungen gelten auch für die Abreise-Drittstaaten. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu möglichst enger Zusammenarbeit und Koordinierung auf. Während dies absolute Verpflichtungen sind, in denen es um das Leben und die Gesundheit von Menschen geht, kann nicht bestritten werden, dass die große Zahl von Neuankömmlingen ohne Maßnahmen auf EU-Ebene die Aufnahmekapazitäten und -verantwortung der Mitgliedstaaten einer hohen Belastung aussetzt, auch in Hinblick auf die Rückführung. Die positiven Auswirkungen von Maßnahmen wie der Umsiedlung (siehe voriger Abschnitt) sollten daher als ein Mittel zur Bewältigung des Drucks berücksichtigt werden, der durch die Ausschiffung von Personen, die um internationalen Schutz ansuchen und die Voraussetzungen dafür erfüllen, entstehen kann.

Wichtigste Maßnahmen

- ⊙ Die gesetzgebenden Organe **beschleunigen die Verhandlungen** zur Reform der **Dublin-Verordnung**, um die Frist 2012 einzuhalten.
- ⊙ Die Kommission führt 2014 einen „**Eignungstest**“ der Dublin-Verordnung durch.
- ⊙ Die Mitgliedstaaten erhöhen ihre Zusagen im Zusammenhang mit der Ausweitung des **Umsiedlungspilotprojekts für Malta**, wie dies während der Ministerkonferenz vom 12. Mai 2011 betont wurde.
- ⊙ Abhängig von den Ergebnissen einer weiteren Folgenabschätzung schlägt die Kommission 2012 ein **permanentes Umsiedlungssystem auf freiwilliger Basis** für Personen, die internationalen Schutz genießen, vor.
- ⊙ Das EASO **unterstützt und erleichtert die Umsiedlung**, wie in der **EASO-Verordnung** vorgesehen, auf der Grundlage der EUREMA-Erfahrungen.

- ⊙ Die Kommission gibt eine **Studie** zur Durchführbarkeit und den rechtlichen und praktischen Auswirkungen der **gemeinsamen Bearbeitung** von Asylanträgen in Auftrag (wie im Stockholmer Programm vorgesehen), deren Ergebnisse vor Ende 2012 vorliegen sollen.
- ⊙ Die EU nimmt die Richtlinie zur **Gewährung vorübergehenden Schutzes** in Anspruch, wenn die Bedingungen erfüllt sind.

4. GEGENSEITIGES VERTRAUEN IM ZENTRUM EINES ERNEUERTEN VERWALTUNGSSYSTEMS

4.1. Lehren aus der griechischen Situation: Ergänzung des Vertragsverletzungsverfahrens

Die Kommission hat wiederholt betont, dass die unklaren Normen des derzeitigen gemeinsamen Besitzstandes im Asylbereich zu einem ungleichen Durchführungsniveau und zu Monitoringschwierigkeiten führen. Die von der Kommission vorgeschlagenen geänderten Instrumente für das gemeinsame europäische Asylsystem sollten die Klarheit und Genauigkeit beträchtlich erhöhen und es ihr ermöglichen, die Anwendung des EU-Rechts besser zu überwachen.

Gleichzeitig – um die gute Funktionsweise und die Widerstandsfähigkeit der Asylsysteme der Mitgliedstaaten jederzeit zu gewährleisten – müssen die traditionellen Überwachungsinstrumente der Anwendung des gemeinsamen Besitzstandes (wie zum Beispiel Vertragsverletzungsverfahren und regelmäßige Evaluierungen des rechtlichen Instrumentariums) um zusätzliche – vorzugsweise präventive – Maßnahmen auf der Grundlage eines angemessenen Niveaus gegenseitigen Vertrauens ergänzt werden. Während für die Asylsysteme weiterhin in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich sind, ist eine umfassendere Reaktion erforderlich, insbesondere, da die Union nicht nur ihren Mitgliedstaaten gegenüber verpflichtet ist, sondern auch den Asylbewerbern. Die Entwicklungen in Griechenland waren eine wichtige Erfahrung in dieser Hinsicht, da die Union umfassend auf die schlechte Funktionsweise des griechischen Asylsystems reagiert hat. Inzwischen hat es Anzeichen einer Verbesserung gegeben, obwohl noch viel getan werden muss.

