



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/374

**"Der Zusatznutzen
einer gemeinsamen euro-
päischen Asylregelung"**

Brüssel, den 14. Juli 2010

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum

**"Zusatznutzen einer gemeinsamen europäischen Asylregelung sowohl für die Asylbewerber als
auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union"**

(Sondierungsstellungnahme)

Berichterstatter: **Cristian PÎRVULESCU**

Mit Schreiben vom 16. Februar 2010 ersuchte Joëlle MILQUET, Vizepremierministerin und Ministerin für Beschäftigung und Chancengleichheit, zuständig für die Migrations- und Asylpolitik, im Namen des bevorstehenden belgischen Ratsvorsitzes und gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um die Ausarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zu dem Thema:

"Zusatznutzen einer gemeinsamen europäischen Asylregelung sowohl für die Asylbewerber als auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union"
(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 16. Juni 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 464. Plenartagung am 14./15. Juli 2010 (Sitzung vom 14. Juli) mit 133 gegen 1 Stimme bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen**

- 1.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt die positive Haltung der EU-Institutionen im Asylrecht sowie das Interesse einiger Mitgliedstaaten an Fortschritten in diesem Politikbereich zur Kenntnis.
- 1.2 Obwohl die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU weltweit dem Druck zahlreicher Unsicherheits- und Risikofaktoren ausgesetzt ist¹, vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass diverse, durch die Wirtschaftskrise bedingte Haushaltszwänge nicht zu einem niedrigeren Schutzniveau und einem qualitativ niedrigeren Schutz der Schutzberechtigten führen sollten. Die politische Identität der Europäischen Union ist eng mit der Wahrung der Menschenrechte verbunden. Sollte es nicht gelingen, diese Rechte zu wahren, dann wäre dies ein harter Schlag für die interne und externe Glaubwürdigkeit der EU als politische und demokratische Einheit.
- 1.3 Die Erweiterung der diesbezüglichen Zuständigkeiten der EU sowie die Änderung der Entscheidungsverfahren nach Annahme des AEUV bieten die Voraussetzungen für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylraums. Allerdings ist dies auch mit Risiken verbunden, deshalb sollten sich eventuelle Erwartungen an den bestehenden Kapazitäten in Politik und Verwaltung orientieren.

¹ Unter anderem dem Risiko der Umweltzerstörung und den damit verbundenen Konflikten.

- 1.4 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es mit einer funktionellen gemeinsamen europäischen Asylpolitik am effektivsten und wirksamsten möglich sein wird, dem Schutzbedürfnis von Menschen, die sich in Gefahr befinden, und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.
- 1.5 Der Ausschuss hält Personen mit internationalem Schutzstatus nicht für eine wirtschaftliche und administrative Belastung, sondern für wertvolle Partner der sie aufnehmenden Länder und Gemeinschaften. Personen mit Schutzstatus können in den Herkunftsländern zu Mittlern für eine Veränderung in Richtung einer Stärkung der Demokratie, des Rechtsstaats und der Wahrung der Menschenrechte werden. Aufgrund ihrer erworbenen Fähigkeiten können sie sowohl in ihren Aufnahme- als auch in ihren Herkunftsländern zu Schlüsselakteuren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung werden.
- 1.6 Erfolg oder Misserfolg des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sind von einer Reihe von kritischen Parametern abhängig: dem wirksamen Schutz der Menschenrechte, der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, der Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Politiken, der Verbesserung des wesentlichen Inhalts des Schutzes und der entsprechenden Finanzierung der für die Asylpolitik zuständigen europäischen Institutionen. Nach Ansicht des Ausschusses besteht eine Priorität darin, das Vertrauen der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft und der Regierungen der Mitgliedstaaten in eine gemeinsame europäische Asylpolitik zu gewinnen. Dies kann durch eine schnelle Umsetzung der Politik und durch konkrete Ergebnisse insbesondere in Probefällen erreicht werden.
- 1.7 Durch unterschiedliche Asylverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten werden hohe Kosten verursacht. Mithilfe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wird es möglich sein, die Kosten übersichtlicher zu gestalten und in ihrer Höhe zu begrenzen, und zwar vor allem durch eine Rechtsvereinfachung (zahlenmäßige Reduzierung von Berufungen und Mehrfachanträgen, Einschränkung der Möglichkeit des Missbrauchs der Verfahren) sowie durch die Mitwirkung der zuständigen europäischen Institutionen (zum Beispiel des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen), die einzelstaatliche Stellen unterstützen können. Dies wird den Austausch bewährter Praktiken, die Schulung des Personals und vor allem die Umorientierung des Asylbewerberstroms erleichtern.

