



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.6.2007
KOM(2007) 299 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION
zur Bewertung des Dublin-Systems

{SEK(2007) 742}

BERICHT DER KOMMISSION
zur Bewertung des Dublin-Systems

1. EINFÜHRUNG

1.1. Das Dublin-System

Mit dem „Dublin-System“ soll bestimmt werden, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats, Islands oder Norwegens gestellten Asylantrags zuständig ist¹.

Das System umfasst folgende Rechtsakte: die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dublin-Verordnung)², und die entsprechende Durchführungsverordnung³ sowie die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (EURODAC-Verordnung)⁴ und die entsprechende Durchführungsverordnung⁵.

Der räumliche Geltungsbereich des Dublin-Systems ist durch ein internationales Abkommen, das bislang nur vorläufig anwendbar ist, auf die Schweiz ausgeweitet worden.

1.2. Umfang und Ziele des Berichts

Gemäß der Dublin- und der EURODAC-Verordnung muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnungen über deren Anwendung Bericht erstatten und gegebenenfalls die erforderlichen Änderungen vorschlagen. Da die EURODAC-Verordnung ein Instrument für die wirksame Anwendung der Dublin-Verordnung darstellt, wurde beschlossen, die beiden Bewertungen in einem einzigen umfassenden Bericht vorzunehmen.

In dem vorliegenden Bericht soll die Anwendung beider Verordnungen ab dem Zeitpunkt ihres jeweiligen Inkrafttretens bis Ende 2005 („Bezugszeitraum“) bewertet werden. Außerdem sollen die Migrationsströme im Zusammenhang mit dem Dublin-System im Vergleich zur gesamten Asylbewerberpopulation in den Mitgliedstaaten gemessen werden.

¹ Bis 21. Februar 2006 hat sich Dänemark nicht an der Dublin-Verordnung beteiligt. Daher sind in diesem Bericht unter „Mitgliedstaaten“ alle EU-Mitgliedstaaten außer Dänemark sowie Island und Norwegen zu verstehen.

² ABl. L 50 vom 25.2.2003.

³ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates (ABl. L 222 vom 5.9.2003).

⁴ ABl. L 316 vom 15.12.2000.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates (ABl. L 62 vom 5.3.2002).

Der Bericht umfasst zwei Dokumente: einen **Bericht**, in der die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Analyse der Kommissionsdienststellen erläutert werden, und ein **Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen**⁶ mit den Einzelheiten dieser Analyse.

Die Ergebnisse des Berichts werden gemäß der Kommissionsmitteilung vom 28. Juni 2006⁷ in die Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht einfließen.

2. ANWENDUNG DES DUBLIN-SYSTEMS

2.1. Einführung

Im Einklang mit der **Dublin-Verordnung** müssen die Mitgliedstaaten anhand objektiver und hierarchischer Kriterien ermitteln, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines im Gebiet der Mitgliedstaaten gestellten Asylantrags zuständig ist. Wird unter Zugrundelegung dieser Kriterien ein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt, kann dieser andere Mitgliedstaat ersucht werden, den Asylbewerber aufzunehmen und den Asylantrag zu prüfen. Erkennt der andere Mitgliedstaat seine Zuständigkeit an, so hat der erste Mitgliedstaat für die Überstellung des Asylbewerbers in den anderen Mitgliedstaat zu sorgen.

Hat ein Mitgliedstaat einen Asylantrag bereits geprüft oder bereits mit der Antragsprüfung begonnen, so kann er ersucht werden, den sich unerlaubt in einem anderen Mitgliedstaat aufhaltenden Asylbewerber wieder aufzunehmen, um die Prüfung des Asylantrags abzuschließen oder geeignete Maßnahmen zur Rückführung des Asylbewerbers in dessen Herkunftsland zu treffen. Erkennt der betreffende Mitgliedstaat seine Zuständigkeit an, so hat der Mitgliedstaat, in dem sich der Asylbewerber unerlaubt aufhält, für dessen Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat zu sorgen.

Mit der **EURODAC-Verordnung** wurde ein Instrument geschaffen, das die Anwendung der Dublin-Verordnung durch Erfassung und Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern erleichtern soll. Die Mitgliedstaaten müssen jedem Drittstaatsangehörigen ab 14 Jahren, der im Gebiet der Mitgliedstaaten Asyl beantragt oder beim illegalen Überschreiten der Außengrenze aufgegriffen wird, die Fingerabdrücke abnehmen. Sie können auch Ausländern, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, die Fingerabdrücke abnehmen, um zu prüfen, ob diese Ausländer (in dem betreffenden Gebiet oder im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats) Asyl beantragt haben. Die entsprechenden Daten sind unverzüglich der von der Kommission verwalteten EURODAC-Zentraleinheit zu übermitteln, die sie in der zentralen Datenbank erfasst und mit den bereits gespeicherten Daten vergleicht. Dieser Vergleich führt zu einem „Treffer“, wenn die eingegebenen Daten bereits gespeicherten Daten entsprechen. Ergibt ein solcher Treffer, dass ein Asylbewerber bereits Asyl beantragt hat oder illegal in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eingereist ist, können die Mitgliedstaaten gemeinsam gemäß der Dublin-Verordnung Maßnahmen ergreifen.

