

COM-7/037

Brüssel, den 29. November 2001

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 15. November 2001

zu dem

"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

zur Festlegung von Mindestnormen

für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten"

KOM (2001) 181 endg. – 2001/0091 (CNS)

Der Ausschuss der Regionen

GESTÜTZT auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (KOM (2001) 181 endg.);

GESTÜTZT auf den Beschluss des Rates vom 6. Juni 2001, den Ausschuss gemäß Artikel 265 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu ersuchen;

GESTÜTZT auf den Beschluss des Präsidiums des Ausschusses der Regionen vom 12. Juni 2001, die Fachkommission 7 "Bildung, Berufsbildung, Kultur, Jugend, Sport, Bürgerrechte" mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

GESTÜTZT auf den von der Fachkommission 7 am 1. Oktober 2001 angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 214/2001 rev. 2) (Berichterstatter: **Herr Georgakis**);

GESTÜTZT auf Artikel 61-63 des Amsterdamer Vertrags;

GESTÜTZT auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere im Oktober 1999;

GESTÜTZT auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in

den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (KOM(2000) 578 endg.);

GESTÜTZT auf die 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 (KOM(2000) 755 endg.);

GESTÜTZT auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 11. März 1999 zum "Aktionsplan gegen Rassismus" (KOM(1998) 983 endg.) (CdR 369/1998 fin)¹;

GESTÜTZT auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 18. November 1999 zum Thema "Wanderungsbewegungen in Europa" (CdR 227/1999 fin)²;

GESTÜTZT auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 18. November 1999 zum Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Europäischen Rates über "Ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Integration von Flüchtlingen" (KOM(1998) 731 endg.) (CdR 347/99 fin)³;

GESTÜTZT auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 28. Juni 2000 zum Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds" (KOM(1999) 686 endg.) (CdR 80/2000 fin)⁴;

GESTÜTZT auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 20. September 2001 zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren für einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für Personen, denen Asyl gewährt wird" (KOM(2000) 755 endg.) und der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft" (KOM(2000) 757 endg.) (CdR 90/2001 fin);

GESTÜTZT auf die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses 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"* (KOM(2000) 755 endg.) und zu der *"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft"* (KOM (2000) 757 endg.) (CES 938/2001 und CES 939/2001);

GESTÜTZT auf die Stellungnahme des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (UNHCR, Genf, Juli 2001)

verabschiedete auf seiner 41. Plenartagung am 14./15. November 2001 (Sitzung vom 15. November) einstimmig folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Standpunkte des Ausschusses der Regionen bezüglich des Richtlinienvorschlags

1. Der Ausschuss der Regionen befürwortet den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission, mit dem eine Vereinheitlichung der rechtlichen Situation und der Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der

Europäischen Union angestrebt wird und diesen Personen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht und die Respektierung ihrer menschlichen Rechte garantiert wird, solange sie die Eigenschaft des Asylbewerbers besitzen. Auch wenn der Richtlinienvorschlag grundsätzlich zu unterstützen ist, sind für die Gewährleistung der Durchführbarkeit der Richtlinie im Sinne des Subsidiaritätsprinzips noch Präzisierungen notwendig.

