

25.06.08

**EU - In**

**Unterrichtung**  
**durch die Bundesregierung**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament,  
den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der  
Regionen: Künftige Asylstrategie - ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz  
KOM(2008) 360 endg.; Ratsdok. 11022/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 25. Juni 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 20. Juni 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 20. Juni 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 762/00 = AE-Nr. 003194,  
Drucksache 436/01 = AE-Nr. 011733,  
Drucksache 1017/01 = AE-Nr. 013573,  
Drucksache 414/07 = AE-Nr. 070484 und AE-Nr. 070981

## 1. EINFÜHRUNG

### 1.1. Hintergrund

Mit der Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems wurde im Mai 1999 unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam begonnen. Als Richtschnur dienten die Vorgaben des Europäischen Rates von Tampere. In der ersten Phase (1999-2005) bestand das Ziel darin, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Mindeststandards zu harmonisieren<sup>1</sup>.

Erklärte Ziele der zweiten Phase sind laut Haager Programm die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, sowie die Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Asylbehörden der Mitgliedstaaten und der auswärtigen Dimension der Asylpolitik.

Die Kommission war der Auffassung, dass jedweder neuen Initiative zunächst gründliche Überlegungen seitens aller Beteiligten zur künftigen Ausgestaltung des gemeinsamen europäischen Asylsystems vorausgehen sollten, und legte daher im Juni 2007 ein Grünbuch vor, um Möglichkeiten für das weitere Vorgehen in der zweiten Phase auszuloten. Die öffentliche Anhörung erbrachte 89 Beiträge unterschiedlichster Provenienz<sup>2</sup>. Die dabei aufgeworfenen Fragen und Vorschläge lieferten die Grundlage für die hier vorgestellte künftige Strategie im Asylbereich.

Ausgehend vom bestehenden Rechtsrahmen und mit Blick auf künftige gesetzliche Regelungen legt das vorliegende Strategiepapier einen Fahrplan für die kommenden Jahre fest und listet die Maßnahmen auf, mit denen die Kommission die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems abschließen möchte.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („EU-Reformvertrag“) wird sich der Rechtsrahmen für die Asylpolitik ändern. Für die Umsetzung der Asylstrategie werden daher zwei verschiedene Rechtsgrundlagen maßgebend sein: die jetzigen Vertragsbestimmungen und die Bestimmungen des EU-Reformvertrages. Gemäß beiden Verträgen kommt der Genfer Konvention<sup>3</sup> eine gewichtige Rolle zu.

Die etwaige Änderung der Rechtsgrundlage hat Einfluss auf den Zeitpunkt, zu dem die in diesem Strategiepapier erläuterten Vorschläge vorgelegt werden sollen. Dies bedeutet, dass die Frist für den Abschluss der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems verschoben werden muss, voraussichtlich auf das Jahr 2012. Anhang I enthält einen Fahrplan für die einzelnen Initiativen.

---

<sup>1</sup> Alle einschlägigen Rechtsinstrumente und Strategiepapiere sind in Anhang II aufgelistet.

<sup>2</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm)

<sup>3</sup> Mit „Genfer Konvention“ sind das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Protokoll von 1967 gemeint.

## 1.2. Tendenzen

Die Auswertung der verfügbaren statistischen Daten lässt drei große Tendenzen erkennen. Diese Tendenzen und ihre Auswirkungen für künftige Entwicklungen im Bereich der Asylpolitik werden in der Folgenabschätzung genauer analysiert, die diesem Strategiepapier beigelegt ist.

**Erstens:** In den meisten Mitgliedstaaten ist die Zahl der Asylanträge auf einen historischen Tiefstand gesunken, so dass die dortigen Asylsysteme derzeit einem geringeren Druck ausgesetzt sind, als dies noch bis vor kurzem der Fall war (allerdings nahm der Zustrom der Asylsuchenden in einigen Grenzstaaten, vor allem bedingt durch deren geografische Lage, zu). Der Zeitpunkt wäre somit günstig, um sich stärker auf qualitative Verbesserungen der Systeme zu konzentrieren.

**Zweitens:** Die unterschiedliche Bescheidung von Asylanträgen von Bewerbern aus denselben Herkunftsländern weist auf ernsthafte Mängel des gegenwärtigen gemeinsamen europäischen Asylsystems hin: Obwohl die Rechtsvorschriften auf EU-Ebene bis zu einem gewissen Grad harmonisiert worden sind, führen unter anderem fehlende Erfahrungen mit einem gemeinsamen Vorgehen, unterschiedliche Traditionen und divergierende Informationsquellen in Bezug auf das jeweilige Herkunftsland zu abweichenden Ergebnissen. Dies erzeugt Sekundärbewegungen und verstößt gegen den Grundsatz, dass EU-weit unter gleichen Bedingungen Schutz zu gewähren ist.