2.2. Zahlenangaben und Gesamtergebnisse

Im Zusammenhang mit der Anwendung der Dublin-Verordnung erwies sich die Analyse der **statistischen Angaben** der Mitgliedstaaten als äußerst schwierig. Wie im Arbeitsdokument eingehender erläutert wird, besteht eines der Hauptprobleme in der beträchtlichen Diskrepanz

⁶ SEK(2007) 742.

⁷ KOM(2006) 332.

zwischen den Zahlen für die Gesuche und Entscheidungen, die den einzelnen Mitgliedstaaten laut eigenen Angaben von anderen Mitgliedstaaten zugegangen sind (eingehende Daten), und den Zahlen für die Gesuche und Entscheidungen, die die einzelnen Mitgliedstaaten laut eigenen Angaben anderen Mitgliedstaaten übermittelt haben (ausgehende Daten). Diese Datensätze müssten eigentlich übereinstimmen, was aber wegen unterschiedlicher Auslegungen der zu erfassenden Daten und der Unvollständigkeit bestimmter Daten nicht der Fall ist. Der Klarheit halber stützt sich dieser Bericht ausschließlich auf die ausgehenden Daten, während im Arbeitsdokument zwischen den eingehenden und den ausgehenden Daten unterschieden wird.

Dieses Problem verdeutlicht, wie wichtig ein gemeinsam vereinbarter statistischer Rahmen im Bereich Asyl und Einwanderung wäre, zu dessen Verwirklichung die Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz⁸ nach ihrer Annahme beitragen wird.

Anwendung der Dublin-Verordnung September 2003 - Dezember 2005	
Gesuche	55 310 ¹
Gesuche aufgrund von EURODAC	28 393 ²
Genehmigte Gesuche	40 180 ¹
Abgelehnte Gesuche	10 536 ¹
Überstellungen	16 842 ³
<small> ¹ Für IT, UK, LU und ES liegen seit Jan. 2004 Daten vor. Für FR liegen keine Daten vor. ² Für IT, UK und ES liegen seit Jan. 2004 Daten vor. Für FR, LU und SE liegen keine Daten vor. ³ Für IT, UK, LU und ES liegen seit Jan. 2004 Daten vor. Für FR, SE und BE liegen keine Daten vor. </small>	

Den von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zufolge wurden über 55 300 **Überstellungsgesuche** (11,5 % der Gesamtzahl der Asylanträge – 589 499 – *in allen Mitgliedstaaten* im selben Zeitraum) gestellt.

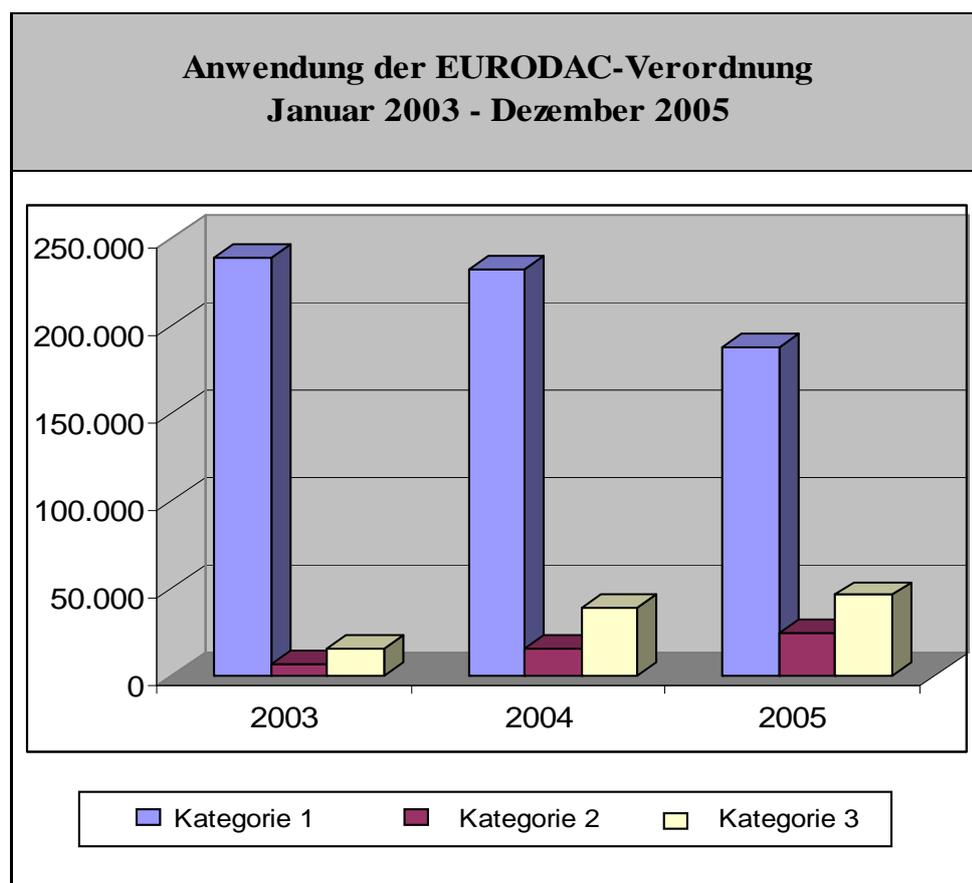
In 72 % der Fälle wurde den Gesuchen **stattgegeben**, d. h. in 40 180 Fällen war ein anderer Mitgliedstaat bereit, die Verantwortung für einen Asylbewerber zu übernehmen.