2. **Einführung**

- 2.1 Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (EFSR) befindet sich in einer entscheidenden Phase. Ab 1999 wurden durch den Rat zwei Fünfjahresprogramme verabschiedet: das Tampere-Programm (1999-2004) und das Haager Programm (2004-2009). Nach zehn Jahren sind die in Tampere vorgegebenen Ziele nur teilweise verwirklicht. Die EU ist noch nicht zu einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geworden. In der gemeinsamen Einwanderungs-, Asyl- und Grenzsicherungspolitik wurden beachtliche, aber sehr unterschiedliche Fortschritte erzielt.

- 2.2 Die Umsetzung des Stockholmer Programms beginnt erst nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Dann wird eine ganze Reihe der in diesem Vertrag enthaltenen Politiken im Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und im Mitentscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments angenommen, und die EU wird in der Lage sein, sich ehrgeizigere Ziele zu setzen und einen Prozess in Gang zu bringen, der zurzeit noch durch die Zurückhaltung einiger Mitgliedstaaten gehemmt wird.
- 2.3 Die Annahme des Vertrags von Lissabon, der auch die Charta der Grundrechte beinhaltet, hat die Zuständigkeiten und Befugnisse der Europäischen Union im Asylrecht erheblich erweitert. Die Erweiterung der Befugnisse wird der Verwirklichung der Ziele in der Einwanderungs- und Asylpolitik in entscheidendem Maße dienlich sein, sie kann aber auch zu einem Risiko werden, sobald die gefassten Beschlüsse nicht die Unterstützung der Akteure finden. Wenn die einem derart sensiblen Thema innewohnenden, bereits bei der Erarbeitung der Strategie offensichtlichen Spannungen und Unzulänglichkeiten nicht beseitigt werden, dann kann dies den bisher erreichten Fortschritten und auch den Zukunftsaussichten abträglich sein.
- 2.4 Das Stockholmer Programm ist das Ergebnis einer umfassenden Konsultation, in deren Folge die Vorschläge des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl², die Vorschläge aus den Berichten der Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justiz- und Innenpolitik³ sowie die Vorschläge aus den im Rahmen der öffentlichen Konsultation zu den Prioritäten für die nächsten fünf Jahre – "Freiheit, Sicherheit und Recht: Wie wird die Zukunft aussehen?" – sowie die bei der Europäischen Kommission im September und November 2008 eingegangenen Beiträge integriert und eingearbeitet wurden. Im Juni 2009 hat die Kommission eine Mitteilung unter dem Titel "Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger – mehr Freiheit und mehr Sicherheit"⁴ veröffentlicht, zu der auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme erarbeitet hat⁵.
- 2.5 Ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem als Teil eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts basiert sowohl auf der Verpflichtung, das Genfer Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge wirksam umzusetzen, als auch auf den Werten bezüglich der Menschenrechte, die auf Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt sind. Im Zeitraum 1999-2006 wurden beachtliche Fortschritte erzielt, zu denen die Annahme der vier Instrumente zur Umsetzung des Besitzstandes der EU zählen. Durch die Richtlinie 2004/83/EG des Rates (Freizügigkeitsrichtlinie) wurden die gemeinsamen Kriterien für die Anerkennung von Perso-

2 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, Rat der Europäischen Union, Brüssel, 13440/08, 24. September 2008.

3 Bericht der Beratenden Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik "Liberty, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World" (Freiheit, Sicherheit, Schutz der Privatsphäre – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt), Juni 2008.

4 KOM(2009) 262.

5 ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 80.

nen, die Anspruch auf einen internationalen Schutzstatus haben, sowie Mindestnormen für die Gewährung internationalen Schutzes durch alle Mitgliedstaaten festgelegt. Durch das Haager und das Stockholmer Programm hat sich die Europäische Kommission verpflichtet, die Fortschritte der ersten Phase zu prüfen und dem Rat und dem Europäischen Parlament bis Ende 2010 eine Reihe von Maßnahmen zu unterbreiten.

