



Bayerisches Staatsministerium des Innern • 80524 München

Referat „Zuwanderung und Asyl“ – „Grünbuch Asylpolitik“
Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“

Europäische Kommission
B-1049 Brüssel

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
KOM(2007) 301

Unser Zeichen
IA2-2081.21-104

München, 29.08.2007

**Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem;
KOM(2007) 301 endgültig**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir dürfen Bezug nehmen auf die Schlussfolgerung in Ihrem „Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem“ vom 06.06.2007. Darin fordern Sie alle am Asylverfahren beteiligten Stellen, insbesondere auch Behörden verschiedener Ebenen, auf, am Konsultationsverfahren über die im Grünbuch aufgeworfenen Problem- und Fragestellungen teilzunehmen.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern ist als oberste Landesbehörde seit Jahrzehnten sowohl mit allen Bereichen der Gesetzgebung, als auch insbesondere mit vielfältigen Fragen des praktischen Vollzugs im Ausländerwesen befasst. Gerne nehmen wir daher die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Grünbuch wahr.

Da das Grünbuch zusammen mit der ebenfalls am 06.06.2007 vorgelegten Bewertung des „Dublin-Systems“ und dem Vorschlag zur Anwendung der Richtlinie 2003/109/EG (Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehö-

riger) auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte ein „Paket“ bildet und auf die beiden anderen Initiativen Bezug nimmt, haben wir auch diese Themen mit in unsere Stellungnahme einbezogen.

Allgemeines / Zeitplan:

Die **Zugangszahlen von Asylbewerbern** in die Bundesrepublik sind seit ihrem Höchststand im Jahre 1992 (über 400.000, davon nach interner Verteilung allein knapp 60.000 Personen in Bayern) **stark rückläufig**. Die Vergleichszahlen zeigen im übrigen ebenso wie der Bericht zur Bewertung des Dublin-Systems ein durchaus **ausgewogenes Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten** mit und ohne EU-Außengrenzen.

Entscheidenden Anteil an dieser Entwicklung hatten und haben neben politischen Veränderungen in früheren Herkunftsländern vor allem auch **gut funktionierende ausgewogene Regularien des nationalen wie des EU-Rechts**, die in hartem politischem wie gesellschaftlichem Ringen erzielt wurden. Als Ergebnis der Asylrechtsharmonisierung darf auf keinen Fall ein signifikanter **Wiederanstieg** der nationalen wie EU-weiten Asylbewerberzahlen und der entsprechenden Sozialausgaben stehen, etwa durch neue Verteilungsmechanismen und/oder einen EU-rechtlich geforderten Anstieg des Leistungsniveaus. Diese Sorge wiegt umso schwerer, als das Grünbuch bei vielen als harmonisierungsbedürftig eingeschätzten Bereichen wohl in Richtung Erhöhung der Standards sowie der Verfahrens- und Schutzrechte tendiert.

Der Zeitplan für die vollständige Harmonisierung des Asylrechts in der EU („Phase 2 des Haager Programms“) sieht im Anschluss an eine bereits in 2007 vorzunehmende Evaluierung der umfänglichen Rechtsakte aus der ersten Phase den Vorschlag für weitergehende Normen und deren Annahme bis Ende 2010 vor. Dies erscheint im Hinblick auf die deutlichen **Verzögerungen in der 1. Harmonisierungsphase** jedoch höchst **ambitioniert**. So läuft bekanntlich die **Umsetzungsfrist** der Asylverfahrensrichtlinie erst am 01.12.2007 ab. Die Aufstellung der dort als eines der Kernstücke der Asylrechtsharmonisierung vorgesehenen **EU-weiten Liste sicherer Herkunftsstaaten** hat sich bislang als nicht realisierungsfähig erwiesen. Dieses Beispiel zeigt, wie **schwierig** sich eine weitgehende **Asylrechtsharmonisierung** voraussichtlich gestalten wird.

