



Brüssel, den 30. Mai 2018
(OR. en)

9520/18

Interinstitutionelle Dossiers:

2016/0131 (COD)
2016/0132 (COD)
2016/0133 (COD)
2016/0222 (COD)
2016/0223 (COD)
2016/0224 (COD)
2016/0225 (COD)

ASILE 31
ASIM 57
CSC 172
EURODAC 7
ENFOPOL 286
RELEX 480
CODEC 896

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Rat

Nr. Vordok.: 8715/1/16 REV 1 ASILE 11 CODEC 613
11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078
11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1
11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2
8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630
8742/16 ASILE 12 CODEC 619
11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073

Betr.: **Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Neuansiedlung**

- a) Dublin-Verordnung:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (erste Lesung)
- b) Richtlinie über die Aufnahmebedingungen:** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) (erste Lesung)
- c) Anerkennungsverordnung:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (erste Lesung)
- d) Asylverfahrensverordnung:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (erste Lesung)
- e) Eurodac-Verordnung:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der [Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist], für die Identifizierung eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen und zu Ersuchen von Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und von Europol um Abgleich mit Eurodac-Daten zu Strafverfolgungszwecken (Neufassung)
- f) EU-Asylagentur-Verordnung:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 (erste Lesung)
- g) Verordnung über den Neuansiedlungsrahmen:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates (erste Lesung)

= Orientierungsaussprache / Sachstandsbericht

I. EINLEITUNG

1. Am 4. Mai und am 13. Juli 2016 hat die Kommission sieben Gesetzgebungsvorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) unterbreitet. Das Paket umfasste die Neufassungen der Dublin-Verordnung und der Eurodac-Verordnung, einen Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA), einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der EU, einen Vorschlag für eine Anerkennungsverordnung, die Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen und einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union.
2. Der bulgarische Vorsitz hat die Prüfung der vorgenannten Vorschläge weiter vorangebracht, die unter niederländischem Vorsitz begonnen und unter slowakischem, maltesischem und estnischem Vorsitz fortgeführt wurde. Der vorliegende Sachstandsbericht stützt sich auf den vorausgehenden Bericht (siehe Dok. 15057/1/17), der dem Rat am 8. Dezember 2017 vorgelegt worden ist.

II. SACHSTAND DER GEAS-DOSSIERS

A. *DUBLIN-VERORDNUNG*

3. Der Europäische Rat begrüßte auf seiner Tagung vom Oktober 2017 die Fortschritte, die bisher bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erzielt wurden, und rief im Einklang mit seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2017 dazu auf, sich weiter einer Einigung anzunähern, mit der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortlichkeit und Solidarität erreicht sowie Widerstandsfähigkeit gegen künftige Krisen gewährleistet wird. Der Europäische Rat legte in seinen Schlussfolgerungen zudem dar, dass er auf seiner Tagung im Dezember auf dieses Thema zurückkommen und einen Konsens in der ersten Jahreshälfte 2018 anstreben würde.

4. Im Anschluss an die Aussprache zwischen den Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung vom 14.-15. Dezember 2017 berief der bulgarische Ratsvorsitz unter Berücksichtigung der Vorgaben des Europäischen Rates Sachverständigensitzungen ein, die im Format der Gruppe der Freunde des Vorsitzes im Rahmen des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) abgehalten wurden, um den Wortlaut der Dublin-Verordnung zu prüfen. Zwischen dem 15. Januar und dem 8. Mai fanden sieben zwei- oder dreitägige Sitzungen in diesem Format statt. Die wichtigsten Fragen wurden dem AStV regelmäßig zur Diskussion und zur weiteren Orientierung unterbreitet, damit dieser einen Beitrag zu der Suche nach einem Konsens gemäß dem Ersuchen des Europäischen Rates leisten konnte. Darüber hinaus fanden am 18. Mai und am 28. Mai zwei Sitzungen der JI-Referenten statt.

B. RICHTLINIE ÜBER DIE AUFNAHMEBEDINGUNGEN

5. Der Vorschlag für die Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen wurde zunächst von der Gruppe "Asyl" geprüft; die Prüfung wird seit Juli 2017 von den JI-Referenten fortgesetzt. Dem estnischen Vorsitz wurde auf der Tagung des AStV vom 29. November 2017 mit breiter Unterstützung ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament erteilt. Der erste Trilog fand am 12. Dezember 2017 statt. Anschließend fanden während des bulgarischen Ratsvorsitzes fünf weitere Triloge statt. Dank der intensiven Beratungen mit dem Europäischen Parlament auf fachlicher Ebene – in deren Zuge mehrere Sitzungen des Redaktionsausschusses und mehrere Fachtriloge zur Vorbereitung der politischen Triloge abgehalten wurden – konnte die gesamte Richtlinie geprüft und konnten die Standpunkte auf politischer Ebene, die bei verschiedenen Themen recht unterschiedlich waren, durch die Erarbeitung von Kompromissvorschlägen einander angenähert werden. Bei dem für den 6. Juni 2018 geplanten Trilog sollen die noch offenen Fragen, zu denen die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind, geklärt werden und sollte es möglich sein, eine endgültige Einigung über das gesamte Paket zu erzielen.

