



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/280
**"Künftiges Gemeinsames
Europäisches Asylsystem"**

Brüssel, den 12. März 2008

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

"Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem"

KOM(2007) 301 endg.

Die Kommission beschloss am 6. Juni 2007, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen

"Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem"
KOM(2007) 301 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 21. Februar 2008 an. Berichterstatterin war Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 443. Plenartagung am 12./13. März 2008 (Sitzung vom 12. März) mit 118 gegen 1 Stimme bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Einleitung zu der Konsultation "Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem"

1.1 Die Rechtsgrundlage für das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem bilden Titel IV "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" des Vertrags von Amsterdam (1999) sowie die Beschlüsse des Rates von Tampere/Finnland (1999) und in der Folge jene des Rates von Den Haag. Außerdem ist in diesem Zusammenhang auf die "operativen" Grundlagen zu verweisen, nämlich die Verordnungen Dublin-I aus dem Jahr 1997 und Dublin-II aus dem Jahr 2003 (2006 in Kraft getreten) sowie das erste Schengenabkommen aus dem Jahr 1985, das 2007 auf einige neue Mitgliedstaaten ausgeweitet wurde. Dabei darf nicht vergessen werden, dass das ursprüngliche Ziel darin bestand, unionsweit für eine einheitliche Übernahme und Umsetzung der vom Großteil der Mitgliedstaaten ratifizierten Genfer Konvention aus dem Jahr 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge zu sorgen und zu gewährleisten, dass Schutzbedürftigen tatsächlich der entsprechende internationale Schutz gewährt wird. Dahinter steht der Wunsch, innerhalb der Europäischen Union einen einheitlichen Flüchtlingsschutz sicherzustellen, der sich auf die vollständige und umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und die von sämtlichen EU-Mitgliedstaaten getragenen humanitären Werten gründet. In dem Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms ist vorgesehen, dass der Vorschlag zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems bis spätestens Ende 2010 angenommen wird.

1.2 Im Hinblick auf die Einleitung der zweiten Phase hat die Kommission im Vorfeld der für Juli 2008 geplanten Veröffentlichung des Aktionsplans mit der Vorlage ihres Grünbuchs eine breit angelegte Konsultation eingeleitet, die die unterschiedlichen Möglichkeiten aufzeigen soll, die der derzeitige gemeinschaftliche Rechtsrahmen bietet.

- 1.3 Die Ziele des Tampere-Programms, die später im Haager Programm fortgeschrieben wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Schaffung eines gemeinsamen Asylverfahrens, eines einheitlichen Schutzstatus und eines homogenen Rahmens sowie Gewährleistung eines in allen EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen hohen Schutzniveaus zur Sicherstellung der einheitlichen Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention.
- 1.4 Im Zuge der ersten Phase wurden in den Jahren 1999 bis 2006 die vier wichtigsten Rechtsinstrumente geschaffen und damit der Grundstein für ein gemeinsames europäisches Asylsystem gelegt. Die Kommission trägt dafür Sorge, dass die bereits verabschiedeten Regelungen fristgerecht umgesetzt und angewandt werden.
- 1.5 Obgleich die Bewertung der im Rahmen der ersten Phase geschaffenen Instrumente noch nicht abgeschlossen ist, hält es die Kommission im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Vorschläge für die zweite Phase so frühzeitig vorzulegen, dass eine Verabschiedung 2010 möglich ist, für notwendig, bereits jetzt Überlegungen zur Gestaltung eines künftigen gemeinsamen Asylsystems anzustellen und eine Debatte darüber zu führen.
- 1.6 **Darüber hinaus macht es sich die Kommission zum Ziel, mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen, die Kapazitäten der beteiligten Akteure auszubauen, die Qualität des Prozesses insgesamt zu verbessern, den derzeitigen Schwachstellen abzu- helfen** und die gegenwärtig angewandten Verfahren mit Hilfe von Begleitmaßnahmen im Bereich der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.
- 1.7 Die Kommission hat das vorliegende Grünbuch in vier Abschnitte - Rechtsinstrumente/Durchführung; Begleitmaßnahmen, Solidarität und Lastenteilung; externe Dimension der Asylproblematik - gegliedert, zu denen sie insgesamt 35 Fragen stellt.

2. **Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 2.1 **Der Ausschuss**, unter Berücksichtigung seiner (zahlreichen) früheren Stellungnahmen zu diesem Thema sowie eingedenk der Empfehlungen von Flüchtlingshilfsorganisationen und der an den portugiesischen und den slowenischen Ratsvorsitz gerichteten Bemerkungen des UNHCR¹,
- 2.2 weist darauf hin, dass bei der Behandlung von Asylfragen im Rat bereits jetzt eine qualifizierte Mehrheit genügt, wohingegen für Fragen im Zusammenhang mit dem Thema Einwanderung nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzips gilt; im Rahmen des Vertrags von Lissabon sollte daher auch in diesem Bereich zum Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit übergegangen werden. Außerdem empfiehlt der Ausschuss der Kommission und dem Rat, bei der Schaffung eines gemeinsamen Verfahrens darauf zu achten, dass nationale Ausnahme-

¹ Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen.

regelungen ("Opt-out"), die von bestimmten Mitgliedstaaten häufig genutzt werden, ausgeschlossen bzw. tunlichst vermieden werden;