**Drittens:** Bei den positiven Bescheiden ist zu beobachten, dass ein wachsender Anteil von Asylbewerbern nicht den Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention, sondern subsidiären Schutz oder einen anderen im nationalen Recht verankerten Schutzstatus erhält. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass in heutiger Zeit immer mehr Konflikte und Verfolgungen nicht von der Konvention erfasst werden. In der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems muss daher ein besonderes Augenmerk auf den subsidiären Schutz und andere Formen des Schutzes gerichtet werden.

## 2. ÜBERGEORDNETE ZIELE DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS

Ein kohärentes, allumfassendes und integriertes gemeinsames europäisches Asylsystem sollte folgende Merkmale aufweisen:

- Es muss **Schutzbedürftigen den erforderlichen Schutz** gewähren: Asyl in der EU muss erreichbar bleiben. Legitime Maßnahmen zur Eindämmung von unerlaubter Migration und zum Schutz der Außengrenzen dürfen nicht dazu führen, dass Flüchtlinge in der EU keinen Schutz mehr erhalten. Jeder Migrant hat Anspruch darauf, dass seine Grundrechte gewahrt werden. Aus diesem Grund muss auch darauf hingewirkt werden, dass außerhalb der EU die Möglichkeiten, Schutz zu erhalten, verbessert werden.
- Aus Gründen der Effizienz, der Zeitersparnis, der Qualität und der Billigkeit der Entscheidungen muss es gewährleisten, dass es in der EU ein für alle gültiges **gemeinsames Verfahren** gibt.
- Es muss für Asyl bzw. subsidiären Schutz Suchende **einheitliche Rechtsstellungen** mit weitgehend gleichen Rechten und Pflichten festlegen und dennoch in berechtigten Fällen etwaige Abweichungen ermöglichen.

- Es muss **geschlechtsspezifische** Aspekte und die speziellen Bedürfnisse von besonders **hilfsbedürftigen Gruppen** berücksichtigen.
- Es muss die **praktische Zusammenarbeit** fördern, *beispielsweise* in Form von gemeinsamen Schulungsmaßnahmen oder der gemeinsamen Prüfung der Auskünfte über das Herkunftsland oder in Form der Unterstützung von Mitgliedstaaten, in denen der Zustrom gerade besonders hoch ist.
- Es muss die **Zuständigkeiten** klären und für mehr **Solidarität** sorgen; hierzu bedarf es entsprechender Vorschriften, die festlegen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung der Asylanträge zuständig ist und wie echte **Solidarität** nicht nur innerhalb der EU, sondern auch im Verhältnis zu Drittstaaten geübt werden kann.
- Es muss die **Kohärenz mit den anderen Maßnahmen** wahren, die Auswirkungen auf den internationalen Schutz haben, z. B. Grenzkontrollen, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr.

Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission folgende Drei-Punkte-Strategie vor:

- bessere und einheitlichere Schutzstandards mittels einer weiteren Angleichung des Asylrechts der Mitgliedstaaten (siehe Abschnitt 3);
- eine funktionierende, allseits geförderte praktische Zusammenarbeit (Abschnitt 4) und
- mehr Solidarität und Verantwortung im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander sowie zwischen der EU und Drittstaaten (Abschnitt 5).

Als Anhaltspunkt dienen dabei die Bestimmungen der Genfer Konvention, die sich festigende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und die Grundrechtecharta.

### 3. **QUALITATIV BESSERE UND STÄRKER VEREINHEITLICHTE STANDARDS IM BEREICH DES INTERNATIONALEN SCHUTZES**

Die Rechtsinstrumente der ersten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems stellen insgesamt gesehen wichtige Errungenschaften dar, auf denen die zweite Phase aufbauen muss. Allerdings weisen sie auch Defizite auf; so steht es außer Frage, dass die vereinbarten gemeinsamen Mindeststandards nicht das gewünschte Gleichmaß gebracht haben. Die Kommission erwägt daher, zum einen Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften und zum anderen neue Instrumente vorzuschlagen. Gleichzeitig wird die Kommission weiterhin überwachen, dass die geltenden Vorschriften ordnungsgemäß umgesetzt und eingehalten werden.