C. ANERKENNUNGSVERORDNUNG

6. Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament wurden im September 2017 aufgenommen. Bislang fanden sechs Trilogie und dazwischen zahlreiche Fachsitzungen statt. Der bulgarische Vorsitz bemühte sich nachdrücklich um Fortschritte im Hinblick auf eine Einigung mit dem Europäischen Parlament über die Anerkennungsverordnung. Es fanden eingehende und konstruktive Gespräche auf fachlicher Ebene statt und es wurden zahlreiche Aspekte sowohl in Bezug auf die Anerkennungskriterien als auch auf die Rechte und Leistungen, die Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz gewährt werden, geklärt. Dies wurde auch auf politischer Ebene bestätigt. Eine Einigung über einige wichtige Elemente (z. B. obligatorische oder fakultative Anwendung der Alternative des internen Schutzes, obligatorische oder fakultative Überprüfung des Status, Definition des Begriffs "Familienangehörige", Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel) steht noch aus. Es sind zwei weitere Trilogie geplant (30. Mai und 14. Juni), und der Vorsitz beabsichtigt, dieses Dossier bis zum Ende seiner Amtszeit abzuschließen.

D. VERFAHRENSVERORDNUNG

7. Der bulgarische Vorsitz schloss die dritte Prüfung des Vorschlags in der Gruppe "Asyl" und die vierte Prüfung auf der Ebene der JI-Referenten ab. Er hat sich unablässig bemüht, auf die Bedenken der Mitgliedstaaten in Bezug auf verschiedene Elemente des Vorschlags (z. B. Aufgaben der zuständigen Behörden, Rechtsberatung und -vertretung während des gesamten Verfahrens oder Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen, Bestimmungen über sichere Drittstaaten) einzugehen und die Kohärenz mit den einschlägigen Bestimmungen der Dublin-Verordnung sicherzustellen. Die Bestimmungen, mit denen gewisse Verfahrenslücken geschlossen und ein Missbrauch des Asylsystems verhindert werden sollen, wurden einer genauen Überprüfung unterzogen, um die effizientesten Lösungen zu finden und gleichzeitig den Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Flexibilität zu bieten. Insgesamt wurden erhebliche Fortschritte gemacht und es sind nur noch wenige Fragen offen, wie z. B. die Datenspeicherungsdauer und die Wechselwirkungen mit der Dublin-Verordnung. Es sind noch vier Sitzungen der JI-Referenten geplant, und der Vorsitz beabsichtigt, den Text für ein Mandat für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament kurz nach der Tagung des Rates (JI) vorzulegen.

E. EURODAC-VERORDNUNG

8. Auf der Grundlage des erweiterten Mandats, das auf der Tagung des AStV vom 15. Juni 2017 gebilligt wurde, und nach der Abstimmung im LIBE-Ausschuss am 30. Mai 2017 haben die interinstitutionellen Verhandlungen über die Neufassung der Eurodac-Verordnung im September 2017 begonnen. Am 14. Februar 2018 hat der AStV das Verhandlungsmandat des Rates für die Eurodac-Verordnung ausgeweitet, sodass es nun auch Fragen im Zusammenhang mit der Neuansiedlung abdeckt. Es fanden vier Trilog-Treffen unter estnischem Ratsvorsitz statt und ein fünftes unter bulgarischem Vorsitz am 25. April 2018. Zwar konnten die beiden gesetzgebenden Organe zu den meisten Bestimmungen der Neufassung der Verordnung einen gemeinsamen Nenner finden, doch einige Fragen sind weiterhin offen. Dazu zählen die Speicherdauer für Daten von Asylbewerbern, die Weitergabe von Daten an Drittstaaten für die Zwecke der Rückführung, die Frage in Bezug auf eine Begleitperson für unbegleitete Minderjährige zum Zeitpunkt der Erfassung ihrer biometrischen Daten und die Ausübung von Zwang infolge der Verweigerung der Erfassung biometrischer Daten. In einigen dieser Fragen wurde auf fachlicher Ebene ein möglicher Kompromiss gefunden. Der Vorsitz hofft, dass diese Fragen in einem Trilog mit dem Europäischen Parlament vor Ende seiner Vorsitzzeit abschließend behandelt werden. Der Vorsitz beabsichtigt ferner, Beratungen mit dem Europäischen Parlament über die in dieser Verordnung enthaltenen Bestimmungen zur Neuansiedlung aufzunehmen.

F. EUAA-VERORDNUNG

9. Nachdem der Rat am 20. Dezember 2016 Einvernehmen über eine partielle allgemeine Ausrichtung erzielt hatte, nahm der maltesische Vorsitz im Januar 2017 die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament auf. Nach einer Reihe von Fachsitzungen und Trilogen erreichte der maltesische Vorsitz während der Trilogverhandlungen am 28. Juni eine Einigung über den verfügbaren Teil des Textes. Der estnische Vorsitz setzte die Arbeit auf fachlicher Ebene fort, um die Erwägungsgründe des Textes mit dem Hauptteil des Vorschlags in Einklang zu bringen, und erreichte eine diesbezügliche Einigung mit dem Europäischen Parlament. Unter estnischem Ratsvorsitz konnten auch genügend Zusagen für den Asyl-Einsatzpool eingeholt werden, der nun 500 Experten umfasst. Am 6. Dezember 2017 hat der ASStV das Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament über den Text des Vorschlags – ausschließlich des Texts in eckigen Klammern, der sich auf andere Vorschläge des GEAS-Pakets bezieht – zur Kenntnis genommen. Weitere Arbeiten an dem Vorschlag wurden aufgeschoben, bis die Verhandlungen über die anderen Vorschläge des GEAS-Pakets weiter vorangeschritten sind.