- 2.3 befürwortet die Schaffung eines gerechten Asylsystems, d.h. eines Systems mit menschlichem Antlitz, bei dem der Schutz von Asylwerbern als wichtiges Ziel eines europäischen Integrationsprozesses gilt, der auch auf die Gewährleistung eines entsprechenden Niveaus an Sozialschutz ausgerichtet ist. Er weist darauf hin, dass die Ziele im sozialen Bereich weder im Widerspruch zu den Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen der Bevölkerung in den Aufnahmeländern noch zu jenen der Mitgliedstaaten stehen und diese in keiner Weise berühren;
- 2.4 fordert nachdrücklich, die erforderlichen Voraussetzungen für die Einhaltung der einschlägigen internationalen Abkommen sowie der entsprechend den internationalen Rechtsnormen, des humanitären Völkerrechts und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates erlassenen EU-Richtlinien zu schaffen, die Verantwortung besser unter den einzelnen Mitgliedstaaten aufzuteilen, für eine rasche Wiederansiedlung und Integration von Personen zu sorgen, denen Flüchtlingsstatus bzw. subsidiärer Schutz gewährt wurde und eine ehrliche, auf Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtete Politik zu führen, die zur Demokratisierung bestimmter Drittstaaten und zu mehr internationaler Solidarität in Asylfragen beiträgt;
- 2.5 zu diesem Zweck empfiehlt er folgende Maßnahmen, die seiner Auffassung nach nur als Gesamtpaket sinnvoll sind und sich wechselseitig ergänzen:
- 2.5.1 Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, muss unabhängig von einer Verstärkung der Kontrollmaßnahmen stets die Einreise in das Hoheitsgebiet der EU gewährt werden, damit zumindest das Recht, einen Asylantrag zu stellen, unabhängig von der dafür gewählten Form, sowie das Recht auf Zugang zu einem fairen und effizienten Verfahren gewahrt ist;
- 2.5.2 Anträge auf Gewährung des Flüchtlingsstatus sind auch dann stets zu prüfen, wenn sie an der Grenze gestellt werden, und die entsprechende Entscheidung ist von der zuständigen Behörde schriftlich zu begründen, bevor die Gewährung subsidiären Schutzes in Erwägung gezogen wird;
- 2.5.3 Asylbewerber müssen frei wählen können, bei welchem Land sie einen Asylantrag stellen;
- 2.5.4 unbegleiteten Minderjährigen und Frauen sowie schutzbedürftigen Personen², also Asylbewerbern, die physisch, psychisch bzw. geistig benachteiligt sind und besonderer Betreuung bedürfen, wie z.B. Schwangere, Kinder, ältere Menschen, Kranke, Behinderte usw., ist besonderer Schutz zu gewähren;

²

Im Sinne der Definition des UNHCR (Master Glossary of Terms, Juni 2006).

- 2.5.5 die besonderen Formen der Verfolgung, denen Frauen manchmal zum Opfer fallen, müssen berücksichtigt, auf individueller Basis bewertet und unabhängig von den Personen, die sie begleiten oder von denen sie begleitet werden (minderjährige Kinder bzw. Ehegatte, Verwandte oder andere), als Gründe auf einen Anspruch für die Gewährung von Schutz anerkannt werden³;
- 2.5.6 der Antrag eines jeden Asylwerbers muss eingehend und einzeln geprüft werden, außerdem müssen ein Dolmetscher sowie ein kostenloser Rechtsbeistand gestellt und eine ausreichend lange Frist für die Antragsstellung vorgesehen werden;
- 2.5.7 die grundlegenden Prinzipien für die Durchführung eines Asylverfahrens sind bei der Bearbeitung aller Asylanträge einzuhalten, und zwar auch bei solchen, die offensichtlich un begründet sind;
- 2.5.8 wird gegen die Ablehnung eines Antrags auf Gewährung des Flüchtlingsstatus bzw. subsidiären Schutzes ein Rechtsbehelf eingelegt, so muss dieser immer aufschiebende Wirkung im Hinblick auf eine Abschiebung haben; dies gilt insbesondere für Personen, deren Leben bzw. Freiheit im Falle einer Abschiebung in ein anderes Land bedroht wäre;
- 2.5.9 Flüchtlingen muss die Integration und eine Wiederansiedlung unter normalen und menschenwürdigen Bedingungen ermöglicht werden, indem so früh wie möglich nach ihrem Eintreffen im Aufnahmeland in Absprache mit ihnen selbst die für ein selbständiges Leben erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden: Zugang zu Gesundheitsversorgung, Hilfe beim Einleben und dem Erlernen der Landessprache, Kontakte zu Flüchtlingsorganisationen und der lokalen Bevölkerung, Bildungsmaßnahmen einschließlich Prüfung und Anerkennung von Qualifikationen, Zugang zum offiziellen Arbeitsmarkt usw.;
- 2.6 empfiehlt, NGO und Organisationen, die juristische, materielle bzw. humanitäre Hilfe für Flüchtlinge leisten, jederzeit Zutritt zu Gewahrsamseinrichtungen und Haftanstalten zu gewähren, und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um offene oder geschlossene Einrichtungen handelt. Im Zusammenhang mit Modellen für die Wiederansiedlung anerkannter Flüchtlinge weist der Ausschuss im Hinblick auf eine Lastenteilung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ferner auf seine in der Stellungnahme CESE 1643/2004 vom 15. Dezember 2004 und insbesondere in Ziffer 2.4 erhobene Forderung hin, wonach "[...] die Voraussetzungen für die Anwesenheit nichtstaatlicher Organisationen oder Flüchtlingshilfsorganisationen in den Aufnahmezentren verbessert werden müssen, indem Partnerschaftsabkommen mit den

3

Vergewaltigungen, Vergewaltigungen zu Kriegszeiten, physische, psychische oder soziale Repressionen aufgrund der Weigerung sich einer von Männern geschaffenen Gesellschaftsordnung zu unterwerfen, usw. Siehe dazu Ziffer 2.5.1 der Stellungnahme des EWSA zum Thema "Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen", Berichterstatterin: Frau Le Nouail-Marlière (ABl. C 221 vom 17.9.2002): "Die Formen geschlechtsspezifischer Verfolgung (Genitalverstümmelungen bei Frauen, Zwangsehe, Steinigung bei vermutetem Ehebruch, systematische Vergewaltigung von Frauen und jungen Mädchen als Kriegsstrategie, um nur einige zu nennen) sollten als anspruchsbegründende Gründe für die Stellung eines Asylantrags und als legitime Gründe für die Gewährung von Asyl in den Mitgliedstaaten anerkannt werden, auch wenn sie nicht explizit in der Genfer Konvention von 1951 festgeschrieben sind".

Behörden des Aufnahmelandes ausgehandelt oder zumindest die Rechte solcher Organisationen geklärt werden";