2. *Zweck* der Vereinheitlichung der Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern ist nach Meinung des Ausschusses auch die *Eindämmung der auf unterschiedliche Vorschriften der Mitgliedstaaten für die Aufnahmebedingungen zurückzuführende Sekundärmigration von Asylbewerbern*. Die vorgeschlagene Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten breiten Ermessensspielraum für die Ausgestaltung der Mindestnormen und nimmt ihnen auch nicht die Möglichkeit, ergänzende oder gar günstigere Aufnahmebedingungen vorzusehen. Es besteht somit die Gefahr, dass die Sekundärmigration sich nicht unterbinden lässt, wenn die Einhaltung der Mindestnormen in allen Mitgliedstaaten nicht gewährleistet ist und die Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Aufnahmesystems, wie sie im Richtlinienvorschlag vorgesehen werden, nicht genau befolgt werden.
3. Was die Abgrenzung des *Begriffs der Asylbewerber* angeht, die vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie erfasst werden und den vorgesehenen Aufnahmebedingungen genügen, plädiert der Ausschuss der Regionen für eine *breite Auslegung* dieses Begriffs entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention, wie sie übrigens auch in dem Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft eigens ausgeführt wird. Mit anderen Worten müssen die Asylbewerber in den Genuss der Zulassungsbedingungen kommen, sobald der Asylantrag an irgendeinem geographischem Ort des Aufnahmestaats (und zwar auch an den Grenzen oder im internationalen Bereich von Flughäfen) eingereicht wird, und zwar bis zu der endgültigen Entscheidung über ihren Antrag.
4. Nach Meinung des Ausschusses ist es nur recht und billig, dass den Asylbewerbern ein spezieller Ausweis ausgestellt wird, der über ihren Status Aufschluss gibt und ihnen das Recht auf Bewegungsfreiheit im Aufnahmestaat zuerkennt.
5. Der Ausschuss der Regionen ist mit dem Ansatz einverstanden, dass Asylbewerber nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen in Gewahrsam genommen werden dürfen, und unterschreibt grundsätzlich den Rechtsanspruch auf Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten. Die völlig freie Wahl des Wohnsitzes sollte jedoch überdacht werden. Es hat sich gezeigt, dass die zügige Behandlung von Asylanträgen wesentlich erleichtert wird, wenn der Asylwerber sich im örtlichen Nahebereich der Entscheidungsbehörde befindet.
6. Bezüglich des Zeitraums, währenddessen die Mitgliedstaaten den Asylbewerbern und ihren Familienangehörigen entsprechende *"materielle Aufnahmebedingungen"* gewährleisten (d.h. Unterkunft, Verpflegung, Kleidung und Leistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs), so sollte dieser Zeitraum nach Meinung des Ausschusses der Regionen die *gesamte Dauer von der Anerkennung als Asylbewerber bis zur endgültigen Entscheidung über ihren Asylantrag* abdecken. Der Richtlinienvorschlag räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die materiellen Aufnahmebedingungen in Form von Sachleistungen, Geldleistungen oder Gutscheinen zu gewähren. Die einheitliche Anwendung dieser Regelung in allen Mitgliedstaaten wird eine unterschiedliche Behandlung von Asylbewerbern in der Europäischen Union

vermeiden und ist zugleich auch ein Druckmittel, damit die einzelstaatlichen Regierungen die Prüfung der Asylanträge entsprechend zügig abwickeln, wie dies die Bestimmungen des Richtlinienvorschlags vorsehen. Soweit ein finanzieller Beitrag gemäß Artikel 19 vorgeschrieben werden kann, sollte keine nachträgliche Einhebung erfolgen. Sinnvoller erscheint es, die zu gewährenden Leistungen nach Maßgabe der finanziellen Verhältnisse des Asylbewerbers bereits im Vorhinein nur ergänzend und subsidiär zu gewähren.

7. Der Ausschuss der Regionen ist der Meinung, dass *die Gewährleistung der materiellen Aufnahmebedingungen die Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt nicht wieder rückgängig machen darf*. Die Zuerkennung des Rechtes auf Arbeit bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Asylbewerber auch einen entsprechenden guten Arbeitsplatz findet, der ihm und seiner Familie ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Deswegen ist der Ausschuss auch der Ansicht, dass im Grunde *nur eine Verringerung der materiellen Aufnahmebedingungen* vorgesehen werden sollte, während die völlige Einstellung der Unterhaltsleistungen erst nach einer entsprechenden Überprüfung der Lebensbedingungen des betreffenden Asylbewerbers zulässig sein sollte - aber in jedem Falle nicht vor Ablauf des Sechsmonatszeitraums ab der Einreichung des Asylantrags. Es ist darauf hinzuweisen, dass laut dem hier in Rede stehenden Richtlinienvorschlag die Mitgliedstaaten den Zugang zum Arbeitsmarkt und die berufliche Betätigung der Asylbewerber für einen über dem Sechsmonatszeitraum ab der Einreichung des Asylantrags hinausreichenden Zeithorizont nicht untersagen können. Da bezüglich des Zugangs zur Arbeit zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bestehen, plädiert der AdR für eine tunlichst große einheitliche Vorgehensweise in diesem Bereich.
8. Der Richtlinienvorschlag gesteht den Mitgliedstaaten die Wahlmöglichkeit unter mehreren Optionen zu, in welcher Form sie die materiellen Aufnahmebedingungen gewährleisten wollen. So kann die Bereitstellung von Unterkunft beispielsweise in Form einer Unterbringung in speziellen Räumlichkeiten zu diesem Zweck, in Unterbringungszentren oder Privathäusern, Wohnungen oder Hotels erfolgen oder auch in Form der Gewährung einer Geldleistung geschehen. Ähnlich verhält es sich auch mit der vorgesehenen Regelung bezüglich der Verpflegung, Kleidung und Leistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs. Zugleich sollten auch die Möglichkeiten der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften berücksichtigt werden, in deren Gemeinwesen sich die Asylbewerber einfügen und ihr Leben bestreiten.
9. Der Ausschuss der Regionen befürwortet die Vorschläge der Kommission für die medizinische und psychologische Grundversorgung während des regulären Verfahrens und während des Rechtsbehelfsverfahrens und zur Abdeckung der dringenden medizinischen psychologischen Versorgungsbedürfnisse während der Prüfung der Zulassung der Asylbewerber oder im Verlauf der beschleunigten Verfahren. Gleichmaßen unterschreibt er auch den Anspruch der minderjährigen Asylbewerber auf Zugang zum öffentlichen Bildungswesen bis eine Ausweisungsanordnung durchgesetzt werden kann.
10. Artikel 22 des Richtlinienvorschlags sieht die Möglichkeit der Einschränkung und Aberkennung von Aufnahmebedingungen in den Fällen vor, in denen ein Asylbewerber ein negatives Verhalten gezeigt hat. Der Ausschuss der Regionen macht darauf aufmerksam, dass diese konkrete Vorschrift entsprechend dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Sozialcharta sowie anderer einschlägiger internationaler Regelwerke, die den Schutz der Grundrechte zum Gegenstand haben, Rassendiskriminierung untersagen und die benachteiligten und schwachen Personengruppen betreffen, *strikt und getreulich angewandt werden muss*.