G. NEUANSIEDLUNGSVERORDNUNG

10. Das Mandat für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament wurde am 15. November 2017 angenommen. Die interinstitutionellen Verhandlungen wurden im Dezember 2017 aufgenommen. Bislang fanden vier Trilogie unter bulgarischem Ratsvorsitz statt, die es ermöglichten, in Bezug auf mehrere Aspekte des Vorschlags voranzukommen. In den kommenden Wochen sind weitere Trilogie geplant, um bis zum Ende der Vorsitzzeit zu einer politischen Einigung zu gelangen.

III. GEMEINSAMES EUROPÄISCHES ASYLSYSTEM

11. Die oben genannten Dossiers hängen alle zusammen und bilden die Bausteine des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Dass es nicht gelungen ist, Asylbewerber von Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten abzuhalten, wurde als eine der größten Schwächen des Asylsystems der EU erkannt. Mit der derzeitigen Dublin-Verordnung sollen mehrfache Asylanträge verhindert werden, indem genau ein Mitgliedstaat die Zuständigkeit für einen Asylantrag bekommt und eindeutig festgelegt wird, welcher Mitgliedstaat dies ist, unabhängig von der Präferenz des Asylbewerbers. Die Verordnung sieht ein Verfahren für die Überstellung von Antragstellern in den zuständigen Mitgliedstaat vor. Mit den derzeit gültigen "Dublin"-Regeln zur Übertragung der Zuständigkeit bestehen jedoch für Antragsteller oder irreguläre Migranten Anreize, sich in das Land ihrer Wahl zu begeben und dort Schutz zu beantragen. Außerdem kann die Dublin-Verordnung nicht korrekt angewandt werden, wenn es ihnen gelingt, sich der Pflicht zur Bereitstellung biometrischer Daten gemäß der Eurodac-Verordnung zu entziehen – deswegen und wegen der geringen Zahl der tatsächlichen Überstellungen kann das System nicht richtig greifen.
12. Auch das geringe Ausmaß der Harmonisierung der Asylsysteme unter den Mitgliedstaaten, etwa im Hinblick auf die Verfahrensdauer oder die Aufnahmebedingungen, begünstigt Sekundärmigration; das ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass in den geltenden Richtlinien zu Asylverfahren und über Aufnahmebedingungen Bestimmungen oft fakultativ gefasst sind. Ebenso sollte die Abschaffung der verbleibenden Ermessensbestimmungen zu den Kriterien, anhand deren die Begründetheit von Asylanträgen beurteilt wird, durch die Anerkennungsverordnung dazu beitragen, dass es weniger Sekundärmigration gibt.

13. Die Lösung des Problems der Sekundärmigration war eines der Hauptziele der Reform des GEAS. Über den gesamten Besitzstand im Bereich Asyl hinweg wurde eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen Antragsteller und Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz davon abgehalten werden sollen, in den Mitgliedstaat ihrer Wahl weiterzureisen, und um solche irregulären Bewegungen zu sanktionieren. Neben den Maßnahmen der Dublin-Verordnung und der Eurodac-Verordnung wurden weitere verfahrenstechnische Verbesserungen in der Asylverfahrensverordnung vorgeschlagen. Da diese Verordnung an die Stelle der aktuellen Richtlinie treten wird, werden die entsprechenden Fristen und Vorschriften in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten, sodass die derzeitigen großen Verfahrensunterschiede auf EU-Ebene und der Anreiz, in anderen Mitgliedstaaten nach schnelleren Verfahren zu suchen, wegfallen. Außerdem enthält sie eindeutige Verpflichtungen für die Antragsteller, die bei Nichteinhaltung strenge Sanktionen nach sich ziehen. Ein weiteres wichtiges Element ist die Harmonisierung der Vorschriften zu sicheren Drittstaaten, ersten Asylstaaten und sicheren Herkunftsstaaten, die weiter unten erläutert werden.
14. Die obigen Erläuterungen verdeutlichen, dass alle GEAS-Dossiers eng miteinander verflochten sind. Daher sind echte Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des GEAS, nämlich die Sekundärmigration einzuschränken und die Asylverfahren effizienter zu machen, nur möglich, wenn eine Einigung über alle GEAS-Dossiers (siehe Anlage 1) gefunden werden kann.

Vor diesem Hintergrund legt der Vorsitz dem Rat die folgenden Fragen zur Asylverfahrensverordnung und zur Dublin-Verordnung – den beiden Dossiers, bei denen der Rat noch keine Einigung erzielt hat und kein Verhandlungsmandat angenommen wurde – zur Aussprache vor. Eine Einigung über diese beiden Dossiers ist auch entscheidend für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, damit die Reform des GEAS in der aktuellen Legislaturperiode abgeschlossen werden kann.