- 2.6 Bereits 2002 hat der Wirtschafts- und Sozialausschuss bei der Erarbeitung und Umsetzung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems mitgewirkt und mehrere Stellungnahmen erarbeitet, unter anderem die Stellungnahme zum "Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem"⁶ sowie die Stellungnahme zur künftigen Asylstrategie⁷.
- 2.7 Mit dem Strategieplan für das Gemeinsame Europäische Asylsystem⁸, der am 17. Juni 2008 angenommen wurde, unterbreitete die Kommission den Vorschlag, die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch die Verbesserung der Schutzstandards und die Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung dieser Vorschriften in den EU-Mitgliedstaaten umzusetzen. Durch den am 17. Oktober 2008 vom Europäischen Rat angenommenen Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl wurde die Unterstützung für diese Politik und ihre Ziele erneut bekundet. Der Strategieplan beinhaltet die Überarbeitung der Freizügigkeitsrichtlinie im Rahmen eines größeren Pakets, das die Überarbeitung der Dublin- und der EU-RODAC-Verordnung und der Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern⁹ sowie die Annahme eines Vorschlags zur Gründung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen¹⁰ beinhaltet. Weitere Vorschläge betreffen die Konsolidierung der Außendimension der Asylpolitik, unter anderem durch ein EU-Programm zur Neuansiedlung von Flüchtlingen in der EU und durch regionale Schutzprogramme.
- 2.8 Im Zusammenhang mit der Übernahme der Ratspräsidentschaft hat die belgische Regierung den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um eine Sondierungsstellungnahme zur Asylthematik ersucht. In ihrem offiziellen Ersuchen legt sie dar, dass die Gewährung von internationalem Schutz für Personen, die sich in Gefahr befinden, eine der größten Herausforderungen für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten darstellt. Die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik wurde in den vergangenen Jahren als Hauptanliegen kontinuierlich verfolgt. Es wurden Normen für die Gewährung von internationalem Schutz aufgestellt, Zuständigkeiten festgelegt und neue Institutionen gegründet. Und dennoch halten sich zahlreiche Mitgliedstaaten bei der effektiven Anpassung der Rechtsvorschriften und Politiken zurück. Ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten besteht jedoch die Gefahr, dass der Ausbau der Rechtsvorschriften und der Kapazitäten in der

6 ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 77.

7 ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 78.

8 KOM(2008) 360 endg.

9 KOM(2008) 815 endg.; KOM(2008) 820 endg.; KOM(2008) 825 endg.

10 KOM(2009) 66 endg.

EU uneffektiv und kostspielig wird. Die Vorteile einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik sind noch nicht für alle Mitgliedstaaten offensichtlich, und ihre Zuständigkeiten sind noch nicht eindeutig definiert.

- 2.9 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat konstruktive Vorschläge zu diesem Thema unterbreitet und dabei die Fortschritte bei den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Praktiken gewürdigt. In den Stellungnahmen kamen die Grundsätze und Werte zum Ausdruck, die die Menschenrechte propagieren, und es wurden Maßnahmen vorgeschlagen, die auf die bessere persönliche und berufliche Entfaltung von Personen mit internationalem Schutzstatus abzielen. Der Ausschuss hat allerdings wiederholt auf die Grenzen und Unzulänglichkeiten der Planung und Umsetzung der EU-Politiken verwiesen. Die Anpassung der diesbezüglichen Politiken und Instrumente sollte einvernehmlich und über einen wirklichen Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, den Gemeinschaftsorganen, den Organisationen der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und den Gebietskörperschaften erfolgen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

Der Mehrwert des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems für Asylbewerber und für die Mitgliedstaaten

- 3.1 Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass die Vorteile des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vielversprechend und potentiell geeignet sind, den Akteuren und insbesondere den Mitgliedstaaten neues Vertrauen in den Prozess der Errichtung dieses Systems zu geben.
- 3.2 Der Ausschuss stimmt den Zielen der Europäischen Union bezüglich der Errichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu. Der Ausschuss weist jedoch darauf hin, dass hier ein Missverhältnis zwischen den EU-Vorgaben und den nationalen Praktiken besteht, das sich aufgrund der Wirtschaftskrise und ihrer sozialen und politischen Auswirkungen durchaus weiter vergrößern könnte.
- 3.3 Das Gemeinsame europäische Asylsystem kann nur errichtet werden, wenn es in gemeinsamen Werten und Grundsätzen fest verankert ist, die dem im Mittelpunkt der Bemühungen der EU und der Mitgliedstaaten stehenden Menschen Würde und Sicherheit verleihen.
- 3.4 Das Solidaritätsprinzip zwischen den Mitgliedstaaten wird aufgrund des unterschiedlichen Drucks, dem die Mitgliedstaaten ausgesetzt sind und der sich in den unterschiedlichen Prozentsätzen der positiv beschiedenen Asylanträge, der eingelegten Rechtsmittel und der Sekundärmigration widerspiegelt, jedoch nicht umgesetzt.
- 3.5 Die Grundlagen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems werden von der Tendenz der Mitgliedstaaten untergraben, die Harmonisierung der Rechtsvorschriften und der nationalen Praktiken einzuschränken. Die Harmonisierung ist dabei kein Problem der Asylpolitik son-

