



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.6.2008
SEK(2008) 2030

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**KÜNFTIGE ASYLSTRATEGIE: EIN INTEGRIERTES KONZEPT FÜR
EUROPAWEITEN SCHUTZ**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 360 endgültig}
{SEK(2008) 2029}

1. EINFÜHRUNG

Die Kommission legte im Juni 2007 ein Grünbuch¹ mit dem Ziel vor, Möglichkeiten für das weitere Vorgehen in der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems auszuloten. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung gingen 89 Beiträge von unterschiedlichsten Interessengruppen² ein. Die dabei aufgeworfenen Fragen und Vorschläge liefern die Grundlage für die hier vorgestellte künftige Asylstrategie und die dazu gehörige Folgenabschätzung. Eine externe Studie sollte der Kommission Elemente für die Ausarbeitung dieser Folgenabschätzung liefern. In Verbindung mit einer Analyse der Beiträge zum Grünbuch und den bereits vorliegenden Bewertungen der Asylinstrumente der EG³ stellt diese Studie die Hauptgrundlage für den vorliegenden Bericht dar.

Von Dezember 2007 bis März 2008 fanden Treffen mit wissenschaftlichen Sachverständigen, Vertretern der Mitgliedstaaten, verschiedenen Nichtregierungsorganisationen, dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen und mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments statt, auf denen die Kommission einen Eindruck davon gewann, wie diese zur künftigen Entwicklung bestimmter Teile des gemeinsamen europäischen Asylsystems stehen.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission wurde zum Entwurf des endgültigen Folgenabschätzungsberichts gehört und gab am 21. April 2008 seine Stellungnahme ab⁴. Seinen Empfehlungen wurde gebührend Rechnung getragen.

Zu den meisten der in der Strategie vorgesehenen Einzelmaßnahmen ist eine spezifische Folgenabschätzung geplant. Insbesondere Änderungen an den Richtlinien über Aufnahmebedingungen, Verfahren und Anerkennung sowie an der Dublin- und der EURODAC-Verordnung werden erst nach einer Folgenabschätzung vorgenommen.

2. SACHSTAND UND PROBLEME

Im **Asylbereich** wurden folgende Probleme offengelegt:

- Legitime Maßnahmen und Praktiken zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung können Asylsuchenden den Zugang zum Schutz in der EU erschweren.
- Das Asylsystem wird von nicht schutzbedürftigen Einwanderern zur Einreise und zum Aufenthalt in der EU missbraucht.
- Die Sekundärmigration von Asylbewerbern, die in mehreren Mitgliedstaaten internationalen Schutz beantragen, bedeutet eine unfaire Belastung der nationalen Verwaltungen und der Asylsuchenden selbst.
- Die Asylsysteme einiger Mitgliedstaaten sind überlastet.
- Immer häufiger bitten Menschen aus anderen als den in der traditionellen Flüchtlingsregelung (Genfer Übereinkommen) vorgesehenen Gründen um Schutz und erhalten einen Schutzstatus, der schwächere Garantien beinhaltet.

¹ KOM(2007) 301.

² Die 89 Beiträge können eingesehen werden unter: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Bericht zur Bewertung des Dublin-Systems (KOM (2007) 299); Bericht zur Bewertung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen (KOM (2007) 745).

⁴ Die Stellungnahme wird hier eingestellt: http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2008_en.htm

- Wegen abweichender nationaler Praktiken wird die Anerkennung des Schutzes in den Mitgliedstaaten äußerst unterschiedlich gehandhabt, so dass europaweit ein uneinheitliches Schutzniveau besteht.
- Schutzbedürftige Personen sehen sich mit besonderen Integrationsproblemen konfrontiert und sind zum Teil hilfsbedürftig.
- Weltweit gilt, dass sich die meisten Flüchtlinge in Regionen nahe ihren Herkunftsländern aufhalten, wo die Aussichten schlecht sind und die Flüchtlinge eine Belastung für arme Entwicklungsländer darstellen.

In der Folgenabschätzung wird untersucht, wie sich die Lage weiter entwickeln könnte, wenn auf EU-Ebene nicht gehandelt würde, und der Schluss gezogen, dass die Probleme weiter bestehen würden und ein Tätigwerden der EU daher durchaus gerechtfertigt ist.