A. VERFAHRENSVERORDNUNG

15. Im Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung sind detaillierte Bestimmungen in Bezug auf die Konzepte des sicheren Staats, nämlich des sicheren Drittstaats, des ersten Asylstaats und des sicheren Herkunftsstaats, enthalten. Mit den Konzepten des sicheren Drittstaats und des ersten Asylstaats kann ein Antrag für unzulässig erklärt werden, während ein sicherer Herkunftsstaat bedeutet, dass ein Antrag in einem beschleunigten Verfahren geprüft wird. In dem Vorschlag sind eine EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten und eine EU-Liste sicherer Drittstaaten vorgesehen. Zu der vorgeschlagenen Verordnung gehört ein Anhang mit einer Liste sicherer Herkunftsstaaten; dagegen enthält sie keine Liste sicherer Drittstaaten, sondern eine Bestimmung, dass diese zu einem späteren Zeitpunkt im Wege einer künftigen Änderung der Asylverfahrensverordnung angenommen wird (Artikel 46)¹.
16. In den verschiedenen Vorbereitungsgremien des Rates fanden eingehende Beratungen zu verschiedenen Aspekten im Zusammenhang mit dem Konzept der sicheren Staaten statt. So waren die Kriterien, die ein sicherer Drittstaat oder ein erster Asylstaat erfüllen sollte, und das damit zusammenhängende Konzept des "ausreichenden Schutzes" Gegenstand ausführlicher Beratungen, vor allem im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2017, in denen gefordert wurde, die einschlägigen Bestimmungen des Vorschlags an die tatsächlichen Anforderungen anzugleichen, die sich aus der Genfer Konvention und dem EU-Primärrecht ergeben. Diese Aspekte wurden auch auf einer Sitzung des SAEGA² am 28. September 2017 erörtert. Bei der Präzisierung dieser Konzepte wurden seitdem erhebliche Fortschritte erzielt, und die jüngsten Kompromissvorschläge des Vorsitzes fanden die allgemeine Unterstützung der Mitgliedstaaten, sodass die Forderung des Europäischen Rates erfüllt wurde.

¹ Diese Listen sind ein wesentlicher Bestandteil der Asylverfahrensverordnung und können daher nur durch eine Verordnung, die im Wege des normalen Gesetzgebungsverfahrens angenommen wird, geändert werden. Siehe das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-133/06.

² Dok. 12331/17.

17. Gemäß dem jüngsten Kompromissvorschlag des Vorsitzes können die Mitgliedstaaten auch in Zukunft parallel zu den EU-Listen nationale Listen sicherer Herkunftsstaaten oder sicherer Drittstaaten beibehalten oder einführen (Artikel 50). Daher kann in dem Fall, dass ein Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, ein Antrag für unbegründet erklärt werden, auch wenn der betreffende Staat nicht auf der EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten, sondern auf der nationalen Liste des zuständigen Mitgliedstaats steht. Ebenso kann in dem Fall, dass ein Antragsteller über einen sicheren Drittstaat in die EU gekommen ist und in diesen Drittstaat rückübernommen werden kann, ein Antrag für unzulässig erklärt werden, auch wenn der betreffende Staat nicht auf der EU-Liste sicherer Drittstaaten, sondern auf der nationalen Liste des zuständigen Mitgliedstaats steht. Wenn jedoch die Benennung eines Drittstaats als sicherer Drittstaat auf Unionsebene ausgesetzt wird, dürfen die Mitgliedstaaten diesen Staat nicht als sicheren Drittstaat auf nationaler Ebene benennen. Wenn der Drittstaat nicht mehr als sicherer Staat auf Unionsebene benannt wird, dürfen Mitgliedstaaten ihn nur als sicheren Drittstaat benennen, wenn die Kommission dieser Benennung nicht widerspricht.
18. Der Inhalt der EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten sowie die Möglichkeit, der Asylverfahrensverordnung bereits einen Anhang mit einer EU-Liste sicherer Drittstaaten beizufügen, wurden jüngst in einer Sitzung des SAEGA³ am 17. Mai 2018 erörtert. Im Anschluss an diese Sitzung wurde deutlich, dass die Mitgliedstaaten damit einverstanden sind, wenn es parallel zu den nationalen Listen eine EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten gibt.

³ Dok. 8735/18.

Die Beratungen im SAEGA haben außerdem bestätigt, dass die Mitgliedstaaten dafür sind, der Asylverfahrensverordnung einen Anhang mit einer EU-Liste sicherer Drittstaaten beizufügen. Aus den Beratungen ging auch hervor, dass keine Einigung über den Inhalt dieser Listen abgewartet werden muss, bevor Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufgenommen werden, und dass die Mitgliedstaaten sich später aufgrund eines ergänzenden Verhandlungsmandats über den Inhalt einigen können. Unterdessen beabsichtigt der Vorsitz, vor Ende Juni 2018 ein Verhandlungsmandat für den Rest des Vorschlags zu erhalten.

19. *Vor diesem Hintergrund werden die Delegationen ersucht, zuzustimmen, dass*

- *bis zur Annahme der Asylverfahrensverordnung eine EU-Liste sicherer Drittstaaten vorliegen sollte, die der Verordnung als Anhang beigefügt werden kann;*
- *der AStV bis Ende Juni dringend ein Verhandlungsmandat für die Asylverfahrensverordnung beschließen sollte, damit der kommende Vorsitz Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufnehmen kann.*

B. DUBLIN-VERORDNUNG

20. Aufbauend auf den unter den vorangegangenen Vorsitzen geführten Beratungen über die wirksame Anwendung der Grundsätze der Solidarität und der Verantwortlichkeit hat der bulgarische Vorsitz in der Dublin-Verordnung die Grundlage für einen neuen Krisenmechanismus für das Management der Migrations- und Asylsysteme für die Union, sollten sie unter Druck geraten, geschaffen. Diese Arbeit wurde parallel zu den Arbeiten durchgeführt, die zu anderen Hauptaspekten des Asyl- und Migrationssystems unternommen wurden, die entsprechend den Aspekten der umfassenden Politik im Bereich des verstärkten Grenzmanagements, der Rückkehr/Rückführung und der externen Dimension zu gestalten sind. Der Vorschlag des Vorsitzes wurde von dem Grundsatz geleitet, dass ein unverhältnismäßiger Migrationsdruck eine systemische, koordinierte und rechtzeitige Reaktion Europas verlangt. Sie sollte es ermöglichen, dass unterschiedliche Situationen, die innerhalb der EU wie auch extern auftreten können, auf angemessene Weise angegangen werden, und sollte daher an unterschiedliche Druckstufen, Migrationsbewegungen oder Situationen in den Herkunfts- und Transitländern angepasst werden können. Es sollte ein kohärentes Vorgehen von allen wichtigen Akteuren, einschließlich der Mitgliedstaaten und der Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU, gewährleistet werden.