#### 3.1. **Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Mindestnormen-Richtlinie)**

Im Evaluierungsbericht der Kommission zur Mindestnormen-Richtlinie werden einige problematische Punkte zur Sprache gebracht, deren Ursache weitgehend darauf zurückgeführt wird, dass die Mitgliedstaaten in vielen wichtigen Bereichen erheblichen Ermessensspielraum besitzen. Durch Änderungen am Rechtsakt sollen die Standards für die Aufnahme stärker vereinheitlicht und verbessert werden, um die Probleme, die zu Sekundärbewegungen führen, auf ein Minimum zu begrenzen.

Die Kommission wird daher im Verlauf des Jahres 2008 Änderungen vorschlagen mit dem Ziel,

- subsidiären Schutz suchende Personen mit zu erfassen und dadurch die Kohärenz mit den übrigen EU-Asylvorschriften herzustellen,
- die Gleichbehandlung weiter zu stärken und die Standards in Bezug auf das Niveau und die Art der materiellen Aufnahmebedingungen zu verbessern,
- unbeschadet der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und stärker zu vereinheitlichen und dabei sicherzustellen, dass keine unnötigen zusätzlichen Verwaltungshürden für die Aufnahme einer Beschäftigung errichtet werden,
- Verfahrensgarantien im Falle einer Gewahrsamnahme einzuführen und
- zu gewährleisten, dass die besonderen Erfordernisse Hilfsbedürftiger wie Kinder, Frauen, Opfer von Folter oder Personen, die eine medizinische Betreuung benötigen, sofort wahrgenommen werden und ihnen eine angemessene Hilfe zuteil wird.

### **3.2. Asylverfahrensrichtlinie**

Voneinander abweichende Verfahrensregeln und -garantien führen trotz Anwendung gemeinsamer Kriterien zur Feststellung schutzbedürftiger Personen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das eigentliche Ziel, dem zufolge überall in der EU unter gleichen Bedingungen Schutz gewährt werden soll, kann hierdurch in Gefahr geraten. Zudem ist die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens eine Forderung sowohl des Haager Programms als auch des EU-Reformvertrages. Hierzu bedarf es, wie auch aus der Konsultation zum Grünbuch hervorgeht, einer weitaus stärkeren Angleichung der Asylverfahren der Mitgliedstaaten.

Zu diesem Zweck sollen (im Jahr 2009) Änderungen an der Asylverfahrensrichtlinie vorgeschlagen werden, mit denen hauptsächlich Folgendes bezweckt wird:

- Einführung eines einheitlichen gemeinsamen Asylverfahrens, das keinen Raum lässt für ein Auseinanderdriften der Verfahrensregeln der Mitgliedstaaten und das gewährleistet, dass die Schutzbedürftigkeit sowohl nach der Genfer Konvention als auch nach der EU-Regelung zum subsidiären Schutz umfassend geprüft wird,
- Festlegung zwingender Verfahrensgarantien sowie gemeinsamer Konzepte und Konstrukte, die das Asylverfahren konsolidieren und überall in der EU gleiche Zugangschancen bieten,
- Regelung der besonderen Situation von unterschiedlich zusammengesetzten Gruppen von Ankömmlingen und von Fällen, in denen Personen direkt an den Außengrenzen der EU um internationalen Schutz nachsuchen, und
- Förderung der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Asylverfahren und Einbau zusätzlicher Garantien für hilfsbedürftige Antragsteller.

### 3.3. Anerkennungsrichtlinie

Die Anerkennungsrichtlinie hat für eine Mindestharmonisierung sowohl der Kriterien für die Gewährung von internationalem Schutz<sup>4</sup> als auch der Merkmale der Schutzformen in der gesamten EU gesorgt. Die positive Wirkung der Richtlinie war in vielen Mitgliedstaaten spürbar. Die Zahlen zeigen jedoch, dass die Anerkennung der Schutzbedürftigkeit von Bewerbern aus denselben Herkunftsländern zwischen den Mitgliedstaaten immer noch stark variiert. Bis zu einem gewissen Grad ist dieses Phänomen im Wortlaut bestimmter Vorschriften der Anerkennungsrichtlinie begründet.