Nach Feststellungen, dass Griechenland die Asylbestimmungen der EU nicht korrekt umgesetzt hat und sich einige Bereiche seines Asylsystems in sehr schlechtem Zustand befinden – unter anderem wurden die Bedingungen in den Haftzentren als menschenunwürdig bezeichnet –, hat die Kommission im Jahr 2009 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland eingeleitet.

Parallel zum Vertragsverletzungsverfahren hat die Kommission einen Dialog mit den griechischen Behörden begonnen. Sie half Griechenland dabei, einen nationalen Aktionsplan im Bereich Asyl und Migrationsmanagement zu erstellen. Sie koordinierte die Unterstützung von Fachkräften aus anderen Mitgliedstaaten. Sie stellte auch finanzielle Soforthilfe aus dem EFF in Verbindung mit anderen Quellen finanzieller Unterstützung durch die EU zur Verfügung. Nach einem entsprechenden Antrag Griechenlands entwickelte das EASO gemeinsam mit den griechischen Behörden im April 2011 einen Zwei-Jahres-Einsatzplan für Asylunterstützungsteams, die ihre Arbeit vor Ort bereits aufgenommen haben.

In Verbindung mit den von der griechischen Regierung durchgeführten Änderungen und der Annahme neuer Gesetze sind eine Reihe von positiven Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Aktionsplan zu erkennen. Es gab insbesondere einen Anstieg der Asylanerkennungsquote (von weniger als 1 % auf 12,35 %), und die Qualität der Beschlussfassung hat sich verbessert. Obwohl noch mehr Fortschritte notwendig sind und ernsthafte Bedenken in bestimmten Bereichen bestehen bleiben, unter anderem bei den Haftzentren und dem Zugang zu bestimmten Rechten, ist dies ein Beispiel für einen Fall, in dem ein Mitgliedstaat für die Verbesserung seines nationalen Systems verantwortlich bleibt, jedoch sowohl finanzielle als auch praktische Unterstützung erhält, mit der er dies durchführen kann.

Zu einem bestimmten Zeitpunkt muss die Überwachung über die strenge Frage der Anwendung des gemeinsamen Besitzstandes hinausgehen, da eine Anhäufung von Kapazitätsproblemen und problematischen Verwaltungsentscheidungen über einen längeren Zeitraum hin potenziell auch zu ernsthaften Grundrechtsverletzungen und zur Destabilisierung des gemeinsamen europäischen Asylsystems, einschließlich des Dublin-Systems, führen kann.

4.2. Die Widerstandsfähigkeit des Dublin-Systems erhöhen

Die Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten haben kürzlich darüber diskutiert, wie die ordnungsgemäße Funktionsweise der Asylsysteme aller Mitgliedstaaten gewährleistet und wie auftauchende Probleme gelöst werden können, bevor sie zu Krisen und Vertragsverletzungsverfahren führen. Die Idee eines Evaluierungs- und Frühwarnmechanismus scheint erfolgversprechend zu sein.

Ein solcher Mechanismus könnte zwei Funktionen haben: erstens könnten damit alle Mitgliedstaaten dauerhaft überwacht werden, um ihre ständige Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, zweitens könnte eine Abfolge von Maßnahmen bei Mängeln durchgeführt werden, bevor es zu einer Krise großen Ausmaßes kommt.

In der Praxis könnte ein Evaluierungs- und Frühwarnmechanismus verschiedene Aspekte der Verwaltung der Asylsysteme der Mitgliedstaaten abdecken, zum Beispiel die geografische und haushaltsmäßige Organisation des Asylsystems, die Auswirkungen der Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems, den richtigen Einsatz von EU-Solidaritätsinstrumenten, die Teilnahme an EU-Solidaritätsinitiativen etc. Die Berichte und Empfehlungen aus der Bewertung würden zu einer Frühwarnung bei potenziellen Problemen führen. Sie könnten auch zur besseren Koordinierung von Solidaritätsmaßnahmen für den betreffenden Mitgliedstaat führen, einschließlich der besseren Programmplanung der EU-Fonds sowie der Prioritäten der EASO-Aktivitäten der praktischen Zusammenarbeit. Um die Wirksamkeit dieses Verfahrens zu gewährleisten, müssten die richtigen Mittel und Vorgehensweisen gefunden werden.