- 2.6.1 diese Standards zur Gewährleistung menschenwürdiger Aufnahmebedingungen sollten für alle Asylsuchenden gelten, die Anspruch auf Gewährung des Flüchtlingsstatus bzw. subsidiären Schutzes haben;
- 2.6.2 alternativen Möglichkeiten (Unterbringung in offenen Zentren) ist der Vorzug gegenüber der systematischen Gewahrsamnahme von Asylsuchenden in hermetisch abriegelten Zentren zu geben, zu denen NGO und in manchen Fällen selbst das Rote Kreuz der Zutritt verwehrt ist;
- 2.7 rät von der Verwendung von Listen so genannter sicherer Drittstaaten ab (Einhaltung des in der Genfer Flüchtlingskonvention garantierten Rechts auf individuelle Prüfung des Asylanspruchs) und empfiehlt, die Anerkennung als sichere Herkunfts- oder Durchreisendrittstaaten von Ländern, die Asylbewerbern weder das Recht auf Prüfung ihrer individuellen Situation noch die sich daraus ergebenden Rechte einräumen, nochmalig zu überprüfen⁴;
- 2.8 falls jedoch Listen von als "sicher" geltenden Ländern beibehalten werden, sollten diese nach Auffassung des Ausschusses für alle Mitgliedstaaten in gleicher Form gelten und von den nationalen Parlamenten sowie vom Europäischen Parlament bestätigt werden, wobei die einschlägigen NGO gebührend einzubeziehen und deren Informationen zu berücksichtigen sind, wobei diese Listen nach Auffassung des Ausschusses vorläufig nicht mehr eingesetzt werden sollten;
- 2.9 empfiehlt ferner, die Küstenwache, Ordnungskräfte sowie öffentliche und private Leistungsträger, die in den einzelnen Phasen des Asylverfahrens Kontakt zu den Asylsuchenden haben (Polizei, Zoll, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung), in Sachen Asylrecht und humanitäres Völkerrecht zu schulen;
- 2.10 bekräftigt erneut seine Empfehlung, die Leistungen gebührend zu berücksichtigen, die von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Bereich der Erstbetreuung und der dauerhaften Integration von Asylsuchenden erbracht werden, denen der Flüchtlingsstatus oder eine andere Form internationalen Schutzes gewährt wird, und die Gebietskörperschaften daher umfassend in die Erarbeitung einer gemeinsamen Asylpolitik einzubeziehen. Außerdem sollte die Ausschöpfung und die Zuweisung der Mittel aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) wie nachstehend erläutert beibehalten bzw. präzisiert werden;
- 2.11 befürwortet die Errichtung einer europäischen Unterstützungsagentur für die Mitgliedstaaten unter der Voraussetzung, dass sie die Arbeit der regionalen bzw. lokalen Außenstellen des UNHCR ergänzt und zur Erreichung der Zielvorgaben beiträgt, d.h. erstens, zur Verbesserung

4

Siehe Ziffer 2.7 der Stellungnahme des EWSA vom 15.12.2004 zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Das einheitliche Asylverfahren als nächster Schritt zu einem effizienteren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem", Berichtsteratterin: Frau Le Nouail-Marlière (ABl. C 157 vom 28.6.2005).

der Qualität und der Einheitlichkeit der Asylentscheidungen, damit Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, dieser Schutz unabhängig davon, in welchem EU-Mitgliedstaat sie ihren Asylantrag stellen, auch tatsächlich gewährt wird, und, zweitens, zur laufenden Überprüfung des EU-Rechts auf die vollständige Übereinstimmung mit den internationalen Asylrechtsbestimmungen und dem humanitären Völkerrecht. Diese Unterstützungsagentur könnte in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, der bislang dafür verantwortlich bzw. daran beteiligt war, Schulungen für Grenzschutzbeamte organisieren (seit der Erweiterung der Schengenzone vor allem, aber nicht ausschließlich an den EU-Ostgrenzen - Ungarn, Polen, Slowakei, Slowenien), damit diese zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten unterscheiden können;

- 2.12 ist der Auffassung, dass die Maßnahmen zur Kontrolle der Einwanderung nicht zu Verletzungen der Grundrechte und insbesondere des aufgrund von Verfolgung zu gewährenden Rechts auf Asyl führen dürfen;
- 2.13 fordert einen nachdrücklichen Hinweis auf die bedingungslose Verpflichtung von Kapitänen, bei Aufgriffen und Rettungsaktionen auf See in Not geratenen Personen Hilfe zu leisten; außerdem sollte die Verantwortung der Kapitäne für das Anlanden aus Seenot geretteter Personen anerkannt, umgehend eine Prüfung der Asylanträge veranlasst und gegebenenfalls internationaler Schutz gewährt werden;
- 2.14 verweist im Zusammenhang mit der Debatte über die Schaffung eines unionsweit einheitlichen Asylverfahrens auf seine Stellungnahme 1644/2004 vom 15. Dezember 2004 und insbesondere auf seine Empfehlungen und Warnungen hinsichtlich der Gefahr einer im Zeitraum 2004/2008 drohenden Nivellierung nach unten, also im Zeitraum zwischen der Konsultation über ein einheitliches Asylverfahren und der Vorlage des Grünbuchs über eine gemeinsame Asylpolitik;
- 2.15 ruft den Mitgliedstaaten in Erinnerung, dass bei Verfahren unabhängig von ihrer Form (Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahren) in sämtlichen Phasen die Gewährung des erforderlichen Schutzes und nicht etwa Anklage im Vordergrund stehen sollte;
- 2.16 empfiehlt der Kommission und dem Rat, bei der Mittelzuweisung und Ausschöpfung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013, der innerhalb des generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" eingerichtet wurde, nachvollziehbar und transparent vorzugehen, und empfiehlt, wie bereits in einer früheren Stellungnahme⁵ geschehen, "in den Entscheidungen zur Einrichtung der verschiedenen Fonds konkrete Vorkehrungen zu treffen, um die nichtstaatlichen Akteure so früh wie möglich in den von den Mitgliedstaaten und der Kommission festzulegenden mehrjährigen Orientierungsrahmen einzubinden";

⁵

Siehe Ziffer 2.4 und die Schlussfolgerungen der Stellungnahme des EWSA vom 14. Februar 2006, Berichterstatterin Frau Le Nouail-Marlière (ABl. C 88 vom 11.4.2006).