So wird geprüft, wie sich die Änderungen, die durch den Vertrag von Lissabon bewirkt werden sollen, auf den **Rechtsrahmen** auswirken werden, und festgestellt, dass der neue Asylartikel ein höheres Schutzniveau erlaubt und verlangt. Bei den Grundrechten rücken einige asylbezogene Rechte, wie das Recht auf Nichtzurückweisung, durch die Aufnahme der Charta in den Reformvertrag stärker in den Blickpunkt.

3. ZIELE

Allgemeines Ziel der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems ist es, Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutzes bedürfen, mithilfe eines Gesamtkonzepts einen angemessenen Status unter gleichen Bedingungen anzubieten und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung Geltung zu verschaffen.

Dieses Konzept stellt insbesondere auf folgende Einzelziele ab:

- I) Die Asylverfahren müssen den um Schutz nachsuchenden Personen offenstehen, und Anträge nicht schutzbedürftiger Personen müssen rasch und effizient bearbeitet werden.
- II) Höhere gemeinsame Schutzstandards sind zu gewährleisten.
- III) Die nationalen Asylbehörden müssen durch Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit zügiger und wirksamer unterstützt werden.
- IV) Es gilt, Mechanismen für die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen der EU und Drittländern bei der Behandlung von schutzbedürftigen Personen zu fördern.
- V) Die Integration von Personen, denen Schutz gewährt wird, muss erleichtert werden.
- VI) Asylhopping und Sekundärmigration müssen verhindert werden.

4. OPTIONEN

4.1. Option A: Status quo

Die derzeitige Situation in den Mitgliedstaaten würde im geltenden Rechtsrahmen, der nicht geändert würde, fortbestehen. Die laufenden Aktivitäten würden fortgesetzt. Die vorhandenen Rechtsinstrumente sollten von allen Mitgliedstaaten umgesetzt und die Anwendung von der Kommission überwacht werden.

4.2. Option B1: Vollständige Harmonisierung der EU-Vorschriften

Bei dieser Option wäre gewährleistet, dass das EU-Asylsystem durch eine möglichst vollständige Harmonisierung und die Beseitigung von Mängeln, die durch die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verursacht wurden, zu einem kohärenten, umfassenden System weiterentwickelt würde, das höchste Schutzstandards bietet. Dies würde unter anderem durch Folgendes erreicht:

- Festlegung angemessener Aufnahmebedingungen für Asylsuchende
- Zuerkennung eines angemessenen Maßes an Schutz für schutzbedürftige Personen
- Einführung eines einheitlichen und wirksamen Asylverfahrens
- mehr Solidarität und Verantwortung im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander sowie zwischen der EU insgesamt und Drittstaaten.

4.3. Option B2: Weiterentwicklung der EU-Rechtsvorschriften

Schwerpunkte dieser Option wären die Fortsetzung der Arbeiten mit Blick auf eine zunehmende Harmonisierung der nationalen Asylvorschriften, wobei allerdings nicht in jedem Bereich eine vollständige Harmonisierung erreicht würde, und die Gewährleistung hoher Schutzstandards.

Bei dieser Option sind folgende Maßnahmen im Bereich Aufnahmebedingungen vorgesehen:

- Verbesserung der Bestimmungen über die materiellen Aufnahmebedingungen
- Erleichterung des Zugangs von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt ohne zusätzliche von den Mitgliedstaaten errichtete Hürden
- Festlegung von Regeln, um willkürliche Gewahrsamnahme zu verhindern
- klare Feststellung des gesundheitlichen und materiellen Bedarfs von hilfsbedürftigen Personen sowie von Personen mit besonderen Bedürfnissen, einschließlich der Berücksichtigung geschlechterspezifischer Aspekte.

Maßnahmen im Bereich Anerkennung:

- Einführung zweier einheitlicher Rechtsstellungen: eine für Flüchtlinge und eine für Begünstigte des subsidiären Schutzes
- Ausweitung der Gemeinschaftsvorschriften zum Recht auf Familienzusammenführung auf die Begünstigten von subsidiärem Schutz
- Auslotung von Möglichkeiten zur Einrichtung eines funktionierenden Systems, das den Übergang des Schutzes ermöglicht.

Maßnahme im Zusammenhang mit Verfahren:

- Festlegung eines einheitlichen Verfahrens durch Harmonisierung gemeinsamer damit verbundener Garantien (Zugang zu Verfahren, Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung, Rechtshilfe, Frist für Sachentscheidungen in erster Instanz, Stärkung der Geschlechtergleichstellung) für alle Arten nationaler Verfahren.