Allerdings wurden lediglich 16 842 Asylbewerber von den Mitgliedstaaten **überstellt** (nähere Angaben zu dieser Zahl und ihrem Anteil an der Gesamtzahl der genehmigten Gesuche sind dem Anhang zu entnehmen). Die Frage der Überstellung von Asylbewerbern könnte somit als eines der Hauptprobleme für eine wirksame Anwendung des Dublin-Systems angesehen werden.

Beim EURODAC-System sind die Statistiken wesentlich verlässlicher, da die Daten aus den von der Zentraleinheit automatisch erstellten Berichten stammen. Die nachstehende Tabelle

⁸ KOM(2005) 375 vom 14.9.2005.

gibt Aufschluss über die Entwicklung der drei Arten von Vorgängen, die die Mitgliedstaaten der EURODAC-Zentraleinheit übermitteln.



Im Bezugszeitraum wurden Daten zu 657 753 Asylbewerbern („**Vorgänge der Kategorie 1**“) erfolgreich übermittelt. Die Zahl dieser Vorgänge ist beständig zurückgegangen (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). Dieser Rückgang ist umso bedeutender, als seit 1. Mai 2004 zehn neue Mitgliedstaaten die EURODAC-Verordnung ebenfalls anwenden und diese Zahlen nicht nur „neue“ Asylanträge, sondern auch Mehrfachanträge umfassen. Die Zahlen spiegeln die generell rückläufige Tendenz der Asylanträge wider, die in der EU seit einigen Jahren zu beobachten ist.

2005 ergab ein Vergleich der neuen Asylbewerberdaten mit den gespeicherten, dass es sich bei 16 % der Fälle um „**Mehrfachanträge**“ handelte, d. h. die betreffenden Asylbewerber hatten in demselben oder in einem anderen Mitgliedstaat bereits einen Asylantrag gestellt.

Im selben Bezugszeitraum wurden in der zentralen Datenbank Daten zu 48 657 Drittstaatsangehörigen erfasst, die in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen wurden („**Vorgänge der Kategorie 2**“). Die Zahl dieser Vorgänge ist von Jahr zu Jahr erheblich gestiegen, liegt aber angesichts des hohen Drucks, den die illegale Migration an den EU-Außengrenzen verursacht, immer noch überraschend niedrig.

Im Bezugszeitraum wurden außerdem Daten zu 101 884 Drittstaatsangehörigen erfasst, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhielten („**Vorgänge der Kategorie 3**“). Die jährliche Zunahme der betreffenden Zahl verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten zunehmend an dieser Kontrollmöglichkeit interessiert sind.

2.3. Praktische Durchführung und Verbesserungsmöglichkeiten

2.3.1. Anwendung der Dublin-Verordnung

Die Bewertung hat gezeigt, dass die Dublin-Verordnung im Allgemeinen zufriedenstellend angewandt wird und das in der Verordnung vorgesehene System zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats funktioniert. Allerdings wurden einige Probleme bei der Anwendung der Verordnung festgestellt, die im Folgenden dargelegt und im Arbeitsdokument eingehender erläutert werden.