dern das Hauptinstrument für die Umsetzung der Vorteile des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Durch sie wird sich der finanzielle und administrative Druck auf einzelne Mitgliedstaaten verringern. Außerdem wird sie, zumindest in der Anfangsphase, Asylbewerbern einen besseren Schutz garantieren. Wenn die Harmonisierung die erwarteten Ergebnisse bringen soll, dann darf sie nicht mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner im Bereich des Schutzes umgesetzt werden.

- 3.6 Der Inhalt des internationalen Schutzstatus ist ein sensibles Thema der Asylpolitik, da hier die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten weitaus größer als bei den eigentlichen Verfahren zur Anerkennung des internationalen Schutzstatus sind. Wenn der Schutzstatus einen substanzielleren Inhalt aufweist, der sich durch die Anerkennung der Abschlüsse sowie den Zugang zu Bildung und Arbeit auszeichnet, dann können die Personen, die internationalen Schutz genießen, zur Erhöhung der Lebensqualität des Einzelnen und der Gemeinschaft beitragen.
- 3.7 Um die Asylpolitik ausreichend zu unterstützen, müssen die speziellen Institutionen (insbesondere FRONTEX und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen) über klare Befugnisse und eine finanzielle Unterstützung nach Maßgabe ihrer Zuständigkeiten verfügen. Sie müssen transparent funktionieren, damit die Einhaltung der Verfahren und die Wahrung der Grundrechte der Asylbewerber und der Personen gewährleistet werden, die internationalen Schutz genießen. Die finanzielle Unterstützung von effizient funktionierenden Einrichtungen ist am besten geeignet, die Vorteile einer echten gemeinsamen Asylpolitik zu illustrieren.

4. **Besondere Bemerkungen**

- 4.1 Nach Ansicht des Ausschusses sind die Dimensionen der Asylpolitik eng miteinander verbunden. Erfolg oder Misserfolg hängen von zahlreichen kritischen Parametern ab: dem wirksamen Schutz der Menschenrechte, der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, der Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Politiken, der Verbesserung des wesentlichen Inhalts des Schutzes sowie der entsprechenden Finanzierung der für die Asylpolitik zuständigen europäischen Institutionen. Nach Ansicht des Ausschusses besteht eine Priorität darin, das Vertrauen der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft und der Regierungen der Mitgliedstaaten in eine gemeinsame europäische Asylpolitik zu gewinnen. Dies kann durch eine schnelle Umsetzung der Politik und durch konkrete Ergebnisse insbesondere in Probefällen erreicht werden.

Wahrung der Menschenrechte in allen Phasen des Zugangs zu internationalem Schutz

- 4.2 Der Ausschuss verweist in seinen Stellungnahmen immer wieder auf die Notwendigkeit, im Bereich des internationalen Schutzes gemeinsame Normen zu schaffen, die sich nicht auf

Mindestnormen beschränken dürfen¹¹. Diese Normen sollen der umfassenderen Achtung der Grundrechte der Antragsteller auf internationalen Schutz dienen. Hierzu zählen insbesondere:

- Gewährleistung des Zugangs zum Hoheitsgebiet;
- freie Wahl des Ortes, an dem der Asyl- bzw. Schutzantrag gestellt wird;
- zunächst Prüfung des Status eines Konventionsflüchtlings und erst dann Prüfung des subsidiären Schutzes, sofern die notwendigen Voraussetzungen für eine Zuerkennung des erstgenannten Status nicht erfüllt sind;
- Nichtzurückweisung, wenn das Leben des Antragstellers in seinem Herkunftsland bzw. letzten Transitland bedroht ist;
- Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung gegen eine Ausweisung, solange die Entscheidung des zuständigen Gerichts aussteht, um in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sicherzustellen, dass das Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs tatsächlich gewahrt ist;
- Gewährleistung des für Minderjährige bzw. vermutlich Minderjährige erforderlichen besonderen Schutzes;
- Achtung der eigenständigen Rechte der einzelnen Personen und insbesondere der Frauen auf Stellung eines Schutzantrages.