Insbesondere aber muss die entscheidende Grundlage für die Konzeption des künftigen Asylsystems die angesprochene **gründliche Evaluierung der Rechtsakte der ersten Harmonisierungsphase** sein. Dieser Prozess hat aber mit dem zeitgleich zum Grün-

buch vorgelegten Bericht zum Dublin-System gerade **erst eingesetzt**, wobei dieser erste Bericht im übrigen keinen sofortigen Handlungsbedarf aufzeigt. Eine ausreichende und transparente **Auswertung** der Erfahrungen aller Mitgliedstaaten mit der Anwendung der Asylrichtlinien ist derzeit noch nicht erfolgt und dürfte vor Ablauf von deren Umsetzungsfristen auch kaum möglich sein. Dies betrifft insbesondere auch die an mehreren Stellen im Grünbuch getroffene Aussage, wonach die Rechtssetzungsakte der ersten Phase den EU-Mitgliedstaaten zu viele (Ermessens)Spielräume belassen würden. Ohne gründliche Evaluierung besteht jedenfalls die Gefahr übereilter Rechtssetzungsverfahren.

Im folgenden nehmen wir unter dem Vorbehalt ergänzender Bewertungen zu inhaltlichen und aus unserer Sicht besonders bedeutsamen Schwerpunkten des Grünbuchs Stellung. Diese Würdigung ist wegen der Zusammengehörigkeit von Themenkomplexen nicht deckungsgleich mit den Überschriften und der Reihenfolge des Grünbuchs. Daher haben wir kursiv die entsprechenden Gliederungs- und Fragennummern des Grünbuchs angegeben, auf die sich die Ausführungen im wesentlichen beziehen. Bei der Beurteilung standen die richtungweisenden, jeweils den Fragen vorangehenden Kommentierungen und Wertungen des Grünbuchs im Vordergrund.

Unionsweit höhere einheitliche Verfahrens- und Schutzstandards

(2. „Rechtsinstrumente“: 2.1. „Bearbeitung von Asylanträgen“ - Fragen 1-5;

3. „Durchführung – Begleitmaßnahmen“ - Fragen 19-22)

Hinsichtlich der Zielsetzung eines **einheitlichen Asylverfahrens** ist darauf hinzuweisen, dass in **Deutschland bereits seit langem ein den rechtsstaatlichen und praxisbezogenen Anforderungen Rechnung tragendes Verfahren verwirklicht** und aus verfahrensökonomischen Gründen alternativlos ist. Dies gilt insbesondere für das System sicherer Staaten (Einreise aus einem sicheren Drittstaat bzw. Abstammung aus einem sicheren Herkunftsstaat) und die damit verbundenen Entscheidungsprozesse – eines der zentralen Elemente des deutschen Asylkompromisses aus dem Jahr 1993. Die mit diesen Bestimmungen abgestimmten Regelungen über die Behandlung von Asylbegehren bei Grenzbehörden und bei der Einreise auf dem Luftweg sind ebenfalls rechtsstaatlich effektiv und praxisbewährt. Auf die problematische und höchst kontroverse Diskussion zu den sicheren Staaten bei dem Erlass der Asylverfahrensrichtlinie darf verwiesen wer-

den. Es erscheint nicht zielführend, diesbezüglich nochmals eine grundsätzliche Debatte zu eröffnen.

Eine **einheitlichere Anwendung von Asylrechtsnormen** erscheint durchaus **geeignet**, **Sekundärbewegungen** Schutzsuchender innerhalb der EU zu **vermeiden** („Asylhopping“). Hierzu könnte etwa ein Netzwerk zur Konsultation bei der Anwendung der Asylrichtlinien in vergleichbaren Sachverhalten beitragen, entsprechende Abgleiche zwischen den Mitgliedstaaten gibt es auch vereinzelt bereits bzw. wurden vom Rat initiiert. **Abzulehnen** ist allerdings die Entwicklung gemeinschaftlicher **verbindlicher Interpretationsleitlinien**.