Auf der Grundlage der aus der Krise von 2015 gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse und der Ergebnisse der Beratungen auf politischer Ebene über die wichtigsten Grundsätze der Dublin-Reform hat der bulgarische Vorsitz die Aufnahme eines neuen Kapitels vorgeschlagen, das eine umfassende Reaktion Europas auf einen unverhältnismäßigen Migrationsdruck vorsieht.

Die Lage in Fakten und Zahlen, wie sie zwischen 2010 und 2017 zu beobachten war, verdeutlicht klar die Notwendigkeit, auf EU-Ebene über einen strukturierten Mechanismus zu verfügen, der sicherstellt, dass jede potenzielle Herausforderung für die Asyl- und Migrationssysteme der EU systematisch und rechtzeitig angegangen wird. Das Schaubild in Anlage II zeigt, dass die Zahl der Asylanträge in der EU ab 2011 – zu Beginn der Konflikte in Syrien und Libyen – ansteigt und 2015 ihren höchsten Stand erreicht. Mangels vorab vereinbarter Kriterien und Maßnahmen wurden zahlreiche Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen, um auf die sich verschlechternde Lage zu reagieren. Hierdurch verzögerte sich die Annahme der erforderlichen Maßnahmen bis zum Zeitraum 2015-2016, als keinerlei Zweifel mehr darüber bestand, dass die Lage so ernst geworden war, dass sie eine entschiedene Reaktion der EU verlangte. Positiv ist zu vermerken, dass die Mitgliedstaaten und die EU-Organe und Einrichtungen im Schulterschluss handelten, als die jeweiligen Maßnahmen schließlich eingeleitet wurden, wodurch es möglich wurde, den Schutz der Außengrenzen zu verstärken, die Zahl der irregulären Einreisen und der Todesfälle auf See stetig zu verringern, ungeordnete Ströme durch legale und sichere Wege für Personen, die tatsächlich des internationalen Schutzes bedürfen, zu ersetzen und den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten zu helfen, den Druck zu bewältigen. Auch wenn es schwierig ist, die Auswirkungen einzelner Maßnahmen, die in diesem Zeitraum eingeleitet wurden, abzuschätzen, ist es die Kombination all dieser Maßnahmen, die konkret zu einem allmählichen und konstanten Rückgang des Drucks und zu einer besseren Steuerung der Asyl- und Migrationsbewegungen, einschließlich eines anhaltenden Rückgangs der irregulären Einreisen, geführt hat.

21. Mit der Einführung des neuen Kapitels möchte der Vorsitz die Dublin-Verordnung dazu nutzen, den Grundstein zu legen für die Ausarbeitung einer vollwertigen Krisenreaktion zum Management des Migrations- und Asylsystems der EU für den Fall, dass es unter Druck gerät, insbesondere durch Bereitstellung eines Pakets von Maßnahmen, die in den unterschiedlichen Phasen einer potenziellen Krise angewandt werden könnten. Die Maßnahmen sollten so konzipiert werden, dass sie eine maßgeschneiderte Reaktion auf unterschiedliche Vorkrisen- und Krisensituationen ermöglichen: unterschiedlicher Druck, unterschiedliche Migrationsbewegungen, unterschiedliche Lagebilder in den Herkunfts- und Transitländern, usw.

Der Vorschlag des Vorsitzes sieht für den Krisenmechanismus eine Aufteilung in drei Stufen vor: normale Umstände, schwierige Umstände und schwere Krisen. Die zweite Stufe, schwierige Umstände, wurde in zwei Unterstufen unterteilt. Im neuen Text des Kapitels VIA werden die Maßnahmen und zusätzlichen Kriterien dargelegt, die angewandt werden sollten, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten schwierige Umstände oder eine schwere Krise zu verzeichnen haben. Der Kerngedanke ist der einer gerechten Aufteilung, womit die Zahl der Antragsteller gemeint ist, die jeder einzelne Mitgliedstaat bewältigen könnte. Falls sich trotz der ergriffenen Maßnahmen die Lage verschlechtert, sollten die für schwere Krisen vorgesehenen Verfahren (siehe Anlage III) Anwendung finden.

22. Die oben genannten Beratungen haben zu dem Ergebnis geführt, dass die allgemeinen Ziele der Dublin-Verordnung bestätigt wurden, und sie haben gezeigt, dass die meisten Bestimmungen des Verordnungsentwurfs breite Zustimmung finden. Allerdings haben viele Delegationen betont, dass ihre endgültige Position von dem insgesamt erzielten Gleichgewicht zwischen Solidarität und Verantwortlichkeit sowie der allgemeinen Wirksamkeit des reformierten Dublin-Systems abhängen wird.
23. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Solidarität und Verantwortlichkeit ist für das künftige Funktionieren des neuen EU-Asylsystems von entscheidender Bedeutung. Zum einen bedarf es klarer Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit, die nicht ohne Weiteres geändert oder aufgehoben werden können. Das reformierte Dublin-System muss Pull-Faktoren verhindern und Sekundärbewegungen und Missbrauch eindämmen, indem es eindeutige Verpflichtungen für Mitgliedstaaten und Antragsteller festlegt, einschließlich Konsequenzen im Falle ihrer Nichteinhaltung, und es muss wirksame Verfahren zur Erleichterung von Überstellungen nach der Dublin-Verordnung sicherstellen. Zum anderen muss das reformierte System eine robuste präventive Komponente haben, mit der im größtmöglichen Maße Krisensituationen begrenzt werden; zugleich jedoch muss der Union für den Fall, dass unvorhergesehene Ereignisse eintreten oder eine unverhältnismäßige Belastung eines Mitgliedstaats verzeichnet wird, ein reibungslos funktionierender, wirksamer und einfach auszulösender Solidaritätsmechanismus zu Verfügung stehen.