- 4.3 Während der Verfahren sollten sich Asylbewerber unbedingt in ihrer Muttersprache ausdrücken können und in allen Phasen unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten.
- 4.4 Die Gründe für die Nichtgewährung des internationalen Schutzstatus müssen eindeutig dargelegt werden und unter anderem Belehrungen dazu umfassen, wie und in welchen Zeiträumen die Entscheidung angefochten werden kann. Auf jeden Fall muss die Rückführungsmaßnahme bis zum Abschluss des Berufungsverfahrens ausgesetzt werden¹².
- 4.5 Der Gewahrsam unter Haftbedingungen sollte nur als letztes Mittel nach Ausschöpfung sämtlicher Alternativen und nie ohne entsprechenden Gerichtsbeschluss vollzogen werden, wobei die Verteidigungsrechte nach Maßgabe der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten sind¹³. Die Gerichtsbeschlüsse müssen im Rahmen eines Berufungsverfahrens angefochten werden können.
- 4.6 Der Ausschuss verweist auf die besondere Situation von Frauen, für die es im Vergleich zu Männern weitaus schwieriger ist, einen Asylantrag zu stellen und den Flüchtlingsstatus zu erhalten. Außerdem weist er auf die Problematik von Minderjährigen in der Asylpolitik hin und

11 ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 77 und ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 78.

12 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 15.04.2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung) KOM(2009) 554 endg. – 2009/0165 (COD), Berichterstatter: Antonello PEZZINI.

13 ABl. C 317, 23.12.2009, S. 110.

hebt hervor, dass dem effektiven Schutz ihrer Interessen und ihrer Sicherheit besondere Bedeutung zukommt.

- 4.7 Der Ausschuss verweist mit Besorgnis auf mit Einwanderung und Asyl eng verbundene Erscheinungen wie Menschenhandel und Missbrauch, die weder in Bezug auf die Mitgliedstaaten noch auf Drittländer, insbesondere Transitländer, ausreichend behandelt werden. Die Länder, die das Genfer Abkommen von 1951 nicht ratifiziert haben, können in der Asylpolitik nicht als Partner der Europäischen Union auftreten. Eine Asylpolitik kann nur dann erfolgversprechend sein, wenn es solide institutionelle Vereinbarungen mit den Transitländern gibt, die oftmals nichts gegen die Gefährdung der Rechte und der Sicherheit von Personen, die sich in Gefahr befinden, unternehmen.

Mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von gemeinsamen Interessen und geteilten Zuständigkeiten

- 4.8 Ausgehend davon, dass die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße von den Flüchtlingsströmen betroffen sind, reagieren einige mit restriktiven Regelungen für die Anerkennung des internationalen Schutzstatus. Durch die Asylpolitik müssen diese Staaten effektiv bei der Verwaltung der Anträge und insbesondere in Bezug auf die Verbesserung des Inhalts des Schutzstatus unterstützt werden. Der Ausschuss begrüßt, dass für die Umsetzung dieser Unterstützung ein neues Verfahren vorgesehen ist, mit dem Überstellungen gemäß der Dublin-Verordnung ausgesetzt werden sollen, wenn der zuständige Mitgliedstaat dadurch zusätzlich belastet würde¹⁴.
- 4.9 Die verstärkte Zusammenarbeit mit zusätzlich belasteten Staaten bringt eine Reihe von Vorteilen. Vor allem würde dies die Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten einschränken. Eine ausgeglichene Verteilung der Asylanträge zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht die bessere Verwaltung des Verfahrens und gewährleistet eine stärkere Integration von Personen mit internationalem Schutzstatus in den Mitgliedstaaten.