Die **praktische Zusammenarbeit** der nationalen Asylbehörden - sicherlich ein wichtiger Bestandteil der europäischen Asylrechtsharmonisierung – existiert in verschiedener Form bereits. So ist etwa der Dialog zwischen den Leitern der nationalen Migrations- und Asylbehörden **bereits institutionalisiert**. Im Rahmen der Zusammenarbeit sollte zur Vermeidung eines neuen Bürokratieaufbaus ferner weitgehend auf **bestehende Einrichtungen** zurückgegriffen werden, anstatt neue Einrichtungen zu schaffen. Daher bedarf z. B. die Notwendigkeit der Einrichtung einer EU-Datenbank zu Herkunftsländerinformationen im Hinblick auf denkbare anderweitige „Verbundlösungen“ und die Verknüpfung bereits bestehender nationaler Systeme einer kritischen Prüfung. Kein Beitrag zum **Bürokratieabbau** wäre die Schaffung einer **europäischen Unterstützungsagentur**; ihre etwaige Ausstattung mit **Kontrollfunktionen** gegenüber Mitgliedstaaten z. B. bei der Flüchtlingsunterbringung ist **nicht hinnehmbar**. Ebenfalls **nicht** befürwortet wird die **gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen**. Asylverfahren müssen auch weiterhin in nationaler und transparenter Verantwortung betrieben werden.

Angleichung der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

(2.2 „Aufnahmebedingungen für Asylsuchende“ – Fragen 6-9;

2.4. „Querschnittsthemen“: 2.4.2 „Integration“ – Frage 17)

Eine **verpflichtende Angleichung** des nationalen **Zugangs** von Asylbewerbern zum **Arbeitsmarkt** ohne Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten wird strikt **abgelehnt**: die Entscheidung über Art und Maß des Zugangs Drittstaatsangehöriger zu den Arbeitsmärkten fällt in den **ausschließlichen nationalen Kompetenzbereich**. Eine etwaige Senkung der Schwellen zum Arbeitsmarktzugang birgt die Gefahr einer unerwünsch-

ten Anreizwirkung und faktischen Aufenthaltsverfestigung von Personenkreisen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsstatus. Bemühungen um Rückführungsmaßnahmen würden dadurch konterkariert. Daher sind – unbeschadet des in Bayern ohnehin obligatorischen Schulbesuchs - auch die im Kontext des Themas „Integration“ angestellten weitergehenden Überlegungen, bereits **Asylsuchenden Zugang zu speziellen Integrationsmechanismen** zu erleichtern, abzulehnen.

Im Hinblick auf das unterschiedliche Niveau der **Gesundheitsversorgung** in den 27 Mitgliedstaaten erscheint auch insoweit eine Gleichbehandlung von Asylbewerbern in allen Ländern kaum vorstellbar.

Unklar ist, was mit dem Thema „Anwendbarkeit der Richtlinie über Aufnahmebedingungen“ auf „Gewahrsamszentren“ bzw. generell auf Gewahrsamsmaßnahmen gemeint ist. Sollte dies die Ablehnung der Verpflichtung zur Aufenthaltnahme in **Gemeinschaftsunterkünften** während eines Asylverfahrens, der Schaffung von Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer bzw. pauschal die Ablehnung von Zwangsmaßnahmen etwa in Zusammenhang mit einer Rückführung beinhalten, könnte eine derartige Haltung **nicht** mitgetragen werden.

Einheitlicher unionsweit gültiger Rechtsstatus der als schutzbedürftig Anerkannten / verstärkte Integrationsmaßnahmen

(2.3 „Gewährung von Schutz“- Fragen 10-13;

2.4. „Querschnittsthemen“: 2.4.2 „Integration“ – Frage 17)

An der **Unterscheidung** zwischen Flüchtlingen und lediglich subsidiär Schutzberechtigten sollte im Hinblick auf die qualitativen Unterschiede der schutzbegründenden Merkmale, vor allem der oftmals unterschiedlichen Zeitdauer des Schutzbedürfnisses, **festgehalten** werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die mit der Änderung der Daueraufenthaltsrichtlinie geplante Ausdehnung der Rechtstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen nicht nur auf anerkannte Flüchtlinge, sondern auch auf nur subsidiär Schutzberechtigte äußerst kritisch zu sehen. Letztgenanntem Personenkreis kann nach geltendem deutschen Recht (§ 26 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz - AufenthG) frühestens nach 7 Jahren (Ermessensentscheidung) eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wobei aber damit noch nicht die weitge-

henden Mobilitätsrechte innerhalb der EU verbunden wären. Diese 7-Jahresfrist darf im Falle der – nochmals zu prüfenden - Einbeziehung subsidiär Schutzberechtigter auch durch eine EU-Regelung nicht unterlaufen werden. Den Mitgliedstaaten muss ferner die Einführung zusätzlicher Integrationsanforderungen zugestanden werden.