Um eine gemeinsame Auslegungspraxis zu gewährleisten und das angestrebte Ziel einheitlicher Rechtsstellungen (wie im Haager Programm und im EU-Reformvertrag gefordert) zu erreichen, wird die Kommission im Verlauf des Jahres 2009 Folgendes vorschlagen:

- Änderung der in dieser Richtlinie festgelegten Kriterien für die Gewährung internationalen Schutzes. In diesem Zusammenhang wäre unter anderem noch genauer zu klären, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um für einen subsidiären Schutzstatus in Frage zu kommen, da der Wortlaut der jetzigen Bestimmungen sehr viel Interpretationsspielraum lässt und mithin zu einer unterschiedlichen Anwendung des Konzepts in den Mitgliedstaaten führt;
- genauere Definition der Umstände, unter denen nichtstaatliche Parteien oder Organisationen als Schutz bietende Akteure betrachtet werden können. Die Kommission wird vor allem prüfen, ob es nötig ist, noch näher zu erläutern, nach welchen Kriterien die Behörden der Mitgliedstaaten die Fähigkeit einer Partei oder Organisation, wirksamen, greifbaren und nachhaltigen Schutz zu gewähren, prüfen müssen;
- Klärung der Voraussetzungen für die Anwendung des Konzepts der inländischen Fluchtalternative, d.h. wann davon ausgegangen werden kann, dass ein Asylbewerber tatsächlich die Möglichkeit hat, in einem bestimmten Teil seines Herkunftslandes Schutz zu finden; zu diesem Zweck ist die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte heranzuziehen;
- und
- Überprüfung der Rechte und Leistungen, auf die Personen mit subsidiärem Schutzstatus Anspruch haben sollen mit dem Ziel, ihre Ansprüche auf Sozialleistungen und finanzielle Unterstützung im Interesse einer gelungenen Integration zu stärken, sowie Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Familie in der gesamten EU.

Außerdem soll ausgelotet werden, inwiefern sich - im Zuge der Änderung der Anerkennungsrichtlinie oder als eigenständiges Instrument - ein funktionierendes System einrichten lässt, das einen wirksamen Übergang des Schutzes ermöglicht.

Schließlich soll eine Studie über eine mögliche Angleichung der nationalen Schutzformen in Auftrag gegeben werden, die derzeit nicht von der EU-Regelung über internationalen Schutz erfasst werden.

---

<sup>4</sup>

Internationaler Schutz deckt sowohl den Flüchtlingsstatus als auch den subsidiären Schutzstatus ab.

#### 4. **Praktische Zusammenarbeit**

Heutzutage gibt es im Asylbereich einen umfangreichen gemeinschaftlichen Besitzstand, an den die Mitgliedstaaten gebunden sind. Dennoch fallen Entscheidungen über Asylanträge (selbst bei ähnlichem Sachverhalt) immer noch sehr unterschiedlich aus. Dies ist zum einen auf den niedrigen Harmonisierungsgrad der gegenwärtigen Rechtsvorschriften und zum anderen auf unterschiedliche Verwaltungspraktiken in den Mitgliedstaaten zurückzuführen. Aus diesem Grund muss die gesetzliche Harmonisierung mit effektiver praktischer Zusammenarbeit einhergehen.

Eines der Hauptziele der praktischen Zusammenarbeit ist eine stärkere Annäherung der Entscheidungsprozesse innerhalb des durch die EU-Rechtsvorschriften vorgegebenen Rahmens. In den letzten Jahren hat es bereits eine Vielzahl von Initiativen zur Verbesserung der praktischen Kooperation gegeben. Hierzu zählt beispielsweise die Einrichtung eines gemeinsamen Instrumentes zur Einholung von Informationen über das Herkunftsland und die Einführung eines gemeinsamen Schulungsprogramms im Asylbereich. Die Antworten auf das Grünbuch zeigen eine breite Unterstützung für einen weiteren Ausbau der praktischen Kooperation und für die Idee einer speziellen Plattform in Form einer europäischen Unterstützungsagentur (European Asylum Support Office - EASO) zur Förderung und Koordinierung entsprechender Aktivitäten.

Damit die Aktivitäten die nötige Unterstützung erhalten und die Kooperation weiter ausgebaut werden kann, hat die Kommission eine Durchführbarkeitsstudie über die Förderung der praktischen Zusammenarbeit im Asylbereich durch die Schaffung einer entsprechenden Plattform in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Studie sollen bis Juli 2008 vorliegen. Hiervon ausgehend wird die Kommission 2008 im Einklang mit dem Haager Programm und den Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ vom 18. April 2008 einen Legislativvorschlag zur Errichtung der EASO vorlegen. Die EASO soll den Mitgliedstaaten bei deren Entscheidungen über Asylanträge praktische Unterstützung gewähren. Bis dahin werden die bisher geleistete Unterstützung fortgesetzt werden.

