



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.2.2009
SEK(2009) 154

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2009) 66 endgültig}
{SEK(2009) 153}

1. Verfahren und Anhörung der interessierten Kreise

1.1. Der Ruf nach einer Europäischen Unterstützungsagentur für Asylfragen

Im Juni 2008 gab die Kommission eine Mitteilung¹ mit dem Titel „Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz“ heraus, in der das Programm für die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems vorgestellt und ein Legislativvorschlag zur Einrichtung eines **Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen** angekündigt wird.

Ende September 2008 beschloss der Europäische Rat den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl. In diesem Pakt² kam der Europäische Rat überein, „2009 ein *europäisches Unterstützungsbüro einzurichten, dessen Aufgabe es sein wird, den Austausch von Informationen, Analysen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und die konkrete Zusammenarbeit zwischen den für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Behörden auszubauen.*“

1.2. Konsultation und Einholung von Fachwissen

Der Mitteilung über die künftige Asylstrategie gingen eingehende Überlegungen und Konsultationen der Beteiligten zur Struktur des gemeinsamen europäischen Asylsystems voraus. In ihren Ausführungen berücksichtigte die Kommission auch die Beiträge zu ihrem Grünbuch vom Juni 2007³, in dem mögliche Optionen für die Ausgestaltung der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems zur Diskussion gestellt wurden. Im Grünbuch wurden gezielt Fragen nach einer etwaigen Unterstützungsstruktur für den Asylbereich gestellt⁴. An der Grünbuch-Konsultation, zu der 89 Beiträge eingingen, beteiligte sich ein breites Spektrum an Akteuren⁵ aus dem Asylbereich, darunter 20 Mitgliedstaaten, Regional- und Kommunalbehörden, der Ausschuss der Regionen, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der UNHCR, Hochschulen, politische Parteien und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen. Die Antworten auf das Grünbuch lassen eine breite Zustimmung der Befragten für einen Ausbau der praktischen Zusammenarbeit im

¹ 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 EU-weiten Schutz, KOM(2008) 360.

² http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_DOCUMENT=13440%2F08&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=

³ Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, KOM(2007) 301.

⁴ Vgl. Grünbuch, Abschnitt 3, Fragen 21 und 22.

⁵ 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.

Asylbereich und für die Einrichtung einer Organisation in Form eines Unterstützungsbüros für Asylfragen erkennen, das Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben wahrnimmt. Im Bericht über die Folgenabschätzung der Asylstrategie wurde der Option der Vorzug gegeben, die die Einrichtung eines solchen **Unterstützungsbüros** vorsieht.

Anfang 2008 gab die Kommission eine externe Studie zur Durchführbarkeit dieser Option in Auftrag, um auf dieser Grundlage die Folgenabschätzung für die Einrichtung eines Europäischen Büros zur Unterstützung der praktischen Zusammenarbeit im Asylbereich vornehmen zu können. Die externe Studie stützte sich auf Befragungen der Akteure sowie auf zehn Fallstudien und Gespräche mit über 50 Beteiligten⁶.

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Allgemeine Problematik

Im September 2008 hatte der Europäische Rat bei Annahme des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl feierlich bekräftigt, dass jeder verfolgte Ausländer in Anwendung des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 ergänzten Fassung und anderer einschlägiger Übereinkünfte Recht auf Hilfe und Schutz im Gebiet der Europäischen Union hat. Zwar wurden in den letzten Jahren dank der Einführung gemeinsamer Mindestnormen große Fortschritte auf dem Weg zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems erzielt, doch bestehen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Unterschiede bei der Gewährung des Schutzes und bei der Form dieses Schutzes.

In der ersten Phase zur Einführung des gemeinsamen europäischen Asylsystems wurden eine Reihe von Regelungen erlassen. Bei der praktischen Umsetzung der Richtlinien sind in der EU jedoch beträchtliche Unterschiede bei der Behandlung von Asylanträgen zutage getreten, und zwar sowohl hinsichtlich der Prüfungsqualität als auch hinsichtlich des Beurteilungsspektrums. Die Kommission beschloss deshalb in ihrer Mitteilung vom Juni 2008, die Asylvorschriften der EU inhaltlich gründlich zu überarbeiten und gleichzeitig die praktische Zusammenarbeit im Rahmen des gemeinsamen europäischen Asylsystems zu verbessern.

⁶ Der Auftrag bestand im Einzelnen aus folgenden Arbeiten: Durchsicht und Auswertung der Antworten der Mitgliedstaaten auf das Grünbuch; Gespräch mit den für Asylfragen zuständigen Sachbearbeitern in der GD JLS und mit Bediensteten des Generalsekretariats, die für die Agenturen zuständig sind. Darüber hinaus wurden folgende Personengruppen befragt: Vertreter des Europäischen Parlaments, Vertreter bestehender Kooperationsinitiativen oder -strukturen (z. B. EURASIL, IGC, GDISC, EMN), Vertreter von NRO und zwischenstaatlichen Organisationen wie ECRE, UNHCR, und Caritas Europe sowie Vertreter von Ministerien und anderen Stellen aus zehn Mitgliedstaaten, die für die Formulierung der Asylpolitik zuständig sind. Im Rahmen von Einzelfallstudien fanden Besuche statt in: Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Polen, Slowenien, Spanien, Schweden und im Vereinigten Königreich.

Die praktische Zusammenarbeit kann in diesem Bereich zwar als recht weit gediehen gelten, doch bleibt ihr Anwendungsbereich in zahlreichen Aspekten eingeschränkt, so dass hier Verbesserungsbedarf besteht.

2.2. Besondere Probleme

Bei der praktischen Zusammenarbeit stellen sich im Wesentlichen folgende Probleme:

- Unterschiedliche Vorgehensweisen und suboptimaler Austausch bewährter Praktiken auf europäischer Ebene
- Belastung und in manchen Fällen Überlastung der Asylsysteme der Mitgliedstaaten
- Beschränkte Kooperation und Koordinierung in Bezug auf den Außenbereich des europäischen Asylsystems.

2.3. Handlungsbefugnis der EU

Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Asylbereich ist derzeit Artikel 63 Nummern 1 und 2 EG-Vertrag. Danach beschließt der Rat „*in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie einschlägigen anderen Verträgen Asylmaßnahmen*“ und „*Maßnahmen in Bezug auf Flüchtlinge und vertriebene Personen*“ in Bereichen wie Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, Flüchtlingsstatus, Schutz für Flüchtlinge (einschließlich vorübergehender Schutz) und Förderung einer ausgewogenen Lastenverteilung bei der Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

Rechtsgrundlage für die praktische Zusammenarbeit (in Asylfragen) ist Artikel 66 EG-Vertrag, wonach der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 67 Maßnahmen beschließt, um die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Dienststellen der Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen von Titel IV (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission zu gewährleisten.

3. ZIELE

Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Ziele.

Allgemeine Ziele	Spezifische Ziele	Operative Ziele (Ergebnis und Wirkung)
Gerechtere und einheitlichere Behandlung der Anträge auf internationalen Schutz in der EU	Verringerung der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede bei der Umsetzung der EG-Vorschriften, der politischen Strategien und ihrer praktischen Anwendung	Verbesserung der Kompetenzen, Kenntnisse und des Know-hows der diversen Akteure im Asylbereich
	Verringerung der Unterschiede in der Qualität und im Inhalt der Herkunftslandinformationen und Vereinheitlichung der Sammlung, Bereitstellung und Auswertung dieser Informationen	Verbesserung der Sammlung von Herkunftslandinformationen und Verbesserung ihrer Qualität, Bereitstellung dieser Informationen für alle Mitgliedstaaten im Interesse einer besseren Interpretation und Auswertung
Verbesserung der Solidarität und der Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich	Entlastung von Mitgliedstaaten, die unter besonderem Druck stehen	Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Kapazitätsaufbau und Entlastung der Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten unter besonderem Druck stehen
	Verbesserung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bearbeitung von Asylanträgen einschließlich im Falle eines Massenzustroms von Asylbewerbern	
Bessere Lenkung der Flüchtlingsströme in Richtung EU durch Ausbau der externen Dimension des gemeinsamen europäischen Asylraums	Bessere Umsetzung der Asylpolitik im Außenbereich – z. B. regionale Schutzprogramme und Neuansiedlung	Förderung der Neuansiedlung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, außerhalb der EU
		Stärkung der Schutzsysteme in Drittländern

4. OPTIONEN

In der Folgenabschätzung wurden zwei Kategorien von Optionen geprüft.

Die erste Kategorie bezieht sich auf den Auftrag und die Aufgaben, die dem Unterstützungsbüro übertragen werden sollen.

Die zweite Kategorie betrifft den institutionellen Aufbau des Unterstützungsbüros, der eine optimale Arbeitsweise gewährleisten soll. In der Folgenabschätzung werden acht Optionen für den Aufbau des Unterstützungsbüros untersucht, das die oben aufgeführten Aufgaben wahrnehmen soll.

4.1. Auftrag und Aufgaben des künftigen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Die Optionen, die Auftrag und Aufgaben des künftigen Unterstützungsbüros betreffen, wurden einzeln untersucht. Danach kommen für das Büro folgende Aufgaben in Betracht:

- Austausch bewährter Praktiken
- Unterstützung bei Monitoring und Qualitätskontrolle
- Verbesserung der Sammlung und der Qualität von Herkunftslandinformationen/Verbesserung der Auswertung von Herkunftslandinformationen
- Pool von Asylexperten
- Neuansiedlung innerhalb der EU
- Schulung und Kapazitätsaufbau
- Tätigkeiten im Zusammenhang mit den externen Aspekten der praktischen Zusammenarbeit im Rahmen des gemeinsamen europäischen Asylsystems: Neuansiedlung außerhalb der EU und regionale Schutzprogramme

4.2. Optionen für die institutionelle Struktur des künftigen Unterstützungsbüros

Geprüft wurden acht Optionen (von denen zwei rasch ausgeschlossen wurden):

- Status quo (nicht berücksichtigte Option)
- Ausbau der Dienststelle der Europäischen Kommission
- Einrichtung eines neuen Netzwerks
- Einrichtung einer neuen Regulierungsagentur (ohne Entscheidungsbefugnisse)
- Eingliederung der Unterstützungsstruktur in eine bereits bestehende Regulierungsagentur:
 - in die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
 - in die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX)
 - in die neue IT-Agentur, die für das Betriebsmanagement der Systeme SIS II, VIS und EURODAC sowie für die Entwicklung und Verwaltung anderer IT-Großsysteme zuständig sein wird

- Gründung einer EU-Unterstützungsbehörde (Regulierungsagentur mit Entscheidungsbefugnis – in der Asylstrategie ausgeschlossene Option)

5. BEVORZUGTE OPTION

Die in der Folgenabschätzung beschriebenen sieben Aufgaben können einem künftigen Unterstützungsbüro übertragen und von diesem wahrgenommen werden.

Die Optionen für den institutionellen Aufbau des Unterstützungsbüros wurden jede für sich geprüft. Die wichtigsten Ergebnisse sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen. Die Kriterien „Zielrealisierung“, „politische Durchführbarkeit“ und „Auswirkungen auf den EU-Haushalt“ gaben bei der Endbewertung der Optionen den Ausschlag.

Bewertung OPTIONEN	<u>Zielrealisierung (praktisch und funktional)</u>	<u>Zeitaufwand für die Realisierung</u>	<u>Notwendige Unterstützung seitens der Kommission für die künftige Struktur (extern)</u>	<u>Rechtliche Durchführbarkeit</u>	<u>Politische Durchführbarkeit</u>	<u>Auswirkungen auf den EU-Haushalt (vgl. die detaillierten Zahlen in den Anhängen zur Folgenabschätzung)</u>			<u>Gesamtbewertung</u>
	Hoch (+++) bis Niedrig (- - -)	Kurz (+++) bis Lang (- - -)	Hoch (- - - bis Niedrig (+++))	Hoch (+++) bis Niedrig (- - -)	Hoch (+++) bis Niedrig (- - -)	Aufnahme der Tätigkeit 2010 (Schätzung)	Betriebskosten 2011 (Minimum)	Betriebskosten ab 2011 (Maximum)	Positiv (+ bis +++) Negativ (- bis - - -)
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Option 1 Status quo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Option 2 Unité COM	+	++	<i>entfällt</i>	+++	--	320 000	2 959 017	5 732 809	+
Option 3 Netz	--	-	--	++	+	345 000	3 970 395	8 067 187	-
Option 4 Unterstützungsbüro	+++	+	--	+++	+++	6 145 016	10 318 738	17 612 984	++(+)
Option 5 Grundrecht eagentur	-	-	--	+	+	600 000	6 654 449	12 104 600	-
Option 6 FRONTEX	-	-	--	+	-	600 000	6 654 449	11 940 342	--
Option 7 IT-Agentur	---	---	--	-	--	600 000	6 818 706	12 331 105	---
Option 8 Behörde	+++	+	--	---	----	<i>Keine Angabe</i>	<i>Keine Angabe</i>	<i>Keine Angabe</i>	---

Aus institutioneller Sicht ist aufgrund der vorstehenden Ausführungen der Gründung einer **Regulierungsagentur** als Rechtsform des künftigen Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen der **Vorzug** zu geben.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen ist aus der Bewertung als beste Option hervorgegangen, um die praktische Zusammenarbeit im Rahmen des gemeinsamen europäischen Asylsystems zu stärken und alle damit verbundenen Aufgaben zu übernehmen. Mit dieser Option sind zwar die höchsten Kosten verbunden, doch erscheint die Einrichtung eines Unterstützungsbüros in Form einer Regulierungsagentur als beste Lösung, da sie bei den Kriterien ‚rechtliche und politische Durchführbarkeit‘ am besten abschneidet. Das Büro hat außerdem die volle Unterstützung des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten, so dass mit einer raschen Annahme der Gründungsverordnung zu rechnen ist. Die Dienststellen der Kommission werden ihr Möglichstes tun, damit das Büro nach Erlass der Verordnung rasch eingerichtet werden kann. Das Büro wird als unabhängiges europäisches Kompetenzzentrum für Asylfragen den Mitgliedstaaten behilflich sein, sich mit den Asylsystemen und Praktiken der anderen Mitgliedstaaten vertraut zu machen, engere Arbeitsbeziehungen zwischen den für Asylfragen zuständigen Behörden im operativen Bereich herzustellen, das gegenseitige Vertrauen zu stärken und eine größere Übereinstimmung in der Praxis zu erreichen.