Es muss bestimmte Folgemaßnahmen geben, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse der Bewertung entsprechend überwacht werden. Der Plan könnte Anträge auf koordinierte Solidaritätsmaßnahmen zur Unterstützung der von dem betreffenden Mitgliedstaat benötigten Maßnahmen enthalten. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein solches Verfahren das gegenseitige Vertrauen unter den Mitgliedstaaten und gegenüber den Organisationen der Zivilgesellschaft stärken könnte, die dem Dublin-System oftmals kritisch gegenüberstehen.

4.3. Aufbau gegenseitigen Vertrauens in anderen Bereichen des Migrationsmanagements

Gegenseitiges Vertrauen ist für eine gut funktionierende Zusammenarbeit im Asylbereich unabdingbar. Mehr Vertrauen führt zu mehr Solidarität, und daher ist die Stärkung des Vertrauens so wichtig. Obwohl die Ziele jeder migrationsbezogenen Strategie unterschiedlich sind, kann ein verbessertes Migrationsmanagement in Form von besserem Grenzmanagement und besserer Visumpolitik auch eine positive Auswirkung auf die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten im Asylbereich haben.

Die Kommission hat am 16. September 2011 eine Reihe von Änderungen bei der Verwaltung des Schengen-Raums vorgeschlagen, die auf die Beibehaltung der Freizügigkeit durch Stärkung des Vertrauens unter den Mitgliedstaaten abzielen. Die gemeinsame Verwaltung des Schengen-Raums soll durch die Änderung des Schengen-Evaluierungsmechanismus verbessert werden. Die Vorschläge sollen das Vertrauen in die Fähigkeit der Union stärken, Probleme in Zusammenhang mit der Grenzkontrolle gemeinsam und im Geiste der Solidarität zu lösen, da die ordnungsgemäße Anwendung des gemeinsamen Schengen-Besitzstandes besser gewährleistet wäre. Dies würde es den Mitgliedstaaten auch erleichtern, sich an Solidaritätsinitiativen im Asylbereich zu beteiligen.

Im Bereich der Visumpolitik könnte eine von der Kommission am 24. Mai 2011 vorgeschlagene Änderung der Visumverordnung⁵ ebenfalls zur Effizienz der Asylsysteme der Mitgliedstaaten beitragen. Die Einführung einer Visumschutzklausel als letztes Mittel würde die Aussetzung der visumfreien Einreise aus einem Drittland ermöglichen, wenn nachweisbar ist, dass sie unter anderem zum Missbrauch des Asylsystems geführt hat.

Dieses Instrument würde es der Union insbesondere ermöglichen, sowohl die Bewegungen Drittstaatsangehöriger besser zu steuern als auch visumfreies Reisen zu gewährleisten, ohne dass es zu Unregelmäßigkeiten oder Missbrauch kommt. Daher wird die Union weiterhin einerseits die Visaliberalisierung mit Schutzmaßnahmen für die Mitgliedstaaten begleiten, indem Schlussfolgerungen aus Initiativen wie dem speziellen Verfahren im Anschluss an die Visaliberalisierung gezogen werden, das eingeführt wurde, um das reibungslose Funktionieren des Systems des visumfreien Reisens für Personen aus den Ländern des westlichen Balkans zu gewährleisten. Andererseits wird die EU auch Maßnahmen in die Wege leiten, um Mitgliedstaaten zu helfen, die mit einem bestimmten Zustrom von Asylsuchenden aus Drittstaaten konfrontiert sind. Das spezielle Verfahren im Anschluss an die Visaliberalisierung ermöglichte es der Kommission, die notwendigen Informationen zu erhalten, um Maßnahmen zur Verhinderung des dauernden Zustroms irregulärer Migranten unter Missbrauch des Systems des visumfreien Reisens vorzuschlagen.