- 2.17 empfiehlt ferner, dafür Sorge zu tragen, dass die finanziellen Anreize, die in Abhängigkeit von den - wie im Falle Schwedens oder auch Maltas und Zyperns (im Hinblick auf ihre Fläche und ihren Bevölkerungsanteil) erheblichen - Beiträgen der Mitgliedstaaten gewährt werden, nicht andere Mitgliedstaaten dazu veranlassen, sich teilweise aus ihrer Verantwortung und ihren Verpflichtungen im Bereich des Zugangs zum Hoheitsgebiet, der Prüfung von Asylanträgen, der Ansiedlung von Flüchtlingen im Hoheitsgebiet (Solidarität und Lastenteilung) oder außerhalb (Beitrag zu außerregionalen Bemühungen) zu stehlen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Der Ausschuss begrüßt, dass die Öffentlichkeit im Rahmen des vorliegenden Grünbuchs zu dem künftigen Gemeinsamen Europäischen Asylsystem konsultiert wird. Er zeigt sich ferner erfreut darüber, dass die Kommission die Gelegenheit ergreift, um aufzuzeigen, wie die Mängel des einschlägigen EU-Rechts behoben und die Unterschiede zwischen den gesetzlichen Regelungen in Europa und der Handhabung in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgeglichen werden können.
- 3.2 Er ermutigt die Kommission und den Rat, dafür Sorge zu tragen, dass die Debatte über das Grenzmanagement nicht zu einer Aushöhlung des Grundrechts auf Asyl bzw. internationalen Schutz führt, und zwar sowohl im Hinblick auf die Maßnahmen an den Land-, Luft- und See-grenzen als auch insbesondere das Aufgreifen und die Rettung auf See innerhalb oder außerhalb der Hoheitsgewässer der EU-Mitgliedstaaten.
- 3.3 Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus sowie insbesondere der Kriminalität und des Menschenhandels ruft der Ausschuss die Kommission und den Rat nachdrücklich auf sicherzustellen, dass sich globale Bedrohungsszenarien nicht negativ auf die Einstellung der Menschen zu Flüchtlingen und Asylsuchenden auswirken und die Unversehrtheit und die Definition des Rechts auf Asyl davon unberührt bleiben.

4. **Rechtsinstrumente**

4.1 **Rechtsinstrumente, Bearbeitung von Asylanträgen, nationale Ausnahmeregelungen**

Laut Kommission, die sich dabei auf viele Berichte von NGO und des UNHCR stützt, werden in der "Asylverfahrensrichtlinie" Verfahrensvorschriften festgelegt, die auf gemeinsamen Mindestkriterien beruhen und genügend Ermessensspielraum für nationale Anpassungen und Ausnahmeregelungen der Mitgliedstaaten lassen. Dies führt dazu, dass den in der EU Schutz-suchenden nicht in allen Ländern dieselben Garantien gewährt werden, vielmehr hängt das Schutzniveau davon ab, an welches Land sie sich wenden bzw. in manchen Ländern sogar von dem Ort, an dem der Asylantrag gestellt wird. Diese Varianzbreite hat auch zu der Konsequenz geführt, dass einige Länder nach und nach die Garantien für die Rechte der Asylsuchenden abgebaut haben, wie einige nationale Gesetzesnovellen beweisen.

Der Ausschuss befürwortet die angestrebte Errichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, das in erster Linie gewährleisten soll, dass jeder Asylsuchende Zugang zu einem fairen und effizienten Verfahren hat. **Gleichzeitig erscheint die Einführung eines gemeinsamen Verfahrens wohl kaum vereinbar mit nationalen Ausnahmeregelungen, von denen die Mitgliedstaaten reichlich Gebrauch machen.** Der Ausschuss wird sehr aufmerksam beobachten, ob die einzelnen im "Aktionsplan" der Kommission vorgeschlagenen Verfahren tatsächlich gemeinsamen Charakter haben. Er wird ferner sehr genau darauf achten, die Festlegung gemeinsamer Verfahrensregeln und gemeinsamer Kriterien nicht nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner im Hinblick auf den Flüchtlingsschutz erfolgt.

4.2 **Sichere Herkunftsländer**

Der Ausschuss zeigt sich besorgt wegen der Hindernisse, die dem Zugang zu einem fairen Verfahren für bestimmte Asylbewerber im Wege stehen, was gegen den Nichtdiskriminierungsgrundsatz der Genfer Flüchtlingskonvention (Artikel 3) verstößt.

Dies gilt für Personen, die aus Ländern bzw. Drittstaaten kommen, die als "sicher" gelten, und deren Antrag im Rahmen einer schnellen Untersuchung oder eines "beschleunigten" oder "prioritären" Verfahrens ohne Anspruch auf Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung als "unbegründet" eingestuft werden kann. Die Tatsache, dass es den Mitgliedstaaten nicht gelungen ist, sich auf eine gemeinsame Liste zu verständigen, schafft in der Praxis Ungleichheiten, insbesondere bei der Anwendung der Dublin-II-Verordnung: Der "zuständige Mitgliedstaat" kann demzufolge den Antrag unter Verweis auf seine nationale Liste der sicheren Herkunftsländer als unzulässig erklären, auch wenn dieses Land nicht auf der Liste des Landes steht, das die Weiterleitung veranlasst hat.

Der Ausschuss empfiehlt den Mitgliedstaaten, umgehend eine einheitliche Liste aufzustellen.

Unter Bekräftigung der Tatsache, dass der "freie und uneingeschränkte Zugang zum Hoheitsgebiet wie auch zum Asylverfahren grundlegende Garantien (sind), um deren Verwirklichung sich die Mitgliedstaaten bemühen müssen"⁶, ist der Ausschuss ferner der Auffassung, dass der Begriff des sicheren Drittlandes "keinesfalls als Begründung für eine Antragsablehnung herangezogen werden" darf⁷, sondern in Anwendung der Genfer Konvention einer eingehenden Prüfung unterzogen werden muss. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass aufgrund der Verpflichtung zur individuellen Prüfung der Schutz- und Asylanträge nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Land für jeden Einzelnen als sicher gelten oder eine Person nicht aufgrund ihres besonderen Status verfolgt werden kann (Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, Verfolgung durch eine oder mehrere nicht staatliche Stellen, u.a.).

⁶ Siehe Ziffer 3.2.2 der EWSA Stellungnahme vom 26.4.2001 zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft" (ABl. C 192 vom 10.7.2001), Berichterstatter: Herr Melicías.

⁷ Idem, Ziffer 3.2.12.3.

Außerdem ist hervorzuheben, dass die geplante Regelung keine Garantie dafür bietet, dass dem Asylsuchenden in dem Land, in das er gegebenenfalls zurückgeschoben wird, tatsächlich ein wirksamer und dauerhafter Schutz gewährt wird.

4.3 **Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung**

In Anwendung der Grundsätze der Wirksamkeit und der Gleichheit dürfen die in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidungen nicht zum Verlust der Möglichkeit führen, vor einer Behörde oder einer unparteiischen oder unabhängigen Gerichtsstanz einen Rechtsbehelf einzulegen. Da dieses Recht offenbar in einigen Mitgliedstaaten häufig restriktiv oder nur scheinbar gewährt wird, drängt der Ausschuss darauf, dass **dieser Rechtsbehelf immer aufschiebende Wirkung haben muss**, und ersucht die Kommission, dafür Sorge zu tragen.