11. Was die Bestimmungen über die Personen mit besonderen Bedürfnissen angeht, unterschreibt der Ausschuss der Regionen *die konkrete Überprüfung jedes einzelnen Falles*, um festzustellen, ob der Betreffende dieser Personengruppe zuzuordnen ist (die Auflistung der unbegleiteten Minderjährigen, älteren Menschen, Schwangeren usw. ist nicht erschöpfend); die Genesung und Wiedereingliederung von gefolterten, misshandelten, unmenschlichen Verhaltensweisen ausgesetzten Personen und Opfern von Gewalt muss in speziellen Zentren mit entsprechendem Fachpersonal geschehen.
 12. Besonders wichtig sind die Bestimmungen über Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des Aufnahmesystems (Artikel 27-31 des Richtlinienvorschlags). Der Ausschuss der Regionen bekräftigt nachdrücklich die Vorreiterfunktion der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die in Umsetzung der Erkenntnisse und der Erfahrungen des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und der Nichtregierungsorganisationen die Verantwortung für die Gewährleistung harmonischer Beziehungen zwischen den nationalen Gemeinwesen und den Zentren zur Unterbringung von Asylbewerbern übernehmen werden, dergestalt dass rassistische und fremdenfeindliche Handlungsweisen unterbleiben und ein ordnungsgemäßes Verfahren für die Prüfung der Asylanträge erleichtert wird.
2. **Empfehlungen des Ausschusses der Regionen betreffend die Aufnahme von Personen, die in den Mitgliedstaaten einen Antrag auf Asylgewährung stellen**
1. Der Ausschuss der Regionen unterschreibt den Grundsatz, dass den Asylbewerbern ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten ist und befürwortet die Initiative der Kommission zur Festlegung von Maßnahmen zur Verhütung von Sekundärmigration von Asylbewerbern, die auf die Uneinheitlichkeit der in den einzelnen Ländern geltenden Aufnahmebedingungen zurückzuführen sind.
 2. Der Ausschuss der Regionen plädiert für eine enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission für die Ausgestaltung der vorgeschlagenen Richtlinie (beispielsweise Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit den örtlichen Gemeinwesen der einzelnen Mitgliedstaaten, die Ausarbeitung von Berichten auf der Grundlage der Probleme und Gegebenheiten, die in denjenigen Regionen der Mitgliedstaaten auftauchen, in denen es Zentren für die Aufnahme von Asylbewerbern gibt usw.).
 3. Der Ausschuss der Regionen befürwortet ein rasches einheitliches Verfahren für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus, das in jedem Fall zügig abzuwickeln ist. Deswegen hält er die Frage der Bedingungen für die Aufnahme der Asylbewerber für besonders wichtig und plädiert nachdrücklich dafür, dass dieses Problem von der betreffenden Region auf einzelstaatlicher wie auf europäischer Ebene im Auge behalten wird.
 4. Die Aufnahme von Asylbewerbern steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den lokalen Gemeinwesen und den dort befindlichen Zentren für die Aufnahme von Asylbewerbern. Aus diesem Grund müssen die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente ihr Augenmerk auf die bewährten Praktiken auf dem Gebiet der lokalen und regionalen Integrationspolitik richten. In diesem Zusammenhang wäre es sehr hilfreich, wenn die Europäische Kommission zwischenstaatliche Programme zur Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Akteuren im Bereich bewährter Praktiken in Bezug auf die Bedingungen und Verfahren für die Aufnahme von Asylbewerbern ausschreiben würde.
 5. Der Ausschuss der Regionen ist der Ansicht, dass die verschiedenen Aspekte des Fragenkomplexes der Asylgewährung, die Gegenstand mehrerer Richtlinienvorschläge

sind - im Lichte der Gesamtcharakteristik der Thematik und der zu beobachtenden gegenseitigen Überschneidungen und Ergänzungen der verschiedenen Aspekte - in nächster Zukunft umfassend und eingehend geprüft werden sollten.