Wichtigste Maßnahmen

- ⊙ Die EU hält die Frist für das **Asylpaket 2012** ein.
- ⊙ Die Mitgliedstaaten **setzen das EU-Recht um**, die Kommission evaluiert regelmäßig und ahndet Verstöße.
- ⊙ Griechenland **setzt** weiterhin aktiv **seinen Aktionsplan um** und nutzt die

⁵ KOM(2011) 290.

verfügbaren Solidaritätsmaßnahmen, um alle im Aktionsplan festgelegten Fristen einzuhalten.

- ⊙ Die gesetzgebenden Organe schließen die Verhandlungen über die **Dublin-Verordnung** mit Bestimmungen zur Stärkung des **gegenseitigen Vertrauens** unter den Mitgliedstaaten und einem Frühwarnsystem zur **rechtzeitigen Aufdeckung von Problemen** ab.
- ⊙ Die gesetzgebenden Organe genehmigen das **Schengen-Paket** vom 16. September 2011 zur Verbesserung der Steuerung des Grenzmanagements.
- ⊙ Die gesetzgebenden Organe genehmigen die von der Kommission am 24. Mai 2011 vorgeschlagene **Änderung zur Visumverordnung**.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Union und den Mitgliedstaaten steht ein sich weiterentwickelndes, flexibles Instrumentarium an Solidaritätsmaßnahmen zur Verfügung. Diese Maßnahmen können entweder zusammen oder getrennt verwendet werden. Wie in dieser Mitteilung vorgeschlagen, können einige verbessert sowie neue Maßnahmen entwickelt werden.

Andere Aspekte des Migrationsmanagements können ebenso zur Konsolidierung der EU-internen Solidarität im Asylbereich beitragen. Die EU muss über eine effiziente Rückführungsstrategie verfügen, um die Glaubwürdigkeit und Integrität der Asylsysteme nicht zu gefährden. Dieses Thema wird die Kommission in einer eigenen Mitteilung im Jahr 2013 behandeln. Das Hinarbeiten auf eine einheitlichere Politik im Bereich der legalen Migration kann ebenfalls zu stärkerer Solidarität führen, insbesondere um zu gewährleisten, dass die Asylpolitik – einschließlich ihrer Solidaritätsaspekte – nicht unter den Folgen eines ineffizienten Managements der legalen Migration zu leiden hat.

Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, insbesondere mit Herkunfts- und Transitländern von Flüchtlingen, kann, wenn sie angemessen von der EU als Ganzes durchgeführt wird, ebenso zur Steuerung oder Verhinderung von Asylströmen beitragen. Eine solche Zusammenarbeit sollte zum Beispiel Schutzräume in anderen Erdteilen verbessern helfen oder eine größere Anzahl von Neuansiedlungsplätzen innerhalb der EU bereitstellen. Sie kann auch ein Mittel sein, um Solidarität mit Drittstaaten auszudrücken, die oft unter einem viel größeren Asylruck stehen als die EU, wie kürzlich im Rahmen der Migrationskrise im Zusammenhang mit den Ereignissen im südlichen Mittelmeer deutlich wurde und wie dies auch in der Mitteilung zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität⁶ betont wird.

Die Kommission behält sich ferner immer die Möglichkeit vor, Vorschläge auf der Grundlage von Artikel 78 Absatz 3 AEUV in Notlagen, die durch einen plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen gekennzeichnet sind, zu unterbreiten, um vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten zu erlassen, falls die bereits vorhandenen Instrumente die erforderlichen Möglichkeiten oder die Rechtsgrundlage nicht enthalten. Eine solche Situation ist jedoch bisher noch nicht eingetreten.