24. Mit Blick auf die Berücksichtigung der Positionen der Delegationen durch den Vorsitz sollte sich die Ausgewogenheit der Dublin-Verordnung auf folgende Elemente stützen (siehe Anlage IV):

Verantwortlichkeit:

- dauerhafte Zuständigkeit von acht Jahren;
- Verstärkung der Vorschriften für die Anwendung der Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats;
- Beginn der Dublin-Verfahren nach der Registrierung;
- kürzere Fristen zur Durchführung aller Dublin-Verfahrensschritte;
- Einführung von Wiederaufnahmemitteilungen.

Solidarität:

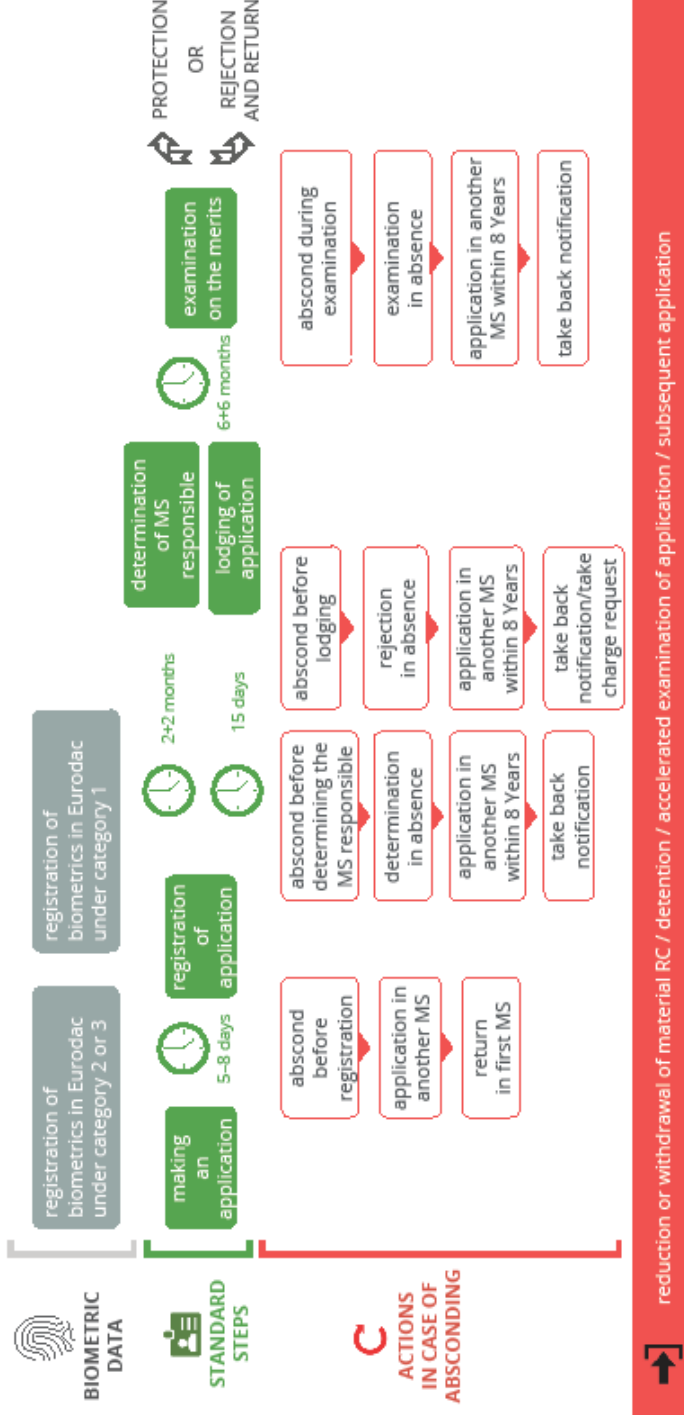
- faire Berechnung der Asyllast jedes Mitgliedstaats;
- automatische finanzielle Unterstützung (pro Kopf für Antragsteller, Begünstigte und Rückkehrer);
- automatische Expertenunterstützung sowie technische und operative Unterstützung in den Bereichen Asyl und Rückkehr/Rückführung;
- gezielte Unterstützung für die externe Dimension, ausgerichtet auf Herkunfts- und Transitdrittländer sowie auf erste Asylländer und Nachbarländer;
- gezielte Zuweisung, in erster Linie auf freiwilliger Basis, gekoppelt mit starken Anreizen und als letztes Mittel auf der Grundlage eines Durchführungsbeschlusses des Rates als wirksame Garantie für die Auslösung der Zuweisung.