Eine effektive Harmonisierung, die auf die Verbesserung des Schutzes von Personen ausgerichtet ist, die sich in Gefahr befinden

- 4.10 Die Behörden der Mitgliedstaaten entscheiden über die Genehmigung oder Ablehnung von Asylanträgen auf der Grundlage nationaler, nicht harmonisierter Gesetze; an den verschiedenen Gepflogenheiten in der Asylpolitik wird festgehalten; die Lage der Herkunftsländer wird unterschiedlich bewertet; es fehlen gemeinsame europäische Verfahren; die Verwaltungsstrukturen sind unterschiedlich effizient; der Druck der Antragsteller auf internationalen Schutz ist geografisch ungleich verteilt. Folglich sind die von den einzelnen Mitgliedstaaten

¹⁴ ABl. C 317, 23.12.2009, S. 115.

gewährten Schutzniveaus sehr unterschiedlich, weshalb es innerhalb der EU weiterhin zu Sekundärbewegungen von Flüchtlingen kommt¹⁵.

- 4.11 Ein notwendiger Schritt besteht darin, die Asylanträge auf einer gemeinsamen Informationsbasis auszuwerten. Der Ausschuss hat wiederholt davon abgeraten, Listen von sogenannten sicheren Ländern zu verwenden, und empfiehlt, diese durch ein System zu ersetzen, das in Echtzeit die Gefährdung des Einzelnen und der Gemeinschaft in Drittländern prüft. Für dieses System soll das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen zuständig sein. Das gemeinsame Prüfsystem sollte gemeinsame Definitionen verwenden und Schutz bietende Akteure und den Schutz im Hoheitsgebiet einschließen.
- 4.12 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass nichtstaatlichen Schutz bietende Akteure nützliche Dienste bereitstellen können, die besonders bei der Klärung humanitärer Fragen zumindest kurzfristig unverzichtbar sind. Allerdings sollte die Verantwortung für die Gewährung von Schutz für Personen in einem Hoheitsgebiet keinesfalls nicht einmal teilweise diesen Akteuren, sondern ausschließlich staatlichen Strukturen anvertraut werden. Der Schutz innerhalb eines Landes ist nur dann real, wenn sich der größte Teil des Hoheitsgebietes unter der Kontrolle einer handlungsfähigen zentralen Stelle befindet, die das Ziel verfolgt, die innere Ordnung, ein Mindestniveau an öffentlichen Dienstleistungen und einen ordnungsgemäßen Schutz der Rechte und der Sicherheit von Einzelpersonen zu gewährleisten.
- 4.13 Der Ausschuss begrüßt die Entwicklung hin zu einer Vereinheitlichung der beiden Schutzstatusarten (dem Flüchtlingsstatus und dem subsidiären Schutzstatus). Dieses Vorhaben wurde durch den Ausschuss wiederholt unterstützt, da es zukünftig Personen, die sich in Gefahr befinden, einen umfangreichen Schutz und eine bessere Integration in die EU-Mitgliedstaaten garantieren wird. Die Einführung eines einheitlichen Schutzstatus darf sich dabei weder direkt noch indirekt negativ auf das Schutzniveau und die Qualität seines Inhaltes auswirken¹⁶, sondern muss diese stärken.
- 4.14 Die Zuständigkeiten der einzelstaatlichen Regierungen im Rahmen der Verwaltung der Asylpolitik dürfen nicht zur Einführung von völlig unterschiedlichen Praktiken führen. Einige Mitgliedstaaten (z.B. Niederlande und Schweden) haben eine Reihe von bewährten Praktiken entwickelt, die auch in anderen Staaten ähnlich anwendbar sind. Die Bedeutung bewährter Praktiken wird unterschätzt. Sie können Möglichkeiten für die praktische Umsetzung der Asylpolitik aufzeigen, und durch sie lassen sich die Kosten für Experimente auf einzelstaatlicher Ebene begrenzen.

¹⁵ ABl. C 218 vom 11.9.2009.

¹⁶ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 12.04.2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) KOM(2009) 551 endg. – 2009/0164 (COD), Berichterstatter: Cristian PÎRVULESCU.