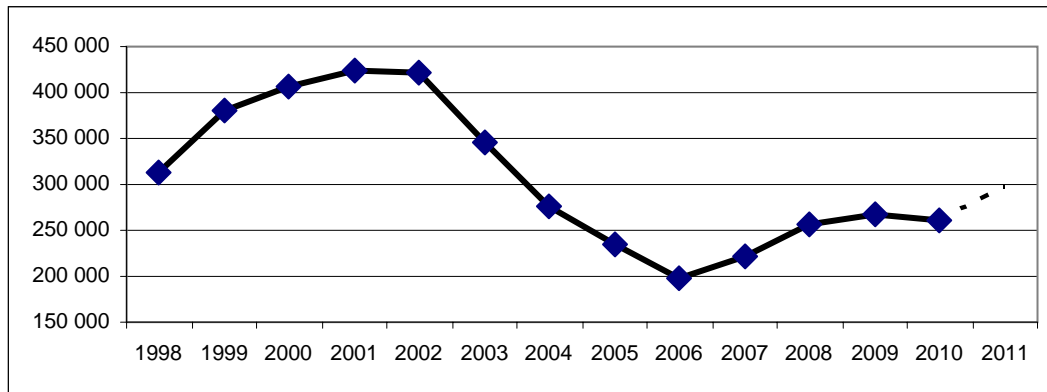
⁶ KOM(2011) 743.

Der Erfolg der Solidaritätsmaßnahmen der EU hängt vom Engagement und der Zusammenarbeit aller Beteiligten ab. Die Union muss die Diskussion über Solidarität im Asylbereich auch auf hoher politischer Ebene regelmäßig fortsetzen, um das Instrumentarium der Solidaritätsmaßnahmen zu verbessern und zu überprüfen. Die Kommission wird über die bereits erzielten Fortschritte in den nächsten Jahresberichten zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl berichten.

ANHANG

Statistiken

Zwischen 1998 (aus diesem Jahr sind erstmals Daten aus allen 27 EU-Mitgliedstaaten verfügbar) und 2010 hat sich die Gesamtzahl der Asylanträge in den EU-27 wie unten abgebildet verändert. In der ersten Jahreshälfte 2011 ist die Anzahl der Asylanträge gegenüber der ersten Jahreshälfte 2010 um 14 % angestiegen (Daten aus Griechenland und Luxemburg sind noch nicht vollständig verfügbar).



Quelle: Eurostat

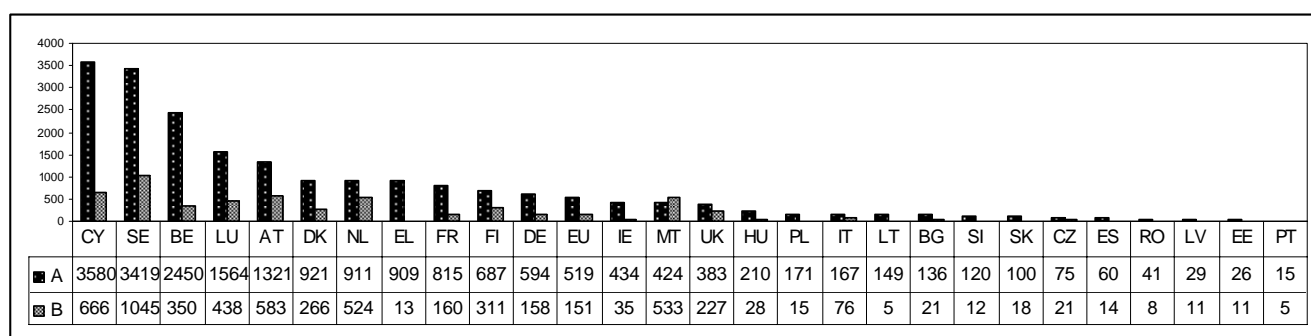
Asylanträge in der ersten Jahreshälfte 2011 im Vergleich zur ersten Jahreshälfte 2010