25. *Vor diesem Hintergrund werden die Delegationen ersucht, zuzustimmen, dass*
- *bislang erhebliche Fortschritte erzielt wurden bei der Suche nach einem zufriedenstellenden ausgewogenen Verhältnis zwischen Verantwortlichkeit und Solidarität und bei der Gewährleistung der Widerstandsfähigkeit gegen künftige Krisen,*
 - *der vom Vorsitz ausgearbeitete Kompromissvorschlag eine gute Grundlage für die Vorbereitungen bildet, die der Vorsitz des Europäischen Rates in Absprache mit dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz und aufbauend auf den bisherigen Arbeiten im Anschluss an die Ratstagung im Hinblick auf die Ende Juni stattfindende Tagung der Staats- und Regierungschefs mit Schwerpunkt auf den wichtigsten noch offenen Fragen durchführen wird.*

Je nach Ergebnis der Tagung des Europäischen Rates im Juni sollte zeitnah ein Verhandlungsmandat angenommen werden, damit die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament möglichst bald aufgenommen werden können.

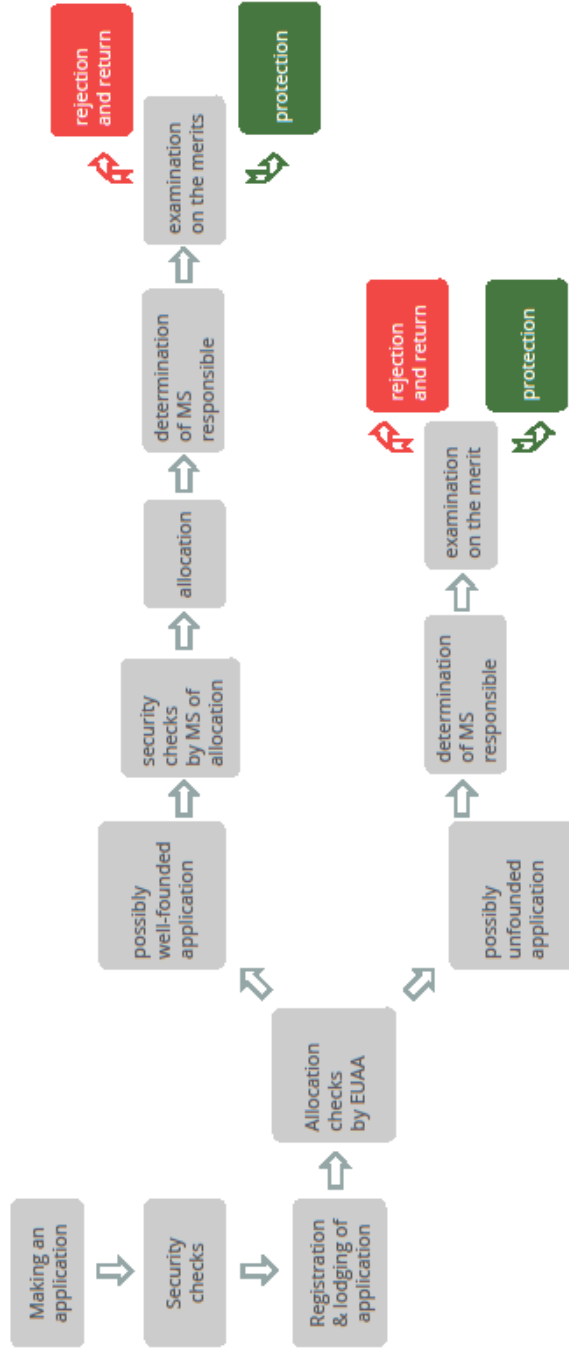
New CEAS under normal circumstances

Streamlined for persons in need of protection, Rigid for asylum shopping



© European Union, 2018. Reproduction is authorized, provided the source is acknowledged.

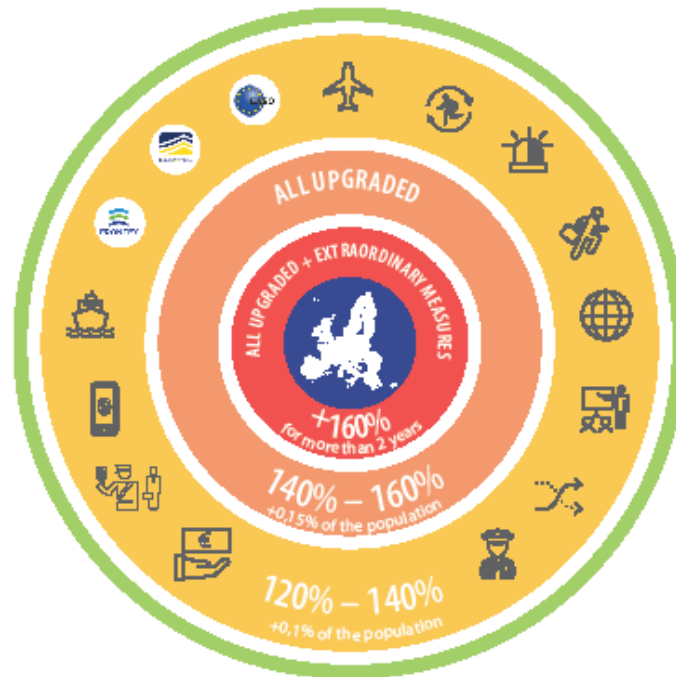
New CEAS effective procedures under crisis



© European Union, 2018. Reproduction is authorized, provided the source is acknowledged