#### 5. **Förderung von Verantwortung und Solidarität**

Im EU-Reformvertrag ist der „*Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten*“ verankert, der auf eine ganze Reihe gemeinsamer Politikfelder einschließlich des gemeinsamen europäischen Asylsystems anwendbar ist. Darüber hinaus nennt der EU-Reformvertrag als einen Bestandteil des gemeinsamen europäischen Asylsystems die „*Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung der Zuströme von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen*“.

Der dritte Aspekt der Drei-Punkte-Strategie betrifft daher die Solidarität und Verantwortung der Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander sowie zwischen der EU als Ganzes und Drittstaaten.

##### 5.1. **Solidarität und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten innerhalb der EU**

Eines der Hauptziele des gemeinsamen europäischen Asylsystems ist laut Haager Programm die Unterstützung von Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme aufgrund ihrer geografischen Lage einem besonderen Druck ausgesetzt sind. Die Union muss auf die



Herausforderungen, die bestimmte Mitgliedstaaten zu bewältigen haben, eine gemeinsame Antwort finden, die auf dem Grundsatz der Solidarität beruht.

Hierzu sei angemerkt, dass die weitere Angleichung der einzelstaatlichen Asylverfahren, Rechtsnormen und Aufnahmebedingungen sowie die verstärkte praktische Zusammenarbeit, wie sie in dem vorliegenden Strategiepapier befürwortet werden, allein dem Zweck dienen, die Sekundärbewegungen von Asylsuchenden einzudämmen, die größtenteils auf die unterschiedliche Anwendung der Vorschriften zurückzuführen sind. Dies könnte letztlich zu einer gerechteren Verteilung der Asylanträge zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Durch die vorgeschlagene Ausweitung der Bestimmungen der Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf Personen, die internationalen Schutz genießen, sowie durch das unter Abschnitt 3.3 vorgeschlagene System zum Übergang des Schutzes ließe sich die Belastung einiger Mitgliedstaaten möglicherweise ebenfalls verringern.

#### 5.1.1. *Änderung des Dublin-Systems*

Die Kommission beschloss ein zweigleisiges Vorgehen, bei dem die technische und die politische Seite des Dublin-Systems getrennt bewertet werden. Der am 6. Juni 2007 veröffentlichte Evaluierungsbericht beleuchtete das System aus technischer Sicht, während die Konsultation zum Grünbuch der Bewertung aus politischer Sicht diente.

Die Evaluierung ergab, dass die Ziele des Dublin-Systems, insbesondere die Festlegung klarer, funktionierender Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, weitgehend erreicht wurden. Bei der Anhörung sprachen sich die Mitgliedstaaten generell für die Aufrechterhaltung des bisherigen Systems aus, auch wenn sie einige Aspekte für verbesserungswürdig hielten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Eckpfeiler des Dublin-Systems beibehalten werden sollten und dass das mit der Vollendung des gemeinsamen europäischen Asylsystems einhergehende höhere gemeinsame Schutzniveau auf längere Sicht die meisten Schwachpunkte des gegenwärtigen Systems beseitigen wird, weil in andere Mitgliedstaaten überstellte Personen dort den gleichen Anspruch auf Schutz haben werden.

Die Kommission ist zweifellos auch der Ansicht, dass es ein System geben muss, das die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags eindeutig regelt, damit kein Asyltourismus entsteht, aber es gehört zu ihren Aufgaben, in regelmäßigen Abständen die Anwendung der Dublin-Verordnung sowie nach Abschluss der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems die Grundsätze, auf denen sie basiert, zu überprüfen.

Als Reaktion auf die in dem Evaluierungsbericht aufgedeckten Mängel wird die Kommission daher in einem ersten Schritt 2008 Änderungen sowohl an der Dublin- als auch an der Eurodac-Verordnung vorschlagen. Zunächst einmal soll ihr Geltungsbereich auf den subsidiären Schutz ausgeweitet werden, um mit der Weiterentwicklung des Besitzstands im Asylbereich Schritt zu halten.

In Bezug auf die Dublin-Verordnung sollen

- einige Vorschriften zwingender und klarer formuliert werden, um sicherzustellen, dass sie von den Mitgliedstaaten auch eingehalten und einheitlich angewandt werden (vor

allem der Wortlaut der humanitären Klausel und der Souveränitätsklausel sowie die Bestimmungen zur Familienzusammenführung) und

- es sollen Änderungen vorgenommen werden, die die Wirksamkeit des Systems verbessern (vor allem hinsichtlich der Fristen).