	H1 2010	Gesamtes Jahr 2010	H1 2011*	Veränderung H1 2010-2011*	2011M 01	2011M 02	2011M 03	2011M 04	2011M 05	2011M 06
BE	11 445	26 550	14 790	+29%	2 335	2 365	2 825	2 525	2 420	2 320
BG	500	1 030	465	-7%	115	90	70	65	60	65
CZ	465	785	370	-20%	65	55	70	60	75	45
DK	2 310	5 105	1 830	-21%	365	290	325	290	290	270
DE	18 455	48 595	22 890	+24%	4 245	3 735	4 075	3 365	3 875	3 595
EE	20	35	35	+75%	5	5	5	5	10	5
IE	1 025	1 940	685	-33%	135	125	125	85	100	115
EL	4 705	10 275	3 800*	+3%*	605	920	1 005	455	815	:
ES	1 210	2 745	1 950	+61%	240	335	365	430	365	215
FR	25 925	52 725	28 835	+11%	4 400	4 640	5 295	5 125	5 010	4 365
IT	5 370	10 060	10 865	+102%	590	1 625	1 775	1 460	3 305	2 110
CY	1 235	2 870	895	-28%	185	145	125	125	165	150
LV	25	60	110	+340%	5	20	5	15	40	25
LT	195	505	185	-5%	35	35	35	20	30	30
LU	295	780	770*	+208%*	115	145	230	145	135	:
HU	1 405	2 095	775	-45%	115	90	135	165	110	160
MT	60	170	1 650	+2 650%	10	15	30	1 130	365	100
NL	7 280	15 110	7 105	-2%	1 255	1 090	1 155	1 095	1 295	1 215
AT	5 065	11 060	5 830	+15%	885	910	970	980	1 000	1 085
PL	2 920	6 535	2 865	-2%	365	450	520	430	550	550
PT	80	160	95	+19%	10	20	15	15	20	15
RO	475	880	560	+18%	50	85	125	95	95	110
SI	90	250	205	+128%	35	35	30	15	35	55
SK	295	540	205	-31%	35	45	30	20	35	40
FI	2 025	3 665	1 315	-35%	240	210	240	195	210	220
SE	14 110	31 940	12 620	-11%	1 970	1 965	2 310	2 040	2 375	1 960
UK	11 875	23 740	12 690	+7%	2 140	1 995	2 230	2 020	2 070	2 235

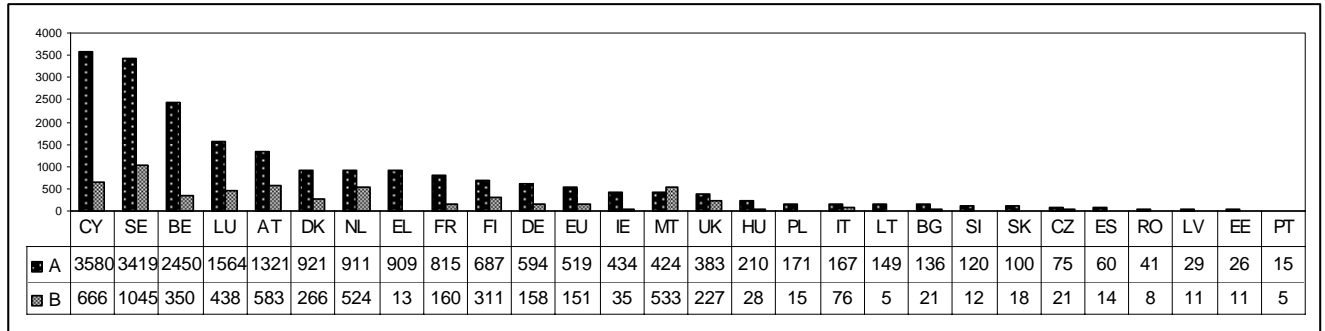
* Außer Griechenland und Luxemburg. Für diese beiden Mitgliedstaaten werden die absoluten Werte für die erste Jahreshälfte 2011 und den Vergleich für die ersten fünf Monate berechnet. Daten vom 3. Oktober 2011, Quelle: Eurostat.

Asylanträge (A) und Personen, denen Asyl gewährt wurde (B) für das gesamte Jahr 2010