4.4 **Informationen über das Herkunftsland**

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Prüfung eines Asylantrags auf zuverlässigen Daten über die realen Risiken in den Herkunftsländern basieren muss. In seiner Stellungnahme vom 26. April 2001 plädierte der Ausschuss dafür, dass diese "*Informationen über die Lage in den Herkunftsländern der Asylbewerber und den Transitländern auch durch die als repräsentativ anerkannten Organisationen der Zivilgesellschaft vorgelegt werden können, die in dem betreffenden Mitgliedstaat, der den Asylantrag prüft, tätig sind*"⁸.

Im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen Systems für alle Mitgliedstaaten vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass Qualität und Einheitlichkeit der Entscheidungen erster Instanz weitgehend von der Qualität und Einheitlichkeit der über die Herkunftsländer verfügbaren Informationen abhängen, auf die sich die Behörden oder Gerichte der Mitgliedstaaten beziehen.

4.5 **Asyl an der Grenze**

Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, den Zugang zu den Verfahren zu verbessern, zeigt sich jedoch besorgt über die dürftige Unterrichtung der Antragsteller über ihre Rechte und die ihnen gewährten Garantien.

Im Zusammenhang mit dem - entgegen der verzerrten Medienberichterstattung - stetigen Rückgang der in der EU gestellten Asylanträge⁹ verweist der Ausschuss erneut darauf, dass es jedwedem Asylbewerber, **unabhängig von seiner Lage und seinem Aufenthaltsort**, möglich sein muss, eine tatsächliche Prüfung seines Antrags einzufordern und ihm zu diesem

⁸ Siehe Ziffer 2.3 der EWSA Stellungnahme vom 26.4.2001 zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft" (ABl. C 192 vom 10.7.2001), Berichterstatter: Herr Melicías.

⁹ Im Jahr 2006 wurden in der EU-27 192 300 Asylanträge gestellt, das sind 50% weniger als 2001 und 70% weniger als im Jahr 1992 (EU-15) - Eurostat "Statistik kurz gefasst" 110/2007.

Zweck ein Dolmetscher und ein kostenfreier Rechtsbeistand beigestellt werden müssen und eine ausreichend lange Frist für die Einreichung des Antrags vorzusehen ist. Er weist ferner auf seinen Vorschlag hin, dass *"dem Asylbewerber auch die Möglichkeit eingeräumt werden (muss), sich mit anerkannten Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu setzen, die sich die Wahrung und Förderung des Asylrechts zum Ziel gesetzt haben"*¹⁰.

In diesem Sinne weist der Ausschuss auch auf seine Vorbehalte gegen die zu häufige Bewertung von Asylanträgen als *"offensichtlich unbegründet"* durch die Mitgliedstaaten hin. Die Zahl der Fälle, in denen eine solche Einstufung vorgenommen wird, nimmt rapide zu, was auf die zu vage Formulierung von Artikel 23 Absatz 4 der Verfahrensrichtlinie zurückzuführen ist, sodass seines Erachtens eine Neudefinition dieses Begriffs erforderlich ist. In Übereinstimmung mit dem UNHCR **bekräftigt er seinen Wunsch, "dass die wesentlichen Grundsätze für die Gewährleistung eines korrekten und gerechten Asylverfahrens für sämtliche - und zwar auch für "offensichtlich unbegründete" - Asylanträge gelten"**¹¹.

Folglich nimmt der Ausschuss mit Interesse die von der Kommission vorgeschlagene "Stärkung der rechtlichen Garantien" zur Kenntnis, "die für die entscheidende erste Phase der Grenzverfahren und insbesondere den Registrierungsprozess und die Sicherheitsüberprüfung gelten".

4.6 Einheitliches Verfahren

Nach Ansicht der Kommission könnten "greifbare Fortschritte (...) auch dadurch erreicht werden, dass in das Gemeinsame Europäische Asylsystem ein einheitliches Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auf subsidiären Schutz als obligatorisches Element aufgenommen wird"¹². Ersten Erfahrungen mit dem "einheitlichen Verfahren" zufolge konnten die Wartezeiten bis zu der Entscheidung und somit die Zeit der Unsicherheit für den Asylbewerber tatsächlich beträchtlich verkürzt werden.

Ein solches Verfahren setzt voraus, dass sich der Antragsteller an eine zentrale "Anlaufstelle" wendet und sich die Entscheidungsinstanz zunächst zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention und erst in einem zweiten, ergänzenden Schritt zum subsidiären Schutz äußert. **Zu diesem Zweck müsste ein derartiges Verfahren überall anwendbar sein, auch bei an der Grenze gestellten Anträgen**¹³.

Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 29. Mai 2002 bekräftigt der Ausschuss indes erneut, dass *"der subsidiäre Schutz kein Mittel sein kann, den durch den Flüchtlingsstatus verliehe-*

10 Melicías, Ziffer 3.2.4.4.

11 Melicías, Ziffer 3.2.15.2; Pressekonferenz des UNHCR sowie Empfehlungen des UNHCR an den portugiesischen und den slowenischen EU-Ratsvorsitz vom 15. Juni 2007 bzw. 11. Dezember 2007.

12 Grünbuch Seite 4.

13 "Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive"; UNHCR, November 2007.

nen Schutz abzuschwächen"¹⁴. Gleichzeitig stellt er ebenso wie der UNHCR¹⁵ fest, dass die Mitgliedstaaten offenbar sehr häufig subsidiären Schutz gewähren, ohne dass dies wirklich mit einer Entwicklung der Lage in den Herkunftsländern in Verbindung gebracht werden kann und vielfach ohne eine ausreichende Begründung in den Entscheidungen, wie sie den Asylsuchenden eigentlich zustehen würde.

4.7 **Aufnahmebedingungen für Asylsuchende; Standards**

Bei den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende stellt der Ausschuss große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten fest. Einige tendieren eher dazu, bei einer Harmonisierung restriktivere Rechtsvorschriften zu erlassen, wie die Einführung von *"geografischen Auflagen (...)*bei der Einreichung des Antrags und des Wohnorts"¹⁶, um die Attraktivität einiger Länder gegenüber anderen zu mindern.

Der Ausschuss ist sich bewusst, dass die Existenz unterschiedlicher nationaler Bestimmungen Ursache für Sekundärströme ist; daraus lässt sich allerdings nicht schlussfolgern, dass deshalb die Rechte der Asylsuchenden entsprechend beschnitten werden müssen. Wenn in den Mitgliedstaaten gemeinsame Bestimmungen gelten und auch einheitlich zur Anwendung gebracht werden, erübrigt sich die Forderung nach einem über die notwendigen Anforderungen hinausgehenden Schutzniveau zum Ausgleich der Disparitäten.