Effektiver Zugang zu den Verfahren

Aufgrund der Dublin-Verordnung ist der als zuständig bestimmte Mitgliedstaat zur Prüfung des Asylantrags verpflichtet. Die meisten Mitgliedstaaten legen diese Bestimmung korrekt als Verpflichtung zur umfassenden Prüfung des Schutzbedarfs des Asylbewerbers aus; nach Kenntnis der Kommission nimmt einer der Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen bei der Wiederaufnahme von Asylbewerbern aus anderen Mitgliedstaaten jedoch keine solche Prüfung vor.

Es ist daran zu erinnern, dass der Begriff der „Prüfung eines Asylantrags“ gemäß der Dublin-Verordnung ausnahmslos dahingehend auszulegen ist, dass bewertet werden muss, ob der betreffende Asylbewerber gemäß der Anerkennungsrichtlinie⁹ als Flüchtling gilt.

Kohärenz mit dem EU-Besitzstand im Asylbereich

Die Dublin-Verordnung gilt nicht für Personen, die subsidiären Schutz beantragen (oder genießen). Dies hat sehr negative Folgen für diejenigen Asylbewerber, die nicht mit Familienangehörigen, denen in einem anderen Mitgliedstaat subsidiärer Schutz gewährt wurde, zusammengeführt werden können. Dass der subsidiäre Schutz in der Dublin-Verordnung nicht berücksichtigt wurde, lag vor allem daran, dass dieses Konzept zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnung noch nicht Teil des EU-Besitzstands im Asylbereich war. Mit der Annahme der Richtlinie über den Flüchtlingsstatus („Anerkennungsrichtlinie“) wurde dieses Konzept jedoch zu einem festen Bestandteil des EU-Rechtsrahmens im Asylbereich, was sich in allen Asylinstrumenten widerspiegeln sollte.

Die Kommission beabsichtigt, die Ausweitung des Geltungsbereichs der Dublin-Verordnung zwecks Berücksichtigung des subsidiären Schutzes vorzuschlagen.

Einheitliche Anwendung

Eine einheitliche Anwendung der mit der Dublin-Verordnung festgelegten Verfahren und Kriterien ist von wesentlicher Bedeutung für das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Systems. Allerdings besteht unter den Mitgliedstaaten nicht immer Einigkeit über die Umstände, unter denen bestimmte Vorschriften angewandt werden sollten.

⁹ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12).

Solche unterschiedlichen Auslegungen waren insbesondere bei der Anwendung folgender Bestimmungen festzustellen: **Souveränitätsklausel** (Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-Verordnung), wonach ein Mitgliedstaat die Verantwortung für die Prüfung eines Asylantrags auch dann übernehmen kann, wenn nach den Dublin-Kriterien ein anderer Mitgliedstaat zuständig wäre; **humanitäre Klausel** (Artikel 15 der Dublin-Verordnung), wonach die Mitgliedstaaten Familienangehörige zusammenführen können, obwohl sie bei strenger Anwendung der Kriterien getrennt würden.

Die Mitgliedstaaten wenden die Souveränitätsklausel aus verschiedenen Gründen – von humanitären bis hin zu rein praktischen Gründen – an.

Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, aus humanitären Gründen die Souveränitätsklausel anzuwenden, da dies dem impliziten Ziel der Bestimmung entsprechen dürfte.

Nach dem derzeitigen Wortlaut der Dublin-Verordnung bedarf es für die Anwendung der Souveränitätsklausel nicht der Zustimmung des Asylbewerbers. Dies hatte in einigen Fällen negative Auswirkungen, vor allem wenn Asylbewerber daran gehindert wurden, Familienangehörigen in anderen Mitgliedstaaten nachzuziehen.

Was die humanitäre Klausel anbelangt, so sind die genauen Bedingungen für ihre Anwendung in bestimmten Fällen nicht festgelegt; so ist nicht geregelt, ob sie auf Ersuchen eines Asylbewerbers angewandt werden kann und ob die Fristen für Ersuchen gelten sollten, die ein Mitgliedstaat einem anderen übermittelt.

Die Kommission wird vorschlagen, die Bedingungen und Verfahren für die Anwendung der Souveränitätsklausel und der humanitären Klausel zu präzisieren und insbesondere Fristen für Ersuchen festzulegen und das Erfordernis der Zustimmung des von der Anwendung der Souveränitätsklausel betroffenen Asylbewerbers einzuführen.

Einige Mitgliedstaaten sind auf Schwierigkeiten bei der Anwendung der Bestimmungen für das Ende der Zuständigkeit (Artikel 10 Absatz 1, Artikel 16 Absätze 3 und 4, sowie Artikel 20 Absatz 2 der Dublin-Verordnung) gestoßen. Eine Präzisierung der entsprechenden Bestimmungen könnte dazu beitragen, diese Schwierigkeiten zu überwinden.