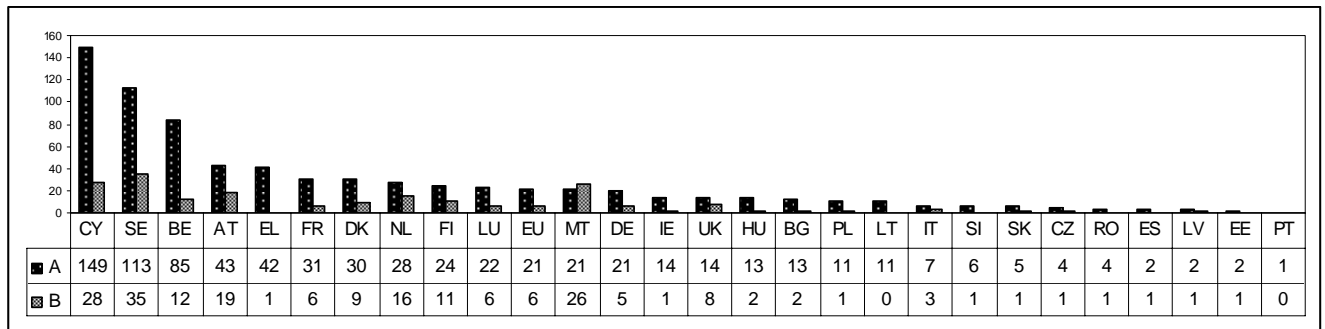
Jahr 2010: Anträge und Personen, denen Asyl gewährt wurde, pro 1 000 000 Einwohner



Jahr 2010: Anträge und Personen, denen Asyl gewährt wurde, pro 1 000 km² Fläche



Jahr 2010: Anträge und Personen, denen Asyl gewährt wurde, pro 1 000 Einheiten BNP

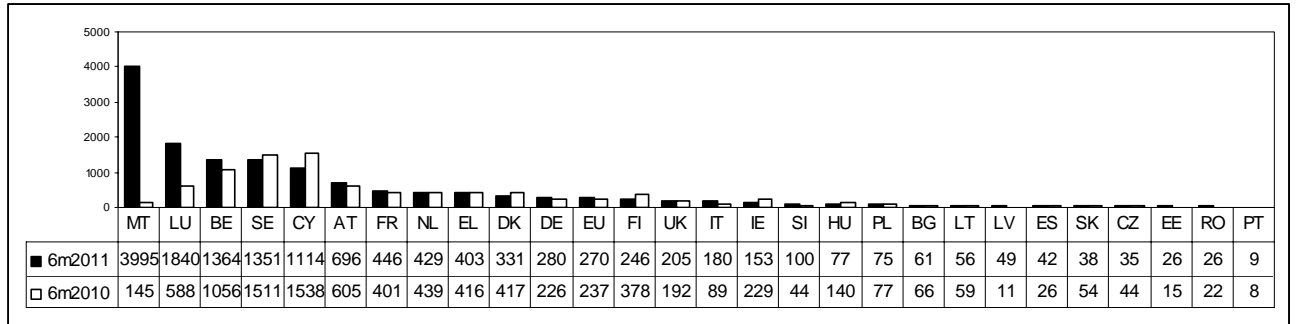


Einwohner: Werte ab 1. Januar 2010. Fläche: letztverfügbare Daten (2010 oder früher für manche Mitgliedstaaten). BNP: Kaufkraftstandard (eine künstliche Währungseinheit, die die Wirkung von Preisunterschieden in den Mitgliedstaaten eliminiert⁷) für 2010. Daten vom 3. Oktober 2011, Quelle: Eurostat.

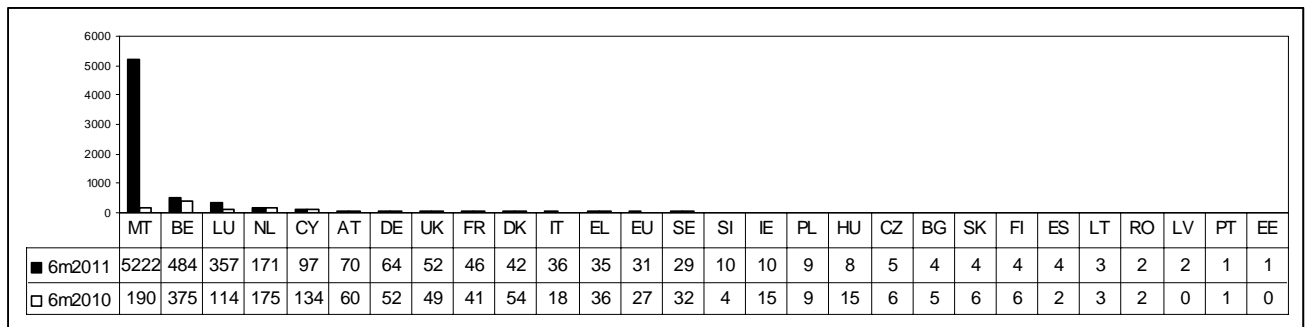
⁷

Siehe http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/introduction.