4.8 **Zugang zu Ausbildung und zum Arbeitsmarkt**

Im Zusammenhang mit dem Zugang der Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt werden in einigen Mitgliedstaaten im Wesentlichen zwei Gegenargumente ins Feld geführt: der Wunsch nach Handlungsspielraum, um der jeweiligen Arbeitsmarktsituation gerecht zu werden sowie die Tatsache, dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nur vorläufig wäre, weil der Prozentsatz an abgelehnten Asylanträgen voraussichtlich hoch bleibt und die Prüfungsverfahren schneller werden.

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass es trotz der angestrebten zügigeren Bearbeitung der Asylanträge in manchen Ländern aufgrund der Anzahl und der Art der von den Antragstellern

¹⁴ Siehe Ziffer 2.3.5 der EWSA-Stellungnahme vom 29.5.2002 zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen", Berichterstatterin: Frau Le Nouail-Marlière (ABl. C 221 vom 17.9.2002).

¹⁵ **Siehe Studie in Fußnote 13.** Darüber hinaus weist der Ausschuss auf die Vorschläge zur Änderung der Anerkennungsrichtlinie (zu den Artikeln 8.3; 8.1; dem Erwägungsgrund 26 von Artikel 15 Buchstabe c); zu den Artikeln **12 und 14** (Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951) und 17 und 19) sowie auf folgende Empfehlungen hin: an die Europäische Kommission gerichtet: Befassung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) mit Auslegung und Rechtsentscheiden; unionsweite Gewährleistung und Überprüfung der Qualität von Entscheidungen; Bildung; Erarbeitung von Leitlinien; an die EU-Mitgliedstaaten gerichtet: Anwendung der UNHCR-Leitlinien; Ersuchen nationaler Gerichte um Vorabentscheid durch den EuGH; schriftliche Vorlage von Entscheidungen; Qualitätskontrolle der auf nationaler Ebene gefällten Entscheidungen; Analyse des Potenzials der Schutzakteure; Schutz vor Ort; Zugang und Zugangsvoraussetzungen; erhebliche Risiken; Begründungen und Ausschlüsse; **UNHCR; November 2007.**

¹⁶ Frankreich: "Informationsbericht der Delegation der Nationalversammlung für die EU", vorgelegt von Herrn Lequiller, Nr. 105 vom 25. Juli 2007.

eingereichten Dossiers zu langen Fristen für die Prüfung der Anträge kommen kann. Er gibt zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten gemäß der "Aufnahmerichtlinie" zwar dafür Sorge zu tragen haben, *"dass die gewährten materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet"* (Artikel 13), **die Integration von Flüchtlingen in den Aufnahmeländern aber von deren Chance abhängt, ein selbständiges Leben zu führen, und diese Integration umso erfolgreicher sein wird, je schneller nach dem Eintreffen im jeweiligen Aufnahmeland die für ein selbständiges Leben erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden.**

In seiner Stellungnahme vom 28. November 2001 vertrat der Ausschuss die Auffassung, dass "der materielle und moralische Vorteil, den die Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt (Artikel 13) sowohl für den aufnehmenden Staat als auch für den Asylbewerber hat, (...) auf der Hand"¹⁷ liegt. Er bekräftigt diesen Standpunkt und betont nachdrücklich, dass den Asylbewerbern insbesondere eine Ausbildung, der Spracherwerb und der Zugang zu medizinischer Versorgung gewährt werden muss.

Die Tatsache, dass einige Asylsuchende nicht auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates bleiben können, wenn ihr Asylantrag abgelehnt wurde, ist kein schlagkräftiges Argument gegen Maßnahmen zur Stärkung der Selbständigkeit von Asylbewerbern, die *"die beste Voraussetzung für einen erfolgreichen Integrationsprozess oder für eine erfolgreiche Rückkehr in die Herkunftsländer"*¹⁸ sind. Hingegen deutet alles darauf hin, dass die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt der Schwarzarbeit Vorschub leistet.

Der Ausschuss teilt den Standpunkt der Kommission, dass **diese Standards für eine menschenwürdige Aufnahme unterschiedslos für jeden Asylsuchenden gelten könnten, unabhängig davon, ob ihm der Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz gewährt wird.**

4.9 Gewahrsam

Der Ausschuss bringt seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten dazu übergegangen ist, Asylbewerber in "geschlossenen Zentren" unterzubringen, die mehr an Gewahrsam als an Aufnahme denken lassen.

Der Ausschuss schließt sich den Empfehlungen des Europarates an und bekräftigt seinen bereits formulierten Standpunkt, dass **der Gewahrsam von Asylbewerbern nur ausnahms-**

¹⁷ CESE 1482/2001, Berichterstatter: die Herren Mengozzi und Pariza Castaños, Ziffer 4.3.

¹⁸ Idem, Ziffer 3.1.

weise und nur so lange wie unbedingt erforderlich vorzusehen ist¹⁹. Alternativen Lösungen sind hier zu bevorzugen²⁰.

In jedem Fall darf der in Gewahrsam genommene Asylbewerber nicht als "Krimineller" behandelt werden und muss, ebenso wie jeder andere Asylbewerber auch, Zugang zu kostenlosem, unparteiischem und qualifiziertem rechtlichen Beistand haben. NGO müssen die Möglichkeit haben, den Asylsuchenden mit Rat und Tat zur Seite zu stehen. "Schutzbedürftigen" Personen²¹, wie Minderjährigen und insbesondere unbegleiteten Minderjährigen, muss besonderer Schutz gewährt werden.

Die besonderen Formen der Verfolgung, denen Frauen manchmal zum Opfer fallen, müssen berücksichtigt, auf individueller Basis bewertet und unabhängig von den Personen, die sie begleiten oder von denen sie begleitet werden (minderjährige Kinder bzw. Ehegatte, Verwandte oder anderes.), als Gründe für einen Anspruch auf die Zuerkennung persönlichen Schutzes anerkannt werden.

Der Ausschuss ist ferner der Ansicht, dass diese "geschlossenen Zentren" in regelmäßigen Abständen vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) inspiziert werden müssten.

4.10 Zuerkennung des Schutzes

Ungeschützte und nicht abschiebbare Personen

Die Kommission strebt die Harmonisierung des Status von Personen an, die aus bestimmten Gründen nicht abgeschoben werden können, obwohl ihr Asylantrag abgelehnt wurde. Hierbei geht es um die Anwendung der im Rahmen der internationalen Instrumente zum Schutz von Flüchtlings- bzw. Menschenrechten festgelegten Grundsätze in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

¹⁹ Siehe Ziffer 3.2.11 der EWSA-Stellungnahme vom 26. April 2001 zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft", Berichterstatter: Herr Melicías (ABl. C 192 vom 10.7.2001).