6. Als besondere Bemerkungen zum Richtlinienvorschlag möchte der Ausschuss der Regionen Folgendes vorschlagen:
 1. An verschiedenen Stellen sieht der Richtlinienvorschlag für die Asylbewerber die Möglichkeit vor, den Rechtsweg zu beschreiten (beispielsweise bei Einschränkungen der Bewegungsfreiheit (Artikel 7 des Richtlinienvorschlags), bei Verlangen eines finanziellen Beitrags von den Asylbewerbern (Artikel 19 des Richtlinienvorschlags); bei der nicht unentgeltlichen medizinischen und psychologischen Versorgung (Artikel 20 des Richtlinienvorschlags usw.). Der Ausschuss der Regionen hält den vorgesehenen rechtlichen Schutz der Asylbewerber gegen Einzelentscheidungen der Verwaltung, die zweifelsfrei vollinhaltlich gerechtfertigt werden müssen, für völlig richtig. Bezüglich der zügigen Behandlung der Rechtssachen durch die ordentlichen Gerichte der einzelnen Mitgliedstaaten hat der Ausschuss der Regionen gewisse Vorbehalte. Deswegen sollte im Richtlinienentwurf explizit vorgesehen werden, *dass die Gerichte die an sie herangetragenen einschlägigen Verfahren möglichst zügig abwickeln*. Bei dieser Regelung könnte es auch nicht mehr vorkommen, dass die Gerichte wegen verspäteter Entscheidungen angerufen werden - denn die materiellen Aufnahmebedingungen gelten nur für einen begrenzten Zeitraum - und außerdem käme es dann auch nicht mehr zu der damit einhergehenden längeren Ungewissheit für die Asylbewerber.
 2. Die in Artikel 18 des Richtlinienvorschlags vorgesehene unabhängige Stelle, ist für die Regelung von Beschwerden bzw. die Beilegung von Streitigkeiten in Zusammenhang mit den materiellen Aufnahmebedingungen zuständig. Die Fragen, die im Richtlinienvorschlag geregelt werden, fallen zum großen Teil in den Zuständigkeitsbereich der Regionen und die Instanzen der kommunalen Selbstverwaltung. Der Ausschuss der Regionen schlägt deshalb vor, einschlägige Zuständigkeiten ganz konkret einem *unabhängigen Organ zuzuweisen, in dem die lokale Selbstverwaltung repräsentiert sein könnte*. Bei Streitigkeiten betreffend Aufnahmebedingungen müssen die einzelstaatlichen Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Die betreffende zuständige Stelle prüft die Beschwerden unvoreingenommen, objektiv und unter Achtung des Rechtes auf Anderssein und des Diskriminierungsverbots, wie dies übrigens in Artikel 32 des Richtlinienvorschlags verankert ist.
 3. Der Ausschuss der Regionen legt Wert auf die Feststellung, dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden sollten, den Regionen und den Instanzen der kommunalen Selbstverwaltung, soweit sie in diesen Prozess eingebunden sind, die entsprechenden Ressourcen bereitzustellen, da diese dem Wesen nach und aufgrund ihrer Funktionsweise weitgehend die zuständigen Akteure sind, um zu gewährleisten, dass die nationalen Bestimmungen zur Durchführung der vorgeschlagenen Richtlinie tatsächlich in die Tat umgesetzt werden können (Artikel 31 des Richtlinienvorschlags).
7. Der Ausschuss der Regionen unterstützt die Möglichkeit des Zugangs von Asylbewerbern zu situationsgerechten Betreuungsangeboten evtl. auch im Ausbildungsbereich, was einerseits zur Verbesserung ihrer Aufnahmebedingungen beitragen und zugleich ihre Integration in das nationale Gemeinwesen nach einer positiven Entscheidung über ihren Asylantrag erleichtern wird.

Brüssel, den 15. November 2001

Der Präsident

des Ausschusses des Regionen

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

Jos CHABERT

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 198 vom 14.7.1999, S. 48.

² ABl. C 57 vom 29.2.2000, S. 67.

³ ABl. C 57 vom 29.2.2000, S. 71.

⁴ ABl. C 317 vom 6.11.2000, S. 4.

--

--

CdR 214/2001 fin (EN/EL) CD/ue .../...

CdR 214/2001 fin (EN/EL) CD/ue

CdR 214/2001 fin (EN/EL) CD/ue

CdR 214/2001 fin (EN/EL) CD/ue