In Bezug auf die EURODAC-Verordnung ist, wie schon im Zuge der Evaluierung des Dublin-Systems angekündigt, Folgendes geplant:

- Freigabe der Daten über anerkannte Flüchtlinge dergestalt, dass eine Datenabfrage durch einzelstaatliche Asylbehörden möglich ist, um zu verhindern, dass eine in einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannte Person in einem anderen Mitgliedstaat Schutz beantragt,
- Festlegung klarer Fristen für die Datenübermittlung und eindeutiger Vorschriften für das Löschen der Daten, um das System effektiver zu machen, und
- Eingabe einer größeren Zahl von Informationen in das System, um besser entscheiden zu können, welcher Mitgliedstaat zuständig ist.

Zudem wird die Kommission im Einklang mit Kommissionsmitteilung über Interoperabilität und den Schlussfolgerungen des Rates vom 12./13. Juni 2007 weiter prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Behörden der Mitgliedstaaten und Europol zum Zwecke der Strafverfolgung Zugang zu EURODAC erhalten können<sup>5</sup>.

#### 5.1.2. *Solidaritätsmechanismen*

Das Dublin-System (Dublin- und EURODAC-Verordnungen) war nicht als Instrument zur gleichmäßigen Lastenverteilung konzipiert. Tatsache ist aber, dass seine Funktionsweise für Mitgliedstaaten, deren Aufnahme- und Absorptionskapazitäten begrenzt sind und die sich aufgrund ihrer geografischen Lage einem starken Migrationsdruck ausgesetzt sehen, zusätzliche Belastungen zur Folge haben kann.

Nach Auffassung der Kommission ist der beste Weg zu mehr Solidarität nicht die Einigung auf ein neues übergeordnetes Rechtsinstrument, sondern die Einrichtung verschiedener Mechanismen, die den Mitgliedstaaten dabei helfen, die vielfältigen Probleme zu meistern, mit denen sie konfrontiert sind.

Die Kommission wird daher vorschlagen,

- entsprechend den Vorgaben des Haager Programms eine Studie in Auftrag zu geben, um die Möglichkeiten für eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen in der EU-Ebene auszuloten; dabei soll auch geprüft werden, inwieweit eine gemeinsame Bearbeitung den Druck auf „überlastete“ Mitgliedstaaten mindern kann,
- einen Gemeinschaftsmechanismus einzuführen, der unter ganz bestimmten Umständen in Ausnahmefällen die Möglichkeit einer vorübergehenden Aussetzung der Vorschriften der Dublin-Verordnung für die Überstellung von Asylbewerbern an einen Mitgliedstaat vorsieht, dessen Aufnahmekapazitäten erschöpft sind,

---

<sup>5</sup> Ein entsprechender Änderungsvorschlag soll 2009 vorgelegt werden.

- Spezialteams zu bilden, die von der EASO koordiniert würden und punktuell einsetzbar wären, um überlasteten Mitgliedstaaten bei der Erstellung eines ersten Profils der Asylbewerber zu helfen, wobei die Unterstützung in Form von Dolmetschdiensten, Fallbearbeitungen oder der Bereitstellung von Kenntnissen über das Herkunftsland erfolgen kann,
- im Falle eines Ansturms von Asylbewerbern die Umverteilung von Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, zwischen den Mitgliedstaaten unter anderem durch Bereitstellung von EU-Mitteln im Rahmen der existierenden Finanzierungsinstrumente zu erleichtern.

Schließlich sollte das Problem des durch große Zahlen von Asylbewerbern entstehenden Drucks auf die finanziellen Ressourcen eines Mitgliedstaates vor dem Hintergrund des generell auf ihm lastenden Migrationsdrucks betrachtet werden. Die Kommission wird im Verlauf des Jahres 2009 eine Studie in Auftrag geben, in der geprüft werden soll, was zu tun ist, damit die Formen finanzieller Solidarität der EU, etwa der Europäische Flüchtlingsfonds, besser greifen, und ob die vorhandenen Finanzierungsinstrumente den Problemen der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung großer Massen illegaler Migranten tatsächlich gerecht werden. Konkrete Vorschläge werden erst gemacht, wenn die Ergebnisse der Studie vorliegen.