²⁰ Siehe Ziffer 4.1.1 des Berichts über die internationale Untersuchungsmission "Ausländer einsperren, Flüchtlinge abschrecken: die Steuerung der Migrationsströme in Malta", Internationaler Dachverband der Menschenrechtswissenschaftler, Catherine Teule.
Siehe ferner die beim EU-Beitritt Rumäniens erfolgte Modernisierung hin zu überwachten, aber doch offenen Unterbringungszentren, die bei dem Arbeitsbesuch im Rahmen der Erarbeitung der Stellungnahmen des EWSA vom 15.12.2004 zur "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen: Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen" und zur "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Das einheitliche Asylverfahren als nächster Schritt zu einem effizienteren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem" (Berichterstatterin: Frau Le Nouail-Marlière; ABl. C 157 vom 28.6.2005) festgestellt werden konnte.

²¹ Im Sinne der Definition des UNHCR (Master Glossary of Terms, Juni 2006): Personen, die physische, psychische bzw. geistige Probleme haben und besonderer Betreuung bedürfen, wie z.B. Frauen, Schwangere, Kinder, ältere Menschen, Kranke, Behinderte usw.

Die Mitgliedstaaten gehen hier unterschiedlich vor, und der Ausschuss hält es für erforderlich, **die Grundlagen eines derartigen Status eingehend zu definieren und für das gesamte EU-Gebiet zu vereinheitlichen**. Besonders inakzeptabel ist, dass es in einigen Mitgliedstaaten Personen "ohne Status" gibt - also ohne Aufenthaltsgenehmigung, aber auch nicht abschiebbar -, die sich in einer rechtlich, sozial und wirtschaftlich prekären Lage befinden, die mit der Achtung der Menschenwürde unvereinbar ist, was mittlerweile zum Prüfstein für Abschiebungen illegaler Einwanderer geworden ist. Ohne die Komplexität der Frage herunterspielen zu wollen, ist der Ausschuss der Ansicht, dass **es in derartigen Situationen möglich sein sollte, eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung samt Arbeits-erlaubnis zu gewähren**.

4.11 Solidarität und Lastenteilung

Geteilte Verantwortung - Das Dubliner System

In seiner am 12. Juli 2001 verabschiedeten Stellungnahme zu einem "gemeinsamen Asylverfahren" und einem "einheitlichen Status"²² äußerte sich der Ausschuss zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens. Dabei stellte er fest, dass dieser Mechanismus mehr Probleme schafft als löst, die daraus resultierenden Kosten in keinem Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und auch nicht verhindert wird, dass Asylbewerber vor ihrer Überstellung in das Land der Ersteinreise untertauchen.

Der Ausschuss bekräftigt erneut, dass es dem Dublin-System (Verordnung und EURODAC) zu verdanken ist, dass die Frage der Behandlung von Asylanträgen auf EU-Ebene aufgeworfen wurde. Er stellt aber auch fest, dass dieses System, dessen "*vorrangiges Ziel (darin) bestand, (...) rasch festzulegen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines im Gebiet der EU eingereichten Asylantrags zuständig ist*", das sich daraus ableitende Ziel nicht erreicht hat, nämlich "*Sekundärbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten vorzubeugen*"²³, und es für einige Mitgliedstaaten, insbesondere jene mit EU-Außengrenzen, eine zusätzliche und mitunter sehr große Belastung zur Folge gehabt hat.

Im Übrigen ist nach einer Bewertungsstudie der Kommission²⁴ die Überstellungsquote zwischen bestimmten Ländern mehr oder weniger ausgeglichen, sodass sogar geprüft werden könnten, "*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*"²⁵. Die Registrierung der digitalen Fingerab-

22 EWSA-Stellungnahme vom 12. Juli 2001 zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird", Berichterstatter: Herr Mengozzi und Herr Pariza Castaños (ABl. C 260 vom 17.9.2001).

23 Grünbuch, Ziffer 12.

24 Kommission: "Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems" - KOM(2007) 299 endg. - 6. Juni 2007.

25 KOM(2007) 299, Seite 8.

drücke von Asylbewerbern in EURODAC dürfte ausreichen, um das *Asyl-Shopping* und die Praxis von Mehrfachanträgen weiter zu reduzieren.

Der Ausschuss stellt somit fest, dass die Folgen der Anwendung des Dublin-Systems für die Betroffenen in keinem Verhältnis zu den auf technischer Ebene angestrebten Zielen stehen. Seines Erachtens werden gemeinsame Bestimmungen die eine Minimierung der Unterschiede bei der Bearbeitung der Anträge durch die einzelnen Mitgliedstaaten gewährleisten, voraussichtlich dazu führen, dass dieses Kriterium weniger maßgebend für die Wahl des Landes ist, in dem ein Asylbewerber seinen Antrag einreicht, wohingegen kulturelle und soziale Erwägungen auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Integration eines Flüchtlings im Aufnahmeland spielen werden.

Wie bereits in seinen früheren Stellungnahmen²⁶ plädiert der Ausschuss daher dafür, **dass der Asylbewerber für die Einreichung seines Antrags das Land frei wählen kann und die Mitgliedstaaten in diesem Sinne ersucht werden sollten, die in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung vorgesehene humanitäre Klausel umgehend zur Anwendung zu bringen.** Da anerkannte Flüchtlinge berechtigt sind, das Land, das ihnen den Flüchtlingsstatus gewährt hat, zu verlassen und sich in einem anderen Land anzusiedeln, hieße das in der Praxis lediglich, die Wahrnehmung dieses Rechts zu einem früheren Zeitpunkt zu ermöglichen.

In jedem Fall **sollte die Verordnung nach Ansicht des Ausschusses nicht auf unbegleitete Minderjährige Anwendung finden**, es sei denn, dies würde sich als die beste Lösung zum Wohle des Kindes erweisen.

4.12 **Finanzielle Solidarität**

Im Zuge einer entsprechenden Reform des Dublin-Systems sollte die Last der Mitgliedstaaten, die derzeit die ersten Anlaufstellen der Asylbewerber sind, erheblich vermindert werden. Gleichwohl gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anzahl der registrierten Anträge. Ein wirksamer Mechanismus für die Lastenteilung scheint somit notwendig, um jene zu unterstützen, die die meisten Anträge verzeichnen.