Vollends **abzulehnen** wäre jedenfalls die Erstreckung der sich aus dem Flüchtlings- oder langjährigem Aufenthaltsberechtigtenstatus ergebenden Rechte auch auf Ausländer, die lediglich **geduldet** sind. Geduldet werden Ausländer nach deutschem Recht dann, wenn sie zwar ausreisepflichtig sind, ihre Abschiebung aber (derzeit) aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und sie keine Aufenthaltserlaubnis beanspruchen können. Im Ergebnis würden ansonsten jegliche Duldungsgründe einer Flüchtlingsanerkennung gleichgestellt. Dies würde zudem die **Systematik und Hierarchie** der nationalen Aufenthaltstitel aushebeln, da Geduldete dann gegenüber Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis privilegiert wären.

Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten / Modifizierung des Dublin-Systems

(3. „Durchführung – Begleitmaßnahmen“ - Frage 23

4. „Solidarität und Lastenteilung“ - Fragen 24-26)

Die Grundstruktur **der Dublin-Regelungen** hat sich dem vorgelegten Bericht zufolge **bewährt** und auch zum **Rückgang der Asylbewerberzahlen** beigetragen. Die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren sollte daher auch weiterhin primär bei dem Mitgliedstaat liegen, der **Anlass** für den Aufenthalt in der EU gegeben hat (z.B. Visumserteilung, Zulassung des illegalen Überschreitens der Außengrenze). Soweit sich künftig im Rahmen von Asylverfahren und der Flüchtlingsaufnahme **nachhaltige ungleiche Belastungen** zwischen den Mitgliedstaaten ergeben sollten, etwa bei Mitgliedstaaten mit EU-Küstenaußengrenzen, bedarf nicht das Dublin-Verfahren einer grundlegenden Modifikation oder Ergänzung. Vielmehr haben die Instrumentarien der einschlägigen EU-Hilfsfonds zur Anwendung zu kommen, welche im Grünbuch auch angesprochen werden.

Die Thematik der Lastenteilung („burden-sharing“) wird derzeit in verschiedenen Gremien der EU insbesondere im Kontext der Situation an den südlichen See-

grenzen der EU (Rettung und Aufnahme von Flüchtlingen) erörtert. Diskussionen um „Flüchtlingsquoten“ zur Verteilung in den Mitgliedstaaten ist im Sinne der Vermeidung neuer Anreizfaktoren („pull-factors“) dabei eine klare Absage zu erteilen.

Ausbau der Zusammenarbeit mit Herkunftsregionen und Transitstaaten

(5. „Externe Dimension der Asylproblematik“)

Der – durchaus zu **begrüßende** - Ausbau der Zusammenarbeit mit Herkunftsregionen und Transitstaaten ist bereits Gegenstand einer **Vielzahl von Ansätzen auf europäischer Ebene**. Die in diesem Zusammenhang seit Jahren angeführten **Regionale Schutzprogramme** sind allerdings wohl über erste Ansätze für Pilotprojekte bislang **nicht hinausgekommen**.

Verpflichtende Resettlement-Programme sind **abzulehnen**. Die **Aufnahme von Flüchtlingen** unabhängig von nationalen oder europäischen Vorgaben muss weiterhin auch im Sinn der Zuwanderungssteuerung in **nationaler Verantwortung** verbleiben.

Abschließend bitten wir, unsere Bewertung bei den weiteren Stufen des Konsultationsverfahrens und den nächsten Verfahrensschritten zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere auch für die im ersten Quartal 2008 geplante Vorlage eines Strategieplans. Wir behalten uns auch insoweit eine ergänzende Stellungnahme zu gegebener Zeit vor.

Mit freundlichen Grüßen

I.V.
gez.
Dr. von Scheurl
Ministerialdirigent