Mehr Substanz für den Inhalt des internationalen Schutzes

- 4.15 Die diesbezüglichen nationalen Politiken und Programme unterscheiden sich stark voneinander. Diese Darstellung ist allerdings rein intuitiv, weil es hierzu keine umfassende Analyse in den Mitgliedstaaten gibt. Ausgehend davon, dass keine positiven Bemühungen in diesem Sinne unternommen wurden, wird es dem internationalen Schutzstatus auch weiterhin an Substanz fehlen, was die Diskriminierung der Menschen, die diesen Status genießen, zur Folge hat. Der Ausschuss empfiehlt die Einbeziehung der Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände in die Erarbeitung und Umsetzung der Asylpolitik auf nationaler Ebene.
- 4.16 Der Ausschuss hält Festlegungen in Bezug auf die Anerkennung oder Angleichung von Hochschul- und Berufsabschlüssen sowie die Förderung des Zugangs von Personen mit internationalem Schutzstatus zu berufsbildenden Maßnahmen für erforderlich¹⁷. Hierbei handelt es sich um wesentliche Schritte zur Integration dieser Personen in Wirtschaft und Gesellschaft und zur Verbesserung ihrer Lebensqualität. Der Zugang zum Arbeitsmarkt muss durch aktive Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung der Wirtschaftsbeteiligten erleichtert werden.

Stärkung und entsprechende Finanzierung der für die Asylpolitik zuständigen Institutionen

- 4.17 Nach Ansicht des Ausschusses sollte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen so bald als möglich einsatzfähig werden. Es sollte über einen Haushalt verfügen, der eine komplexe und intensive Logistik ermöglicht. Als eine wesentliche Komponente der Asylpolitik sollte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen zum Beispiel prioritär das gemeinsame europäische System zur Prüfung der Gefahr in Drittländern erarbeiten. Eine entsprechende Finanzierung dieses Büros könnte die Vorteile von gemeinsamen Institutionen und Verfahren auf EU-Ebene aufzeigen. Die Arbeit des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen sollte mit den anderen EU-Strukturen und insbesondere mit den Regierungen der Mitgliedstaaten abgestimmt sein.
- 4.18 Die Finanzierung der einzelnen Komponenten der Asylpolitik sollte überprüft werden. Sie sollte erhöht und auf solche Instrumente ausgerichtet sein, die beste Ergebnisse bringen und die den Mitgliedstaaten eine wirkliche Hilfe sind. Auch die Solidarität hat eine finanzielle Komponente, die nicht vernachlässigt werden sollte. So verfügt der Europäische Flüchtlingsfonds mit einem Haushalt von zirka 5 Mio. EUR über zu geringe Mittel, um eine Umsetzung der Asylpolitik auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene wirksam zu unterstützen.
- 4.19 Mit Besorgnis verweist der Ausschuss auf Praktiken der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Agentur FRONTEX bei der Rückführung von Menschen, die internationalen Schutz be-

¹⁷ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 12.04.2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) KOM(2009) 551 endg. – 2009/0164 (COD), Berichterstatter: Cristian PÎRVULESCU.

nötigen könnten¹⁸. Diese Aktionen, die an Häufigkeit und Ausmaß zugenommen haben, sollten äußerst transparent und verantwortungsbewusst durchgeführt werden¹⁹. Der Ausschuss empfiehlt, dass FRONTEX und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen miteinander kooperieren, um Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden. Die Rückführung von Personen in Länder oder Gebiete, in denen ihre Sicherheit gefährdet ist, stellt einen eindeutigen Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung dar.

4.20 Der Ausschuss ist der Ansicht²⁰, dass die Ausbildung des Fachpersonals der Grenzschutz-Agentur FRONTEX insbesondere in Bezug auf folgende Bereiche verbessert werden sollte:

- Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten;
- Aufstellung gemeinsamer Normen für die Ausbildung;
- Bereitstellung der erforderlichen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten zur Organisation der Aufnahme und Rückführung unter Mitwirkung von Kulturvermittlern;
- Schulung der Mitarbeiter in Bezug auf das von der EU erarbeitete humanitäre Asylrecht.

4.21 Der Ausschuss empfiehlt, den institutionellen Ausbau der Asylpolitik eng an eine stärkere Einbindung der Organisationen der Zivilgesellschaft in das Prüfverfahren und in die operative Abwicklung der Asylpolitik zu koppeln. Diese Einbindung wird die Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Politik erhöhen und zur ständigen Verbesserung der verwendeten Instrumente beitragen.

Brüssel, den 14. Juli 2010

Der Präsident
Des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Mario SEPI

18 Siehe den Bericht von Human Rights Watch (HRW): Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, HRW 2009.

19 Der Ausschuss begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission um eine größere Transparenz der Durchführung der diesbezüglichen Verfahren.

20 Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 15.04.2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung) KOM(2009) 554 endg. – 2009/0165 (COD), Berichterstatter: Antonello PEZZINI.