Die Kommission wird vorschlagen, die Umstände, unter denen die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats endet, zu präzisieren.

Außerdem gibt es unterschiedliche Auslegungen hinsichtlich der Gesuche um Wiederaufnahme unbegleiteter Minderjähriger, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt haben (Artikel 6 der Dublin-Verordnung). Einige Mitgliedstaaten sehen davon ab, um die Wiederaufnahme unbegleiteter Minderjähriger zu ersuchen.

Wiederaufnahmegesuche an andere Mitgliedstaaten im Falle unbegleiteter Minderjähriger sollten zwar nicht ausgeschlossen werden, es sollte jedoch stets das Wohl des Kindes Vorrang haben.

Die Kommission wird weiter präzisieren, wie die Dublin-Vorschriften auf unbegleitete Minderjährige anzuwenden sind.

Nachweise

Die Nachweise, die erforderlich sind, damit ein Mitgliedstaat die Aufnahme eines Asylbewerbers akzeptiert, sind oftmals schwer zu erbringen. Dieser Umstand hat sich besonders negativ auf die Anwendung der Kriterien betreffend die Einheit der Familie ausgewirkt und somit die praktische Durchführung einer der wichtigsten Bestimmungen der Dublin-Verordnung behindert.

Ähnliche Schwierigkeiten waren bei der Anwendung des Kriteriums der illegalen Einreise in das EU-Gebiet (Artikel 10 Absatz 1 der Dublin-Verordnung) festzustellen, bei der in der Regel nur EURODAC-Nachweise akzeptiert werden.

Die Mitgliedstaaten haben sich jedoch auf ein Beweisverzeichnis und ein Indizienverzeichnis verständigt, die der Durchführungsverordnung beigelegt sind.

Die Kommission weiß zwar um die Bedeutung eindeutiger Nachweise, damit ein Missbrauch des Systems insbesondere im Zusammenhang mit Familienzusammenführungen vermieden werden kann, vertritt aber die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die Dublin-Verordnung und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen vollständig anwenden und alle vorgesehenen Nachweise berücksichtigen sollten, einschließlich glaubwürdiger und nachprüfbarer Erklärungen des Asylbewerbers.

Fristen

Mehrere Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass das Fehlen von Fristen für Gesuche um Wiederaufnahme von Asylbewerbern der Effizienz des Systems schadet.

Außerdem sind die Mitgliedstaaten unzufrieden mit der sechswöchigen Frist für die Beantwortung von Ersuchen um **Informationen**, die ihnen für derart wichtige Nachweise zu lang erscheint.

Die Kommission wird Fristen für Wiederaufnahmegesuche und eine Verkürzung der Frist für die Beantwortung von Informationsersuchen auf vier Wochen vorschlagen.

Überstellungen

Die geringe Quote der überstellten Asylbewerber im Vergleich zu den akzeptierten Überstellungen beeinträchtigt die Effizienz des Systems ganz erheblich. Die Mitgliedstaaten begründen diesen Umstand unter anderem damit, dass Asylbewerber nach Erhalt eines Überstellungsbeschlusses häufig nicht mehr auffindbar sind.

Statistischen Angaben ist zu entnehmen, dass einige Mitgliedstaaten untereinander ähnlich viele Asylbewerber überstellen. Wenn die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, Verfahren zur Begrenzung der Zahl der Überstellungen einzuführen, könnte dies den Arbeitsanfall und die Betriebskosten der für Überstellungen zuständigen Stellen verringern. Außerdem könnten weitere Sekundärbewegungen nach den Überstellungen vermieden werden.

Die Kommission wird prüfen, ob den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden kann, bilaterale Vereinbarungen zur „Annullierung“ des Austauschs einer gleichen Zahl von Asylbewerbern unter genau festgelegten Bedingungen zu schließen.

Zunahme an freiheitsentziehenden Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten führen zunehmend freiheitsentziehende Maßnahmen für Personen ein, gegen die ein Überstellungsbeschluss ergangen ist, um zu verhindern, dass die betreffenden Personen vor Durchführung der Überstellung untertauchen.

Die Kommission erinnert daran, dass bei der effektiven Durchführung der Überstellungen zwar Verbesserungsbedarf besteht, aber freiheitsentziehende Maßnahmen nur als letztes Mittel angewandt werden sollten, wenn von allen anderen Maßnahmen keine zufriedenstellenden Ergebnisse zu erwarten sind und objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Asylbewerber mit großer Wahrscheinlichkeit untertauchen wird. In jedem Fall sollte der Situation von Familien, Personen mit medizinischen Bedürfnissen, Frauen und unbegleiteten Minderjährigen stets angemessen Rechnung getragen werden.