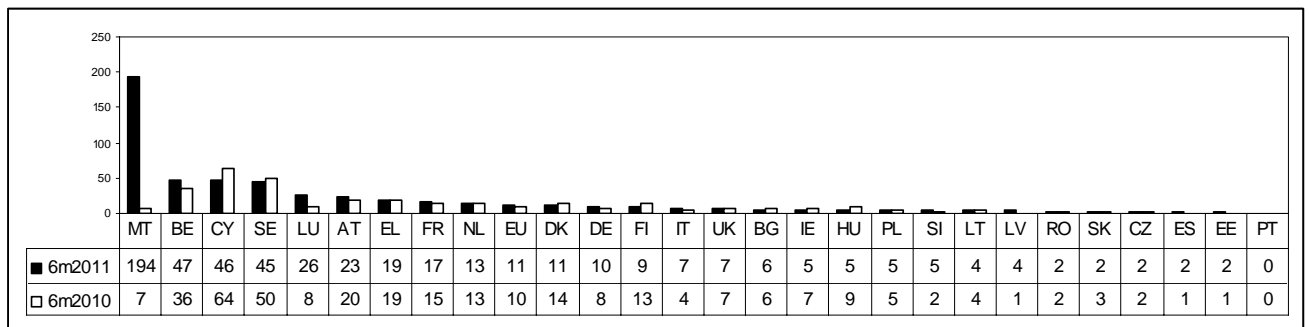
Vergleich erste Jahreshälfte 2011 zu 2010: Anträge pro 1 000 000 Einwohner



Vergleich erste Jahreshälfte 2011 zu 2010: Anträge pro 1 000 km² Fläche

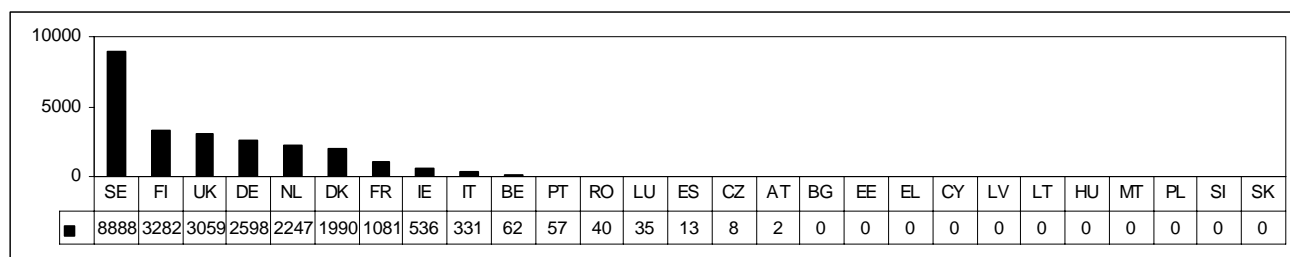


Vergleich erste Jahreshälfte 2011 zu 2010: Anträge pro 1 000 Einheiten BNP



Einwohner: Werte ab 1. Januar 2010. Fläche: letztverfügbare Daten (2010 oder früher für manche Mitgliedstaaten). BNP: Kaufkraftstandard für das Gesamtjahr 2010. Daten für EL und LU waren für Juni 2011 nicht verfügbar und wurden auf der Grundlage der verfügbaren 5 Monate extrapoliert. Daten vom 3. Oktober 2011, Quelle: Eurostat.

Von Mitgliedstaaten zwischen 2006 und 2010 aus Drittstaaten neu angesiedelte Flüchtlinge



Quelle: UNHCR für 2006-2007, Eurostat (Daten vom 8. Dezember 2009) für 2008 außer VK: UNHCR, Eurostat (Daten vom 1. August 2011) für 2009 und 2010.