New Dublin

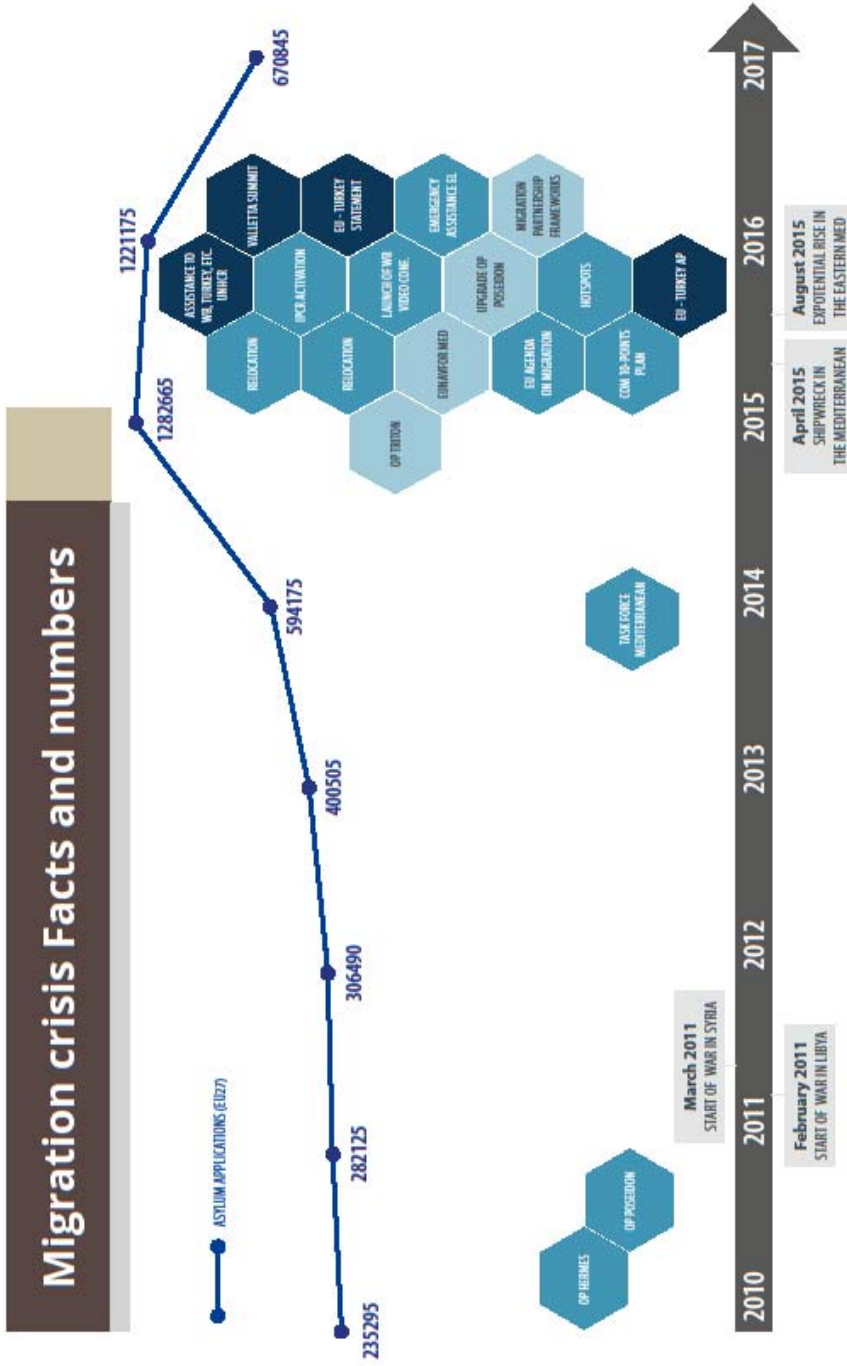
PROTECTING EUROPE - REVERSING THE DYNAMICS



	EU REACTION IN CHALLENGING CIRCUMSTANCES		EU REACTION IN SEVERE CRISIS
LEAD	COM	COUNCIL	EUCO
TRIGGER	Automatically Immediate, targeted (simultaneously or individually)	Council decision	EUCO guidance
RESPONSE	<ul style="list-style-type: none"> Financial support Expert support Technical support Operational support Returns Resettlement Emergency evacuation schemes Deployment of EMLOs Activating EU DEL Capacity building and training in 3rd countries Allocation Migrant smuggling Other measures 	ALL UPGRADED	ALL UPGRADED + Extraordinary measures
ACTION	COM, EEAS, Agencies MS concerned different MS depending on willingness, possibilities and real needs	COM, EEAS, Agencies MS concerned all MS on all measures	According to guidance from EUCO



© European Union, 2018. Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged



© European Union, 2018. Reproduction is authorized, provided the source is acknowledged.



Main objectives of the reform

- ✳ Curbing secondary movements ✳ Alleviating burden from the front-line MS

To be applied by individual MS

RESPONSIBILITY	SOLIDARITY
<i>stable responsibility of 8 years</i>	<i>fair measurement of the asylum burden of every MS</i>
<i>strengthened rules for application of the criteria for determining the responsible MS</i>	<i>automatic financial support (applicants, beneficiaries, returns)</i>
<i>allowing the start of the procedures as of the registration</i>	<i>automatic expert, technical and operational support</i>
<i>shortened deadlines for all stages of the procedure</i>	<i>targeted support for the external dimension</i>
<i>introduction of take back notification</i>	<i>targeted allocation at all stages</i>

Overall outcome for the EU asylum system:

- ✳ Efficient and effective determination of responsible MS;
- ✳ Streamlined asylum procedures eliminating asylum shopping;
- ✳ Clear obligations for applicants and rigid consequences for non-compliance;
- ✳ Fully-fledged crisis mechanism for managing the system when under pressure;
- ✳ Clear criteria for levels of pressure on a MS's asylum system;
- ✳ Mechanisms for EU solidarity