## **5.2. Solidarität nach außen**

In den kommenden Jahren wird die auswärtige Dimension der Asylpolitik noch stärker ins Blickfeld rücken. Die EU muss das Flüchtlingsproblem gemeinsam mit Drittstaaten und Erstasyllandern in den Griff bekommen, die einen sehr viel größeren Anteil des weltweiten Flüchtlingsaufkommens schultern müssen als Europa. Deshalb sollen mehr Finanzmittel für Drittländer zur Verfügung gestellt werden, um deren Aufnahmekapazitäten zu erhöhen. Im Zeitraum 2007-2013 hält das „thematische Programm zur Zusammenarbeit mit Drittländern auf den Gebieten von Migration und Asyl“ hierfür insgesamt 384 Mio. EUR bereit. Die Förderung von Asyl und internationalem Flüchtlingsschutz gehört explizit zu den Prioritäten des Programms.

Die Kommission wird außerdem damit fortfahren, den Kapazitätsaufbau im Asylbereich in ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern zu integrieren, wobei sie insbesondere auf ein langfristiges Gesamtkonzept setzt. Die Asylproblematik sollte nicht als eine Frage des Krisenmanagements, sondern als fester Bestandteil der Entwicklungsagenda in den Bereichen Governance, Migration und Schutz der Menschenrechte betrachtet werden.

Außerdem steht die Kommission auf dem Standpunkt, dass sich die EU bei der praktischen Umsetzung ihrer Solidaritätsbekundungen gegenüber Drittländern auf drei im Ansatz verschiedene, aber im Kern miteinander verknüpfte Aktionsfelder konzentrieren sollte:

### *5.2.1. Regionale Schutzprogramme*

Viele der Befragten haben in ihrer Antwort auf das Grünbuch die regionalen Schutzprogramme als wichtiges Instrument zur Stärkung der externen Dimension der Asylproblematik bezeichnet.

Die Kommission steht derzeit in engem Kontakt mit den Mitgliedstaaten, den Aufnahmeländern, dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen und anderen Beteiligten, um die regionalen Schutzprogramme so auszubauen, dass sie den Schutz und

die Asylsysteme in bestimmten Regionen der Welt spürbar verbessern. Ausgehend von der für 2008 anstehenden Evaluierung sollen die regionalen Schutzprogramme zu diesem Zweck in regionale Mehrjahres-Aktionspläne überführt werden, die im Einklang stehen mit den Aktionsplänen für die einzelnen Länder und Regionen sowie mit dem thematischen Programm und die etwaige Defizite in Fragen des Schutzes offenlegen und Vorschläge für konkrete Maßnahmen enthalten.

Die regionalen Schutzprogramme, die bisher für Tansania (als Teil der Region der Großen Seen) sowie für die Ukraine, Belarus und die Republik Moldau aufgelegt wurden, sollen 2009 weiter ausgebaut werden.

Die Kommission wird gemäß ihrer Mitteilung von 2005 prüfen, ob für andere Regionen wie Nordafrika, das Horn von Afrika, Afghanistan oder den Mittleren Osten regionale Schutzprogramme aufgelegt werden können, und eventuell entsprechende Vorschläge unterbreiten. Bei der Entscheidung darüber, wer für die regionalen Schutzprogramme in Frage kommt, werden verschiedene Faktoren berücksichtigt, etwa die Bewertung der besonderen Lage der Flüchtlinge, die im Rahmen der EU-Fonds verfügbaren Mittel sowie die Beziehungen und die Rahmenbedingungen für eine Kooperation zwischen der Union einerseits und bestimmten Ländern und Regionen andererseits.

#### 5.2.2. *Wiederansiedlung*

Die Wiederansiedlung nimmt eine wichtige Stellung in der externen Asylpolitik der EU ein; eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen (UNHCR) und Nichtregierungsorganisationen kann deshalb nur von Nutzen sein.

Dies ist auch der Tenor der Stellungnahmen zum Grünbuch. Die Wiederansiedlung soll daher weiter gefördert und zu einem wirksamen Schutzinstrument ausgebaut werden, das die EU einsetzt, um den Flüchtlingsschutz in Drittländern zu gewährleisten und ihre Solidarität mit Drittländern, die Erstasyl gewähren, unter Beweis zu stellen.

Im Laufe des Jahres 2009 wird die Kommission Vorschläge für ein EU-Wiederansiedlungsprogramm (an dem sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen können) unterbreiten, in dem gemeinsame Kriterien und Koordinierungsmechanismen festgelegt werden sollen. Eine Zusammenarbeit in praktischen und logistischen Fragen (Organisation von Missionen, medizinische und Sicherheitschecks, Regelung von Transportproblemen, erstes Fallstudium durch das UN-Hochkommissariat) trägt zu mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten wie dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, um mit ihnen über Gestalt und Aufgaben des EU-Wiederansiedlungsprogramms zu beraten.