Mangelhafte Anwendung

Eine mangelhafte Anwendung der Verordnung war vor allem im Zusammenhang mit verfahrenstechnischen Aspekten festzustellen. So wurden insbesondere die **Fristen** für die Übermittlung oder Beantwortung von Gesuchen nicht eingehalten.

Die Mitgliedstaaten sollten sich genau an die in der Dublin-Verordnung festgelegten Fristen halten und bedenken, dass ein nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist beantwortetes Gesuch stillschweigend als akzeptiert gilt und dass Asylbewerber wegen Nichteinhaltung einer Frist gegen Behörden der Mitgliedstaaten rechtlich vorgehen können.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass einige Mitgliedstaaten das gesicherte bilaterale Kommunikationsinstrument **DubliNet** nicht systematisch verwenden. Aufgrund der Art der übermittelten Informationen könnte dies zu Datenschutzproblemen führen.

Die Kommission erinnert daran, dass die Verwendung von DubliNet außer in den in Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung genannten Ausnahmefällen stets verbindlich ist.

2.3.2. Anwendung der EURODAC-Verordnung

Die EURODAC-Verordnung wird zwar von allen Mitgliedstaaten generell zufriedenstellend angewandt, doch lässt die praktische Anwendung einiger Bestimmungen noch zu wünschen übrig.

Fristen

Die EURODAC-Verordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die betreffenden Daten unverzüglich der EURODAC-Zentraleinheit übermitteln (Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 8 Absatz 1). Mitunter scheinen jedoch über 30 Tage bis zur Übermittlung der Daten zu vergehen. Da eine solche Übermittlungsverzögerung zu einer falschen Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats führen kann, müssen die Mitgliedstaaten die Datenübermittlung unbedingt beschleunigen.

Die Kommission wird eine eindeutige Frist für die Übermittlung der Daten an die EURODAC-Zentraleinheit vorschlagen.

Datenerfassung

Wie bereits erwähnt, erscheint der Kommission die Zahl der erfassten **illegalen Einreisen** (48 657) überraschend niedrig. Daher ist es fraglich, ob die Mitgliedstaaten tatsächlich der Verpflichtung nachkommen, an den Grenzen der Union allen illegal Eingereisten die Fingerabdrücke abzunehmen. Da die Erfassung dieser Daten für die effektive Anwendung eines der Dublin-Kriterien äußerst wichtig ist, sollten sich die Mitgliedstaaten genauestens an diese Verpflichtung halten.

Die systematische Nichteinhaltung der Verpflichtung, illegal Eingereisten die Fingerabdrücke abzunehmen, könnte die Kommission bei der 2010 vorzunehmenden Überprüfung der Umsetzung des Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und insbesondere der für die verschiedenen Fonds geltenden Verteilungskriterien berücksichtigen.

Qualität

Statistischen Angaben zufolge werden 6 % der Daten wegen ihrer schlechten Qualität abgelehnt. Die Qualität der der EURODAC-Zentraleinheit übermittelten Daten könnte durch spezielle Schulungen, örtliche Qualitätskontrollen und die Verwendung von modernsten Geräten wie Live-Scannern verbessert werden. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die verfügbaren Gemeinschaftsmittel für diese Zwecke zu verwenden.

Die Kommission wird im Hinblick auf die Verbesserung der Datenqualität Schulungsseminare für Mitarbeiter von Verwaltungen der Mitgliedstaaten veranstalten.

Löschung von Daten

Auch der Verpflichtung zur Löschung bestimmter Daten (Artikel 7 und Artikel 10 Absatz 2 der EURODAC-Verordnung), zum Beispiel in Fällen, in denen Asylbewerber die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erworben haben, kommen die Mitgliedstaaten nicht immer nach. Leider erfolgt diese Löschung nicht routinemäßig, da dem Mitgliedstaat, der die Daten eingegeben hat, nicht bekannt ist, dass sich die Umstände geändert haben.

Die Kommission wird vorschlagen, dass für jede Art der Löschung bestimmte Codes eingeführt werden, damit die Einhaltung dieser Verpflichtung besser überwacht werden kann. Außerdem wird sie Maßnahmen vorschlagen, die einen systematischen Informationsaustausch im Falle einer Änderung des Status eines Asylbewerbers gewährleisten sollen.

Datenschutz

Weitere Bedenken betreffen die Anwendung der Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, vor allem derjenigen Bestimmungen, die den von der Datenverarbeitung betroffenen Personen ermöglichen, in dem jeweiligen Mitgliedstaat eine Überprüfung der Informationen über die sie betreffenden Daten in der EURODAC-Datenbank (anhand spezieller Abfragen, Artikel 18 der EURODAC-Verordnung) zu beantragen. Im Bezugszeitraum wurden über 3 700, d. h. erstaunlich viele dieser Abfragen durchgeführt.

Die Kommission erinnert daran, dass solche Abfragen einzig auf die Anwendung der Datenschutzvorschriften beschränkt sind.

2.3.3. *Unterstützung der Dublin-Verordnung durch EURODAC*

Die EURODAC-Verordnung soll die Anwendung der Dublin-Verordnung erleichtern. Daher ist es zweckmäßig zu prüfen, ob EURODAC tatsächlich zur Verwirklichung der Ziele der Dublin-Verordnung beigetragen hat.

Wie bereits erwähnt, handelte es sich 2005 bei 16 % der Asylanträge um **Mehrfachanträge**. Dies könnte darauf schließen lassen, dass das Dublin-System nicht genügend abschreckend war, um „Asyl-Shopping“ zu verhindern. Viele Asylbewerber versuchen weiterhin, eine günstige Entscheidung zu erlangen, indem sie mehr als einen Asylantrag stellen. Die korrekte Information der Asylbewerber über die Konsequenzen von Folgeanträgen könnte eine der Maßnahmen sein, um dies zu unterbinden.

Hinsichtlich der **Nachweise für die illegale Einreise** ist erneut hervorzuheben, dass die EURODAC-Verordnung die Anwendung der Dublin-Verordnung nur dann tatsächlich erleichtert, wenn alle Mitgliedstaaten der Verpflichtung nachkommen, die Daten jedes illegal in die EU einreisenden Ausländers zu erheben.

Wie zudem festgestellt wurde, enthalten die den Mitgliedstaaten von der EURODAC-Zentraleinheit zugehenden Ergebnisse recht häufig **Mehrfachtreffer**, d. h. die Daten eines Asylbewerbers sind von mehreren Mitgliedstaaten erfasst worden. Auf der Grundlage solcher Informationen lässt sich nicht immer problemlos – vor allem nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen – ermitteln, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist.

Um Mehrfachtreffer leichter analysieren zu können, wird die Kommission – insbesondere im Hinblick auf die Eingabe von mehr Informationen über den Status von Asylbewerbern – Verfahren für die laufende gegenseitige Information der Mitgliedstaaten über den Status der von der EURODAC-Datenverarbeitung betroffenen Personen sowie technische Änderungen bezüglich des Verfahrens für die Übermittlung der Daten an die EURODAC-Zentraleinheit vorschlagen.

2.3.4. *Etwaige künftige Entwicklungen der EURODAC-Verordnung*

Die EURODAC-Verordnung soll vor allem dazu beitragen, dass der für einen Asylantrag zuständige Mitgliedstaat rasch ermittelt werden kann. Die in der EURODAC-Datenbank erfassten Informationen könnten jedoch auch zu anderen Zwecken, zum Beispiel zur Verhinderung eines Missbrauchs des Asylsystems, herangezogen werden.

Während die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Fingerabdrücke von Ausländern, die beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden, zu speichern, brauchen sie diese Daten bei Ausländern, die sich illegal in dem betreffenden Hoheitsgebiet aufhalten, nicht zu speichern.

Die Mitgliedstaaten sind jedoch offensichtlich jetzt schon zunehmend daran interessiert, Angaben zu Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in dem jeweiligen Hoheitsgebiet aufhielten, zu verwenden, wie die Zahlen für den Zeitraum 2003-2005 belegen. Darüber hinaus besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Zahl der im Hoheitsgebiet eines

Mitgliedstaats illegal aufhältigen Personen (101 884) und der Zahl der beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffenen Personen (48 657). Daher wird vorgeschlagen, dass die Daten der illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältigen Personen, die aufgegriffen werden, gespeichert werden sollten. Diese Daten werden bei der Prüfung von Asylanträgen von Nutzen sein und können beispielsweise zur Überprüfung der Aussagen von Asylbewerbern dienen und damit zur Verhinderung eines Missbrauchs des Asylsystems beitragen. Die betreffenden Daten könnten je nachdem, wie mit den Personen, die eine Grenze illegal überschritten haben, verfahren wird, zunächst zwei Jahre lang gespeichert werden. Sollte eine Person erneut aufgegriffen werden, könnte die Speicherdauer verlängert werden.

Die Kommission beabsichtigt, die Speicherung der Daten der illegal im EU-Gebiet aufhältigen Personen, die aufgegriffen werden, vorzuschlagen.

Außerdem wird die Kommission auf der Grundlage einer eingehenderen Analyse und umfassenden Folgenabschätzung prüfen, ob der Anwendungsbereich von EURODAC dahingehend ausgeweitet werden kann, dass die betreffenden Daten für Strafverfolgungszwecke und im Hinblick auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung verwendet werden können.

3. ANALYSE DER MIGRATIONSSTRÖME IM RAHMEN DES DUBLIN-SYSTEMS

Dublin-Migrationsströme 2005			
		Überstellungen - Zugänge	Überstellungen - Abgänge
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LT	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	keine Angaben
23.	FI	keine Angaben	735
24.	SE	keine Angaben	keine Angaben
25.	NO	keine Angaben	848
26.	FR	keine Angaben	keine Angaben

Im Gegensatz zu der weitverbreiteten Annahme, dass die meisten Überstellungen nach Mitgliedstaaten mit einer EU-Außengrenze erfolgen, verteilen sich die Überstellungen insgesamt offenbar recht ausgewogen auf Mitgliedstaaten mit und Mitgliedstaaten ohne Außengrenze. 2005 belief sich die Gesamtzahl der Überstellungen nach Mitgliedstaaten mit einer EU-Außengrenze auf 3 055, während 5 161 Überstellungen nach Mitgliedstaaten ohne Außengrenze erfolgten.

Das Arbeitsdokument enthält eine eingehende Analyse, in der ermittelt werden soll, inwieweit sich diese Dublin-Migrationsströme auf die gesamte Asylbewerberpopulation in den Mitgliedstaaten ausgewirkt haben. Kurz gesagt hatten die Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems in den meisten Mitgliedstaaten offensichtlich einen Anstieg bzw. einen Rückgang der Gesamtzahl der Asylbewerber um höchstens 5 % zur Folge. Im Falle Polens lag der Anstieg jedoch bei ca. 20 % und im Falle der Slowakei, Litauens, Lettlands, Ungarns und Portugals bei ca. 10 %. Dagegen ging die Zahl der Asylbewerber in Luxemburg und Island um ca. 20 % zurück.

Diese Tendenz gilt auch für den hypothetischen Fall, dass alle akzeptierten Überstellungen durchgeführt werden, wobei die diesbezüglichen Auswirkungen im Falle Ungarns, Polens und der Slowakei erheblich größer wären (Anstieg der Asylbewerberzahl um ca. 40 %). Aber auch in diesem Fall würden mehr Überstellungen nach Mitgliedstaaten ohne EU-Außengrenze (13 968) als nach Mitgliedstaaten mit Außengrenze (7 829) erfolgen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es bei den Überstellungen größtenteils um Wiederaufnahmen geht¹⁰; die meisten Fälle betreffen keine neuen Asylanträge für die Bestimmungsmitgliedstaaten, denn die Anträge waren bereits in den Asylstatistiken erfasst worden und die Antragsprüfung hatte bereits begonnen.

Ferner ist zu erwähnen, dass Abfragen von „Vorgängen der Kategorie 1“ im Vergleich zu Abfragen von „Vorgängen der Kategorie 2“ ergeben haben, dass diejenigen Asylbewerber, die vor Einreichung ihres Antrags illegal in das Gebiet der EU eingereist waren, vor allem durch Spanien, Italien und Griechenland durchgereist waren. Die meisten Personen, die an der Grenze dieser Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden, beantragten jedoch anschließend in demselben Staat Asyl, in den sie illegal eingereist waren. Diejenigen, die keinen Asylantrag stellten und weiterreisten, hatten zumeist das Vereinigte Königreich und Frankreich als Ziel.

4. FAZIT

Insgesamt sind die Ziele des Dublin-Systems, insbesondere die Festlegung klarer und funktionierender Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, großenteils erreicht worden.

Da genaue Daten fehlten, konnte ein wichtiges Element des Dublin-Systems, nämlich seine Kosten, nicht bewertet werden. Ungeachtet der finanziellen Auswirkungen halten die Mitgliedstaaten aber die Verwirklichung der politischen Ziele des Systems für sehr wichtig.

Dennoch bestehen weiterhin gewisse Bedenken bezüglich der praktischen Anwendung und der Effizienz des Systems. Die Kommission wird daher die erforderlichen Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme und zur weiteren Verbesserung der Effizienz des Systems vorschlagen.

Die vorliegende Bewertung stellt den ersten Schritt zu einer Debatte über die Zukunft der gemeinsamen europäischen Asylpolitik dar; eingeleitet werden soll diese Debatte im Juni 2007 mit der Veröffentlichung eines umfassenden Grünbuchs durch die Kommission.

¹⁰ Siehe Tabelle 2 des Arbeitsdokuments.