Wichtigste Maßnahmen im Zusammenhang mit Solidarität und Verantwortung:

- Stärkung und Klarstellung einiger Vorschriften der Dublin- und der EURODAC-Verordnung mit dem Ziel, deren Wirksamkeit zu erhöhen und sicherzustellen, dass sie von den Mitgliedstaaten auch eingehalten und einheitlich angewandt

werden (vor allem die humanitäre Klausel, die Souveränitätsklausel und die Bestimmungen zur Familienzusammenführung), sowie die Möglichkeit, in bestimmten Fällen die Anwendung der Dublin-Bestimmungen auszusetzen ("Rückkehr einfrieren"), um Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme zu großen Belastungen ausgesetzt sind, zu helfen

- Umsetzung des Grundsatzes der außerordentlichen finanziellen Solidarität, die zur Unterstützung besonders belasteter Mitgliedstaaten praktiziert werden soll
- Einrichtung einer Regelung zur freiwilligen Wiederansiedlung mit dem Ziel, Drittstaaten, in denen große Flüchtlingsgruppen Zuflucht gefunden haben, zu unterstützen
- Annäherung der verschiedenartigen geschützten Zulassungsverfahren der Mitgliedstaaten.

4.4. Option C: Zusammenarbeit und Austausch empfehlenswerter Verfahren

Bei dieser Option liegt der Schwerpunkt auf der Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit, d. h. der einheitlicheren Anwendung der geltenden Rechtsinstrumente in allen Mitgliedstaaten (um Abweichungen und dadurch bedingte Unterschiede beim gewährten Schutzniveau zu vermeiden). Die praktische Zusammenarbeit wäre auch mit Blick auf die Stärkung der Außendimension der EU-Asylpolitik von Vorteil. Hierzu würde eine Art struktureller und dauerhafter Unterstützung, möglicherweise in Form einer europäischen Unterstützungsagentur vorgesehen, die durch eine Verordnung oder einen Beschluss der EU errichtet würde und für alle oder einige der nachstehend genannten Tätigkeitsbereiche zuständig wäre: Informationen über Herkunftsländer; Schulung und Kapazitätsaufbau; praktische Unterstützung der Mitgliedstaaten; Außendimension; Evaluierung und Überwachung.

4.5. Option D: Globales Rechtsinstrument für den Asylbereich und Schaffung einer europäischen Asylbehörde

- Eine **globale Legislativinitiative zum EU-Asylrecht** zur Konsolidierung der verschiedenen Rechtsinstrumente. Inhaltlich entspricht diese Option weitestgehend Option B1, unter formalen Gesichtspunkten würde sie auf die Annahme eines einzigen Rechtsinstruments hinauslaufen, in dem alle Asylvorschriften der EU zusammengefasst wären (und das die geltenden Richtlinien und Verordnungen ersetzen würde); d. h. es käme gleichzeitig zu einer Harmonisierung und Konsolidierung.
- **Schaffung einer europäischen Asylbehörde**, die für die Verwaltung und Koordinierung der gemeinsamen EU-Asylpolitik zuständig wäre. Diese Behörde hätte ebenfalls den Status einer Agentur, würde aber nicht nur die bei der europäischen Unterstützungsagentur genannten Maßnahmen der praktischen Zusammenarbeit koordinieren, sondern auch die für Asylentscheidungen befugten nationalen Verwaltungs- und Justizbehörden ersetzen. Die Agentur wäre somit die gemeinsame europäische Schiedsstelle, bei der alle Asylentscheidungen zusammenkommen, und hätte Entscheidungsbefugnis. Daher ginge diese Option am weitesten, um in der gesamten Union die gemeinsame Anwendung der EU-Asylvorschriften zu gewährleisten.

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

5.1. Vergleich der Bewertungen, Gewichtungsergebnisse

		Option A: Status Quo	Option B1	Option B2	Option C	Option D	Bevorzugte Option (B2+C)
Relevanz	Sicherstellen, dass die Asylverfahren allen um Schutz nachsuchenden Personen offenstehen, sowie rasche und effiziente Bearbeitung der Anträge nicht schutzbedürftiger Personen	0	√√√	√√√	√√	√√√√	√√√
	Höhere gemeinsame Standards im Bereich des internationalen Schutzes gewährleisten	0	√√√√	√√√	√	√√√√√	√√√
	Die nationalen Asylbehörden durch Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit schneller und wirksamer unterstützen	0	0	0	√√√√	√√√√√	√√√√
	Solidaritätsmechanismen zwischen MS und zwischen der EU und Drittstaaten fördern, um schutzbedürftigen Personen zu helfen	0	√√√(√)	√√√	√√	√√√√	√√√
	Integration von Personen, denen Schutz gewährt wird, erleichtern	0	√√√√	√√√	√√	√√√√	√√√
	Asylshopping und Sekundärmigration verhindern	0	√√√	√√√	√	√√√√	√√√
Machbarkeit	Machbarkeit der Umsetzung						
	- im Rahmen des geltenden Vertrags	0	0	√√	√√√	0	√√(√)
	-im Rahmen des Reformvertrags	0	√(√)	√√√(√)	√√√√	√	√√√√
	Finanzielle Machbarkeit	0	-√√√√	-√√(√)	-√√	-√√√√	-√√(√)
Auswirkungen	Soziale Auswirkungen auf Ebene der EU und der MS	0	√√√	√√	√	√√√	√√√
	Wirtschaftliche Auswirkungen auf Ebene der EU und der MS	0	√√	√√	0(√)	√√	√√
	Auswirkungen für Personen, die internationalen Schutz benötigen	0	√√√	√√√	√√	√√√√√	√√√
	Auswirkungen für Drittländer	0	√√√	√√	√√	√√√√	√√√
Grundrechte		0	√√√√	√√√	√√	√√√√√	√√√

5.2. Bevorzugte Option

Die bevorzugte Option ergab sich hauptsächlich aus dem Vergleich mit den Optionen B1 (auch in Kombination mit C) und D; es wird annähernd dasselbe Maß an positiven Auswirkungen erreicht, doch wird sich die Umsetzung weniger schwierig gestalten und es werden geringere finanzielle Aufwendungen und Umsetzungskosten verursacht. Option B1 bietet eine Reihe von Vorteilen und gleicht in vieler Hinsicht Option B2, die in einigen Bereichen allerdings ein etwas geringeres Maß an Harmonisierung erfordert und deshalb bessere Aussichten auf eine erfolgreiche Umsetzung und Anwendung bietet. Bei Option D besteht das größte Problem darin, dass die meisten Mitgliedstaaten zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die geplante europäische Asylbehörde einverstanden sein werden.

Die bevorzugte Option bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Sie trägt wesentlich zur Förderung eines **integrierten und umfassenden Konzepts** für die Asylproblematik bei, das auf höhere gemeinsame Schutzstandards und die Unterstützung von Maßnahmen der praktischen Zusammenarbeit abzielt;
- sie gewährleistet einen besseren Zugang zu Schutz, weil Arbeiten zur Angleichung der geschützten Zulassungsverfahren der Mitgliedstaaten in Angriff genommen werden und die Verfahrensrichtlinie mit dem Ziel größerer Sensibilität für den Zugang geändert wird;
- es werden **höhere gemeinsame Standards im Asylbereich** festgelegt, und zwar dank wirkungsvollerer Maßnahmen bei den **Aufnahmebedingungen** (z. B. erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Gesundheitsversorgung), **Asylverfahren** (gemeinsames Verfahren mit festen Garantien) und der **Anerkennung** (d. h. gemeinsame Definition zweier Rechtsstellungen für internationalen Schutz);
- sie fördert die rasche und wirkungsvolle **Unterstützung der nationalen Verwaltungen** durch stärkere Konvergenz im Beschlussfassungsprozess in den Mitgliedstaaten durch Schaffung einer **europäischen Unterstützungsagentur**, die verschiedene Maßnahmen koordinieren und überwachen würde;
- sie begünstigt echte Verantwortung und **Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und Drittstaaten** durch Verbesserungen des Dublin-Systems, ein **EU-Programm zur freiwilligen Wiederansiedlung** und die Weiterentwicklung von **Programmen zum Kapazitätenaufbau und regionalen Schutzprogrammen** in Drittländern;
- sie fördert die Integration von geschützten Personen, insbesondere jenen, die subsidiären Schutz genießen, dadurch, dass die mit diesem Status verbundenen Rechte ausgeweitet werden.

Auswirkungen der bevorzugten Option:

- EU-weit werden einheitlichere Bedingungen geschaffen und eine **bessere Steuerung und Verteilung von Flüchtlingsströmen** unter den Mitgliedstaaten ermöglicht, so dass geschützte Personen besser in die Gastgemeinschaften integriert werden können;
- durch den erleichterten Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt kann das **Angebot an illegalen Arbeitskräften geringfügig reduziert** und der Bedarf der Arbeitsmärkte an weniger wichtigen Qualifikationen etwas besser gedeckt werden;
- Personen, die internationalen Schutz benötigen, erhalten dadurch besseren Schutz, dass den Erfordernissen hilfsbedürftiger Gruppen Rechnung getragen wird und Frauen, die bei der

Antragstellung spezifischen Schwierigkeiten und Einschränkungen ausgesetzt sein können, mit der erforderlichen Sensibilität behandelt werden;

- insgesamt **große positive Auswirkungen auf Drittstaaten**, weil diesen durch das **EU-Programm zur freiwilligen Wiederansiedlung** ein Teil des möglichen Asyldrucks genommen und ihnen ermöglicht wird, ihre Kapazitäten zur Steuerung im Asylbereich durch **Programme für den Kapazitätenaufbau** zu steigern;
- eine Aufwertung der Grundrechte von Asylbewerbern und Begünstigten internationalen Schutzes insofern, als ein Umfeld geschaffen werden soll, das ihnen die Ausübung dieser Rechte erlaubt;

Kosten: Da die bevorzugte Option weniger verbindlich ausgelegt ist, sind **gegenüber einer vollständigen Harmonisierung geringere finanzielle und administrative Kosten** zu erwarten.

- Einige Maßnahmen, wie die Ausweitung der Aufnahmebedingungen auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen, und die breiteren Garantien im Zusammenhang mit Verfahren, werden **im Vergleich zum gegenwärtigen gemeinsamen europäischen Asylsystem** allerdings zwangsläufig **höhere finanzielle und administrative Kosten** verursachen, obwohl sich die finanziellen Auswirkungen insgesamt dadurch etwas verringern könnten, dass Asylbewerber leichter **Zugang zum Arbeitsmarkt** erhalten sollen;
- die **praktische Zusammenarbeit** wird **zusätzliche Kosten verursachen**, weil für die verschiedenen Maßnahmen eine angemessene finanzielle Unterstützung (d. h. geteilte finanzielle Unterstützung für Projekte und Schulungen, Finanzierung von Programmen zum Kapazitätenaufbau in Drittstaaten) erforderlich ist;
- auch die **Verwaltungskosten dürften höher ausfallen**, da für die geplanten Kooperationsmaßnahmen mehr Personal erforderlich ist. Die **europäische Unterstützungsagentur** dürfte langfristig gesehen dazu beitragen, dass sich der Anstieg der Kosten für die nationalen Verwaltungen in Grenzen hält.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Um die Wirksamkeit der Strategie zu gewährleisten, bedarf es der Überwachung und Evaluierung der Umsetzung der bevorzugten Option. Die Kommission wird für Überwachungsmechanismen Sorge tragen und bei der Überwachung eine wichtige Rolle übernehmen. Außerdem wird sie darauf achten, dass die in ihren Vorschlägen enthaltenen Standards für den Grundrechtsschutz im Laufe des Legislativverfahrens nicht abgebaut werden.

Bei den Indikatoren, mit denen gemessen wird, wie wirksam die bevorzugte Option bei der Verwirklichung des Ziels und der dabei erreichten Fortschritte ist, sind unter anderem folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Zahl der neuen Asylanträge
- Zahl der Ablehnungen und der positiven Bescheide über die Gewährung des Flüchtlingsstatus oder eines subsidiären Schutzstatus
- Zahl von Asylsuchenden im Verhältnis zur Wohnbevölkerung und zum BIP
- Zahl der Ersuchen und Überstellungen im Rahmen von Dublin

- Zahl der durchgeführten regionalen Schutzprogramme und Umfang der dafür bereitgestellten Ressourcen
- Zahl der umgesiedelten Flüchtlinge aus Drittstaaten
- Höhe der dem EEF zugewiesenen Finanzressourcen
- Höhe der für Maßnahmen der praktischen Zusammenarbeit, einschließlich der Schaffung einer europäischen Unterstützungsagentur zugewiesenen Finanzressourcen.