#### 5.2.3. *Gut organisierte und regelgerechte Ankunft von Schutzbedürftigen*

Mit der Ausweitung und zunehmenden Modernisierung der Grenzkontrollen ist das Problem des Zugangs Asylsuchender zum EU-Hoheitsgebiet stärker ins Blickfeld gerückt. Der Weg in die sichere EU verläuft derzeit zu einem nicht geringen Teil über die unregelte Einreise. Dabei spielen Schlepper eine nicht unbedeutende Rolle. Es ist daher äußerst wichtig, dass sich die Union bemüht, die Ankunft von Personen in ihrem Hoheitsgebiet, die berechtigterweise um Asyl nachsuchen, so zu organisieren und zu regeln,

dass diese Personen auf sicherem und legalem Weg Schutz erhalten und Schlepper und Menschenhändler gleichzeitig abgeschreckt werden.

Die Kommission wird zu diesem Zweck prüfen, welche Mittel und Mechanismen es gibt, um schutzbedürftige Personen von sonstigen Migranten zu unterscheiden, *bevor* sie die Grenze des potenziellen Aufnahmelandes erreichen, etwa durch Rückgriff auf die so genannten geschützten Zulassungsverfahren und durch flexiblere Handhabung der Visumsbestimmungen bei Schutzbedürftigkeit.

Wie die im Auftrag der Kommission 2003 durchgeführte Studie zeigt, bedienen sich einige Mitgliedstaaten solcher Mittel oder haben in der Vergangenheit damit experimentiert; sie sind jedoch zahlenmäßig in der Minderheit. Es besteht somit gemeinsamer Handlungsbedarf, um besser Schutz gewähren zu können und gleichzeitig das Schleppertum einzudämmen.

Des Weiteren ist für 2009 eine Studie über die Vorteile, Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU geplant, die in enger Abstimmung mit dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen durchgeführt werden soll. Die Schlussfolgerungen der Studie sollen für künftige Gespräche und die Entwicklung politischer Initiativen genutzt werden, die darauf abzielen, den Zugang zur Union ergänzend zum gemeinsamen europäischen Asylsystem und im Einklang mit den einschlägigen internationalen Standards zu erleichtern.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ist fest entschlossen, mit den in diesem Papier genannten Maßnahmen und durch Kontrolle der ordnungsgemäßen Umsetzung alter und neuer Maßnahmen die im Haager Programm und im EU-Reformvertrag verankerten ehrgeizigen Ziele zu erreichen.

In den kommenden Jahren wird sich die Kommission bei ihren Maßnahmen im Asylbereich von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- **Fortsetzung der Tradition der Union im Bereich der humanitären Hilfe und des Flüchtlingsschutzes sowie Achtung der Grundrechte** bei der Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems: Es muss sichergestellt sein, dass trotz des raschen Wandels in einer Welt, in der Migration und Wanderbewegungen in einem noch nie da gewesenen Tempo und aus unterschiedlicheren Beweggründen als früher stattfinden, diejenigen, die Schutz benötigen, diesen auch erhalten.
- **Schaffung gleicher Bedingungen:** Die EU sollte den Ehrgeiz haben, ein System aufzubauen, das die Gleichbehandlung aller Asylsuchenden gewährleistet, indem es gleich, wo der Asylantrag gestellt wird, dieselben Garantien und Verfahren auf einem hohen Niveau bietet.
- **Verbesserung der Effizienz des Asylsystems:** Das Asylsystem sollte so ausgelegt sein, dass die Mitgliedstaaten auf einheitliche Rechtsnormen und Standards sowie auf gemeinsame Vorrichtungen und Kooperationsmechanismen zurückgreifen können, um sicherzustellen, dass während des gesamten Asylverfahrens – vom Augenblick der Aufnahme des Asylsuchenden an bis zur vollständigen Integration des anerkannten Asylbewerbers – hohe Schutzstandards gelten, ohne dass das Ansehen des Asylsystems durch dessen Missbrauch Schaden nimmt und

- **Solidarität nach innen und nach außen:** Die Union muss ihre Mitgliedstaaten künftig noch mehr unterstützen, wenn es darum geht, Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Die Solidarität sollte auch gegenüber Staaten außerhalb der EU zum Ausdruck gebracht werden, indem deren Fähigkeit gestärkt wird, wirksamen Schutz und dauerhafte Lösungen zu bieten, wobei die Union bereit sein muss, einen angemessenen Teil der Last zu tragen.