Eine Teillösung könnte auch in der so genannten internen Wiederansiedlung (innerhalb der Europäischen Union) bestehen, die aber weder die Regel noch die einzige Möglichkeit darstellen darf. Insbesondere sollten **Wiederansiedlungen nie ohne die ausdrückliche und in voller Kenntnis der Sachlage gegebene Zustimmung des betroffenen Flüchtlings und ohne Gewähr durchgeführt werden, dass dabei auf die erfolgreiche Integration des Flüchtlings im neuen Aufnahmeland Wert gelegt wird.**

²⁶

Stellungnahme des EWSA vom 12. Juli 2001 zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird", Berichterstatter: Herr Mengozzi und Herr Pariza Castañós (ABl. C 260 vom 17.9.2001) und Stellungnahme des EWSA vom 29. Mai 2002 zum Thema "Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen", Berichterstatterin: Frau Le Nouail-Marlière (ABl. C 221 vom 17.9.2002).

4.13 Externe Dimension der Asylproblematik

Unterstützung der Drittländer bei der Erhöhung des Schutzes - regionale Schutzprogramme

Unter Hinweis auf die Erfahrungen mit regionalen Schutzprogrammen, mit deren Hilfe Flüchtlinge in ihren Herkunftsregionen bzw. in den Transitländern geschützt werden sollen, äußert die Kommission die Absicht, diese Programme auszubauen und langfristig weiterzuführen. Dies entspricht auch den Hauptzielvorgaben des Haager Programms.

Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich sämtliche Initiativen, die auf eine Verbesserung der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Drittstaaten abzielen, kann aber nicht umhin, nach der Zweckmäßigkeit von Aufnahmezentren in Ländern zu fragen, die wie die seit Kurzem unabhängigen Staaten (Ukraine, Republik Moldau, Weißrussland) offensichtlich weit davon entfernt sein dürften, die erforderlichen Bedingungen für die Aufnahme von Asylsuchenden zu erfüllen. Er befürchtet daher, dass diese Programme weniger darauf abstellen, Flüchtlingen zu helfen als sie davon abzuhalten, an den EU-Grenzen vorstellig zu werden.

Wie schon die Parlamentarische Versammlung des Europarates²⁷, weist auch der EWSA darauf hin, dass derartige Zentren, sollte ihre Errichtung fortgesetzt werden, **"zunächst innerhalb der Europäischen Union angesiedelt werden sollten, bevor Projekte außerhalb der EU bzw. Europas ins Auge gefasst werden können"**. Der Ausschuss weist nachdrücklich darauf hin, dass Länder, die die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 nicht ratifiziert haben, von der Teilnahme an solchen Programmen auszuschließen sind. Die Unterstützung einzelner Drittstaaten, die mit mehr oder weniger starken Migrationströmen konfrontiert sind, durch die EU bewertet er hingegen positiv.

4.14 Gemischte Migrationsströme an den Außengrenzen

Der Ausschuss weist darauf hin, dass er bereits in seiner Stellungnahme zu Frontex betont hat, die wirksame Kontrolle der Außengrenzen dürfe das Recht auf Asyl nicht berühren. In diesem Zusammenhang hob er auch hervor, dass *"(...) (ferner) die Koordinierung der Rettungsdienste (vor allem der Seerettungsdienste) (Aufgabe der Agentur) sein (sollte), um präventiv tätig zu werden oder denjenigen zu helfen, die einen risikoreichen illegalen Einwanderungsweg gewählt haben und sich in akuter Gefahr befinden"*²⁸ und forderte, dass die **Ausbildungsprogramme für Grenzschutzbeamte auch Kurse zu Menschenrechtsfragen umfassen sollten.**

Was den Aufgriff von Flüchtlingen auf See betrifft, weist der Ausschuss darauf hin, dass es keinerlei Verfahren zur Prüfung von Anträgen auf Einreise in das Hoheitsgebiet bzw.

²⁷ Parlamentarische Versammlung des Europarates: "Evaluierung der Eignung von Transit- und Bearbeitungszentren als Antwort auf gemischte Migrant- und Asylwerberströme" - Dok. Nr. 11304, 15. Juni 2007.

²⁸ CESE 108/2004: Stellungnahme des EWSA vom 29. Januar 2004 zu dem "Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen".

von Asylanträgen gibt. Er fordert daher die Bereitstellung der für die Anwendung solcher Verfahren erforderlichen Mittel, damit Asylanträge möglichst nah am Ort des Aufgriffs entgegengenommen werden können.

4.15 Die Rolle der EU als "Global Player" in Flüchtlingsfragen

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die EU bei der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems dafür Sorge tragen sollte, dass dieses System ein Vorbild für andere Staaten wird, indem sie einen beispielhaften Beitrag zum internationalen Flüchtlingsschutz leistet, die vollständige Übereinstimmung des EU-Rechts mit dem internationalen Asylrecht und dem humanitärem Völkerrecht sicherstellt und ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachkommt.

4.16 Kontrollinstrumente

Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission ihn um Stellungnahme zu dem künftigen gemeinsamen europäischen Asylsystem ersucht, obwohl noch nicht alle Instrumente und Initiativen der ersten Phase bewertet und die einschlägigen Richtlinien noch nicht von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurden. Damit der auf 2010 festgelegte Zeitrahmen eingehalten werden kann, schlägt er vor, Mechanismen vorzusehen, mit deren Hilfe die aufgrund der Evaluierung auf einzelstaatlicher Ebene erforderlichen Anpassungen vorgenommen werden können. Außerdem sollte nach Auffassung des Ausschusses parallel zu der Umsetzung neuer Instrumente und/oder der Überarbeitung bestehender Instrumente ein System zur Analyse und Bewertung der Auswirkungen des gemeinsamen Asylsystems auf die Lage der Flüchtlinge eingerichtet werden, für das die im Grünbuch vorgeschlagene Unterstützungsagentur gemeinsam mit dem UNHCR, den einschlägigen NGO und der EU-Grundrechteagentur verantwortlich sein und den EU-Institutionen sowie den Mitgliedstaaten einmal jährlich einen Bericht vorlegen könnte.

Der Ausschuss fordert die Kommission auf, einmal pro Jahr einen Bericht über die Umsetzung des gemeinsamen Asylsystems zu erarbeiten und diesen den beratenden Organen (EWSA und AdR) sowie dem Europäischen Parlament vorzulegen.

Brüssel, den 12. März 2008

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI