

Bundesrepublik Deutschland

Antworten zum Grünbuch zum künftigen Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dokument KOM (2007)301 endg
vom 6. Juni 2007

I. Allgemeine Bemerkung

Das Grünbuch enthält Überlegungen zum künftigen gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Überwiegend sind diese Überlegungen in Fragen gekleidet, zu denen unter II. Stellung genommen wird. Zum Teil enthält das Grünbuch aber auch bereits konkrete Zielsetzungen, so z.B. für höhere einheitliche Schutzstandards und ein höheres Maß an Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten (so zumindest die EN-Fassung unter 1; die DE-Fassung spricht nur von „...ein hohes Maß an Solidarität...“). Auch hierzu wird unter II. weitgehend Stellung genommen.

Die pauschale Forderung nur nach höheren Schutzstandards im allgemeinen ist nicht ausgewogen: Ebenso wie bei unzureichendem Schutz von Flüchtlingen höhere Schutzstandards erreicht werden müssen, sofern die Defizite auf Gesetzgebungs- und nicht Vollzugsdefiziten beruhen, müssen - wo geboten - „restriktive“ Regelungen beibehalten werden wie auch deren Verschärfung möglich sein. Nähere Erkenntnisse hierzu werden die noch ausstehenden Evaluierungen der Asyl-Richtlinien bringen. Dabei kommt im Grünbuch insgesamt nicht ausreichend deutlich zum Ausdruck, dass die Evaluierung der Umsetzung und Anwendung der Rechtsakte der ersten Harmonisierungsphase die entscheidende Grundlage für die Konzeption eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist.

Schließlich findet sich im Grünbuch kein Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip. Dieser Grundsatz ist aber bei der Gestaltung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems für die Erörterung einer weitergehenden Rechtsangleichung und eines sonstigen Tätigwerdens auf Gemeinschaftsebene unbedingt zu berücksichtigen.

II. Zu den aufgeworfenen Fragen

2. Rechtsinstrumente

2.1. Bearbeitung von Asylanträgen

- (1) *Wie könnte ein einheitliches Asylverfahren erreicht werden? Welche Aspekte kommen für eine weitere Rechtsangleichung in Betracht?*

- (2) *Wie könnte der Zugang zum Asylverfahren wirkungsvoll verbessert werden? Allgemeiner gesagt, welche Aspekte des Asylverfahrens, so wie es derzeit geregelt ist, könnten in Bezug auf Effizienz und Schutzgarantien verbessert werden?*
- (3) *Welche verwendeten Begriffe und Verfahrensansätze sollten gegebenenfalls überprüft werden?*
- (4) *Wie wäre ein verbindliches einheitliches Verfahren zu gestalten?*

Die Bundesregierung spricht sich grundsätzlich für eine stärkere Vereinheitlichung der Regelungen zum Asylverfahren aus. Dabei wäre insbesondere auch eine einheitliche EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten anzustreben. Konzepte, die sich zur Gewährleistung effizienter und zügiger Asylverfahren im Asylrecht der Mitgliedstaaten bewährt haben, sollten auch in Zukunft in europäischen Rechtsnormen erhalten bleiben (z.B. Konzepte zum sicheren Drittstaat, Flughafenverfahren, Folgeantragsverfahren). Grundsätzlich ist aber auch in einem gemeinsamen Europäischen Asylsystem Flexibilität zugunsten der Mitgliedstaaten zu erhalten; so sollten z.B. verfahrenstechnische Angelegenheiten nicht bis in die Einzelheiten verbindlich bzw. vollkommen einheitlich geregelt sein. Dabei kommt der Sicherstellung eines effektiven Zugangs zu Asylverfahren großes Gewicht zu. Damit wird gewährleistet, dass schutzbedürftige Personen schnell den ihnen zustehenden Schutz erhalten und nicht schutz- und bleibeberechtigte Personen zügig zurückgeführt werden können. Nennenswerte Mängel sind hier in den gegenwärtigen Regelungen bisher nicht erkennbar. Soweit Kritik am geltenden EU-Recht geübt wird, wäre bei der Evaluierung der Rechtsakte der ersten Harmonisierungsphase zu klären, ob etwaige Mängel auf Vollzugsdefiziten beruhen und wie etwaige Vollzugsdefizite beseitigt werden können.

Die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus wird grundsätzlich begrüßt; zu der hier von zu unterscheidenden Frage eines einheitlichen Status wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

- (5) *Welche Modelle könnten für die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen in Betracht gezogen werden? Unter welchen Umständen könnten die Mitgliedstaaten ein Verfahren für die gemeinsame Bearbeitung anwenden?*

Als Grundsatz ist an der Vollzugskompetenz des zuständigen Mitgliedstaats für die Durchführung eines Asylverfahrens festzuhalten. Dennoch könnte in Ausnahmesituationen eine gemeinsame Antragsbearbeitung von Mitgliedstaaten in Betracht kommen, z.B. bei einem starken Zugang von Asylbewerbern, der unter Berücksichtigung insbesondere seiner Größe und der geographischen Lage die Kapazitäten eines Mitgliedstaats überfordert. Hierbei ist zwischen einer nur punktuellen gemeinsamen Bearbeitung, die sich auf einzelne Aspekte oder Phasen des Asylverfahrens beschränkt, und einer umfassenden Begleitung des gesamten Asylverfahrens zu unterscheiden. Auch ist zu entscheiden, ob ein (oder mehrere) an sich nicht zuständiger Mitgliedstaat(en) nur in unterstützender/beratender Funktion - punktuell oder umfas-

send - an der Durchführung eines Asylverfahrens beteiligt wird oder ob eine gemeinsame Ausübung hoheitlicher Kompetenzen erfolgen soll. Aufgrund der mit letzterer Gestaltung verbundenen und vorrangig zu klärenden Rechtsfragen wäre zunächst auf freiwilliger Basis eine unterstützende/beratende Beteiligung anderer Mitgliedstaaten in Form eines Pilotprojekts in den oben geschilderten Situationen naheliegend. Möglicherweise wird die Studie der Kommission weitere Erkenntnisse zur Angemessenheit und Durchführbarkeit einer gemeinsamen Antragsbearbeitung geben. Im Übrigen sind die Möglichkeiten einer verstärkten praktischen Zusammenarbeit zu nutzen und auszubauen, um zu einer einheitlichen Anwendung der EG-Rechtsakte zu gelangen (z.B. hinsichtlich der Beurteilung von Herkunftsländern oder der Anwendung der Ausschlussklauselfälle).

2.2. Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

- (6) *In welchen Bereichen sollte der breite Ermessensspielraum, den die geltende Richtlinie bietet, eingeschränkt werden, um wirklich gleiche Bedingungen für die Behandlung von Asylsuchenden zu erreichen, die einem angemessenen Standard entsprechen?*
- (7) *Sollten insbesondere Form und Niveau der materiellen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende weiter harmonisiert werden?*

Vorbehaltlich der Evaluierung der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, die mögliche Defizite bei der Umsetzung der Mindestnormen aufzeigen wird, sollte eine stärkere Angleichung im Sinne einer Konkretisierung der Regelungen vor allem bei der Gewährleistung der materiellen Aufnahmebedingungen grundsätzlich angestrebt werden. Dabei sind Lösungen zu entwickeln, durch die zugleich im Sinne der Harmonisierung Pullfaktoren vermieden und das den Mitgliedstaaten auch hier notwendige Maß an Flexibilität und Ermessen eingeräumt wird. Insoweit wird auch auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

- (8) *Sollten nationale Vorschriften für den Zugang zum Arbeitsmarkt weiter angeglichen werden? Wenn ja, in welcher Hinsicht?*

Eine über die geltende Regelung hinausgehende Angleichung des Zugangs von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt sollte nicht erfolgen. Auch wenn unterschiedliche Arbeitsmarktzugangsregelungen als Pull-Faktor wirken können, ist hier entscheidend, dass es keinen EU-einheitlichen Arbeitsmarkt und keinen EU-einheitlichen Arbeitskräftebedarf gibt; die Arbeitsmarktsituation stellt sich in den Mitgliedstaaten völlig unterschiedlich dar. Daher muss die Flexibilität der nationalen Regierungen zur Steuerung der Arbeitsmigration entsprechend den jeweiligen nationalen Bedürfnissen gewährleistet werden.

- (9) *Sollten die Gründe für die Gewahrsamnahme in Einklang mit der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshof für Menschenrechte klargestellt und die diesbezüglichen Bedingungen sowie die Dauer präziser geregelt werden?*

Asylsuchende dürfen durch eine Gewahrsamnahme nicht gehindert werden, ihre Rechte angemessen und zeitnah wahrzunehmen. Eine Präzisierung der Regelung zur Gewahrsamnahme von Asylbewerbern ist aber nach bisheriger Einschätzung nicht geboten. Es ist davon auszugehen, dass die geltenden Regelungen des nationalen Rechts und ihre Anwendung entweder bereits in Übereinstimmung mit den einschlägigen Regelungen der EMRK stehen oder in Übereinstimmung gebracht werden, soweit sie bei gerichtlicher Überprüfung als der EMRK widersprechend angesehen werden. Wenn bei der Evaluierung der Rechtsakte der ersten Harmonisierungsphase insoweit Defizite festgestellt werden sollten, wäre zu prüfen, ob weitergehende rechtliche Regelungen erfolgen sollten.

2.3. Gewährung von Schutz

- (10) *In welchen Bereichen sollte die Rechtsangleichung weiter fortgesetzt oder die Standards angehoben werden:*

- *den Kriterien für die Schutzgewährung*
- *den mit dem Schutzstatus verbundenen Rechten und Leistungen?*

Die Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe und nicht eindeutige Definitionen. Hier ist vorbehaltlich der Evaluierung der Entscheidungspraxis der Mitgliedstaaten eine **Konkretisierung und Klarstellung** erforderlich. Es muss eindeutig sein, wer die Flüchtlingseigenschaft besitzt, wer subsidiär schutzberechtigt ist und wer keine von beiden Schutzformen erhält. So bedarf z.B. Artikel 15 Buchstabe c) der Qualifikationsrichtlinie der Konkretisierung, da dessen Wortlaut nicht eindeutig und in der Auslegung umstritten ist. Eine über die Konkretisierung und Klarstellung hinausgehende **Rechtsangleichung** dürfte ansonsten nur noch punktuell im Bereich einiger Kann-Vorschriften erforderlich sein. Dagegen sollten gewisse Abweichungen bei den mit diesen Schutzformen verbundenen Rechten und Leistungen in Kauf genommen werden, zumal hier Bereiche betroffen sind, die für sich genommen nicht vergemeinschaftet wurden (z.B. öffentliche Fürsorge). Schließlich wäre sowohl im Bereich der Schutzkriterien als auch im Bereich der Rechtsfolgen klarzustellen, welche Vorschriften zwingend anzuwenden sind und keine günstigeren Regelungen auf nationaler Ebene erlauben.

- (11) *Welche Modelle könnten für die Schaffung eines „einheitlichen Status“ ins Auge gefasst werden? Sollte ein einheitlicher Status für Flüchtlinge und ein anderer für Begünstigte des subsidiären Schutzes in Betracht gezogen werden? Wie könnten sie gestaltet sein?*
- (12) *Wäre ein einziger einheitlicher Status für alle Personen denkbar, die für internationalen Schutz in Betracht kommen? Wie könnte er gestaltet sein?*

Bei dem Status, d.h. den Rechten und Leistungen, sollte weiterhin zwischen Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und Begünstigten des subsidiären Schutzes unterschieden werden. Diese Differenzierung liegt auch der Genfer Flüchtlingskonvention zu Grunde. Zudem ist der unter den subsidiären Schutz fallende Personenkreis sehr heterogen; es befinden sich auch Personen darunter, die nicht von vornherein ein längerfristiges Schutzbedürfnis wie Flüchtlinge haben, so insbesondere von bewaffneten Konflikten betroffene Personen. Ob es bei diesem Personenkreis erforderlich ist, die umfassenden, vor allem der möglichst schnellen Integration dienenden Flüchtlingsrechte zu gewähren, wäre zu prüfen. Im Übrigen macht die Unterscheidung zwischen den Schutzkriterien von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten keinen Sinn, wenn auf der Rechtsfolgenseite beide Schutzformen gleich behandelt werden.

- (13) *Sollten weitere Gruppen nicht abschiebbarer Personen in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts aufgenommen werden? Unter welchen Voraussetzungen?*

Eine Erstreckung des Gemeinschaftsrechts auf den Status von Personen, für die Abschiebungshindernisse jenseits des Geltungsbereichs des subsidiären Schutzes im Sinne der Richtlinie 2004/83 bestehen, sollte im Rahmen der Asylrechtsharmonisierung nicht erfolgen. Während der ersten Harmonisierungsphase hatten sich die Staaten darauf verständigt, dass internationaler Schutz immer eine Verfolgung voraussetzt und andere Nachteile, wie etwa krankheitsbedingte Abschiebungshindernisse dafür nicht ausreichen. Dieser Grundsatz sollte beibehalten werden, da andernfalls das gemeinsame Fundament des „internationalen Schutzes“ verlassen würde und neu konzipiert werden müsste.

- (14) *Sollte ein EU-Mechanismus zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Asylentscheidungen geschaffen und die Möglichkeit einer Übertragung der Schutzverantwortung vorgesehen werden? Unter welchen Voraussetzungen könnte dies eine sinnvolle Option sein? Wie könnte dies funktionieren?*

Grundsätzlich erscheint die gegenseitige Anerkennung der Entscheidungen sinnvoll. Diese Frage und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen sollten aber erst nach Abschluss der zweiten Harmonisierungsphase angegangen werden, wenn feststeht, dass die tatsächlich erfolgte Harmonisierung eine gegenseitige Anerkennung der Asylentscheidungen rechtfertigt.

2.4. Querschnittsthemen

2.4.1. Angemessene Reaktionen auf Situationen besonderer Schutzwürdigkeit

- (15) *Wie könnten die den Mitgliedstaaten auferlegten Identifizierungspflichten so verbessert werden, dass sie den Erfordernissen besonders schutzbedürftiger Asylsuchender Rechnung tragen und auf ihre tatsächlichen Bedürfnisse zugeschnitten sind? In welchen Bereichen sollten Standards weiterentwickelt werden?*

- (16) *Welche Maßnahmen sollten im Hinblick auf die Stärkung nationaler Kapazitäten für eine effiziente Bewältigung von Situationen besonderer Schutzbedürftigkeit durchgeführt werden?*

Alle Richtlinien enthalten ausführliche Bestimmungen gerade zu besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden und Schutzberechtigten. Eine weitere Konkretisierung durch noch detailliertere Regelungen im Rahmen von EU-Rechtsakten ist nicht erforderlich. Der von der KOM geäußerten Vermutung, hier bestünden gravierende Mängel, sollte zunächst im Rahmen der Evaluierung nachgegangen werden. Sollte sich die Vermutung bestätigen, kommt es primär auf die praktische Bewältigung jedes Einzelfalls und die individuelle Situation der besonders schutzbedürftigen Personen an. Durch weitere rechtliche Regelungen könnte dem nicht begegnet werden.

2.4.2. Integration

- (17) *Welche weiteren rechtlichen Maßnahmen könnten getroffen werden, um die Integration von Asylsuchenden und Begünstigten des internationalen Schutzes u. a. in den Arbeitsmarkt zu erleichtern?*

Über die bereits im gegenwärtigen Recht vorgesehenen Gewährleistungen hinaus besteht keine Notwendigkeit für ausgewählte Integrationsmaßnahmen, u.a. in den Arbeitsmarkt, zugunsten von Asylbewerbern. Vielmehr ist vor dem Zugang zu spezifischen Integrationsmaßnahmen der Ausgang des Asylverfahrens abzuwarten, da sich Integrationsmaßnahmen nur auf Personen mit einer Perspektive auf ein langfristiges Aufenthaltsrecht beziehen sollten. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund geringer Anerkennungsquoten bei Asylbewerbern und ansonsten entstehender Probleme beim Vollzug der Ausreisepflicht angemessen. Für subsidiär schutzberechtigte Personen sieht das nationale Recht nach einem Aufenthalt von drei Jahren grundsätzlich einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang vor. Im Übrigen wird hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt auf die grundsätzlichen Ausführungen zu Frage 8 verwiesen

2.4.3. Die Instrumente der zweiten Phase müssen umfassend sein

- (18) *In welchen anderen Bereichen wäre eine Harmonisierung im Hinblick auf einen wirklich umfassenden Ansatz in der Asylproblematik sinnvoll oder notwendig?*

Vordringlicher als die Erschließung neuer Harmonisierungsfelder ist es auf jeden Fall, widersprüchliche oder nicht ausreichend abgestimmte Regelungen in den Richtlinien anzupassen, die aus der konsekutiven Verhandlung der einzelnen Richtlinien resultieren (z.B. bzgl. unbegleiteter Minderjähriger, Ausschlussklauseln in der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz und der Qualifikationsrichtlinie, Verhältnis subsidiärer Schutz [= Art. 15 Buchstabe c] zu vorübergehenden Schutzmaßnahmen) Ebenfalls vordringlich ist eine Angleichung der nationalen Entscheidungspraktiken.

3. Durchführung und Begleitmaßnahmen

- (19) *In welchen anderen Bereichen könnte die praktische Zusammenarbeit nutzbringend ausgeweitet werden, und wie könnten die Wirkungen maximiert werden? Wie könnten mehr Interessengruppen sinnvoll beteiligt werden? Wie könnten innovative und bewährte Vorgehensweisen im Bereich der praktischen Zusammenarbeit verbreitet und auch in anderen Bereichen angewandt werden?*
- (20) *Wie könnte die praktische Zusammenarbeit insbesondere dazu beitragen, gemeinsame Vorgehensweisen bei den Konzepten für die geschlechts- oder kinderspezifische Verfolgung, die Anwendung von Ausschlussklauseln oder die Betrugsverhütung zu entwickeln?*

Die Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit erfüllt eine wesentliche Komplementärfunktion bei der Herstellung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Auch in der zweiten Harmonisierungsphase ist es unverzichtbar, durch Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit dazu beizutragen, dass die EG-Rechtsakte einheitlich angewandt werden. Die stark abweichende Entscheidungspraxis bei einigen Fallkonstellationen (z.B. irakische Asylbewerber, tschetschenische Asylbewerber) lässt Handlungsbedarf erkennen. Dafür ist einerseits sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über Asylanträge über gleiche Tatsachengrundlagen verfügen. Zu einer europaweiten Koordinierung von Informationen über Herkunftsländer trägt insbesondere ein Gemeinsames EU-Portal bei, das zu einer effektiven Vernetzung der nationalen Herkunftsländerinformationssysteme der Mitgliedstaaten führen muss. Hierzu wird insbesondere auf das Projekt *European Country of Sponsorship* (ECS) hingewiesen, das gegenwärtig unter Beteiligung von elf Staaten auf der Grundlage des Informationssystem MILO des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge durchgeführt wird. Zum anderen ist zu gewährleisten, dass die Informationen auch in gleicher Weise von den Mitgliedstaaten angewandt werden.

Die einheitliche Anwendung der Rechtsnormen ist dabei für das gesamte materielle Flüchtlingsrecht und nicht nur in Bezug auf geschlechts- oder kinderspezifische Verfolgung, die Anwendung von Ausschlussklauseln oder Asylmissbrauch sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten, bedarf es auch nicht einer Beteiligung von Interessengruppen, sondern eines gegenseitigen Erfahrungs- und Informationsaustausches und einer Abstimmung auf der Ebene der Entscheider. Dies sollte durch eine Reform der bestehenden Gremien und Ausschüsse auf Gemeinschaftsebene (Kontaktausschüsse, EURASIL, Asyl- und Migrationsausschuss) und die Einrichtung eines Asylkooperationsnetzwerkes erreicht werden, wie es schon seit längerem in der Diskussion ist. Die zu schaffenden Strukturen sollten informell, flexibel sein und eine unnötige Bürokratisierung der Arbeit vermeiden.

- (21) *Welche Optionen könnten ins Auge gefasst werden, um eine breite Palette an Tätigkeiten im Rahmen der praktischen Zusammenarbeit strukturell zu unterstützen und ihre Nachhaltigkeit zu gewährleisten? Wäre die Einrichtung einer europäischen Unterstützungsagentur eine wirkungsvolle Option? Wenn ja, welche Aufgaben könnte sie übernehmen?*
- (22) *Wie wäre eine derartige Agentur im Idealfall operational und institutionell ausgestaltet, damit sie die ihr übertragenen Aufgaben mit Erfolg wahrnehmen kann?*

Das Haager Programm sieht vor, die Strukturen zur Erleichterung der praktischen Zusammenarbeit in eine europäische Unterstützungsagentur umzuwandeln, sobald in der EU ein gemeinsames Asylverfahren eingeführt ist. Um vor allem eine flexible und schlanke Organisation sicherzustellen und eine unnötige Bürokratisierung, z.B. durch Doppelung von Strukturen, die bereits in oder zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, zu vermeiden, ist im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu prüfen, ob durch eine intensive und effektive Vernetzung der in den Mitgliedstaaten schon vorhandenen Strukturen und Informationssysteme sowie durch eine Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit unter Nutzung der modernen Informationstechnologie die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten in einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem sichergestellt werden könnte. Die Aufgaben einer Unterstützungsagentur wären auf reine Koordinierung zu beschränken, durch die die politische Verantwortung des Rats für das europäische Asylsystem und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Entscheidung über Asylanträge gewahrt bliebe. Im Übrigen siehe auch Antworten zu Fragen 5 sowie 19 und 20.

4. Solidarität und Lastenteilung

4.1. Geteilte Verantwortung

- (23) *Sollte das Dublin-System durch Maßnahmen ergänzt werden, die eine faire Lastenteilung ermöglichen?*
- (24) *Welche anderen Verfahren könnten entwickelt werden, um eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber und/oder der Personen, die internationalen Schutz genießen, auf die Mitgliedstaaten zu gewährleisten?*

Die Evaluierung des Dublin-Systems hat gerade erst mit der Vorlage des Evaluierungsberichts durch die Kommission am 6. Juni 2007 begonnen. Das Dublin-System hat die geschilderten Probleme der Antragstellung in mehreren Mitgliedstaaten („Asylshopping“) und der „refugees in orbit“ nachhaltig beseitigt und sich gut bewährt. Es gewährleistet im Rahmen seines Anwendungsbereichs eine faire „Lastenteilung“ bei der Aufnahme von Asylbewerbern unter den Mitgliedstaaten. Dabei wird sich niemals verhindern lassen, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Asylbewerberzahlen haben und dass diese Zahlen auch im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander Schwankungen unterworfen sind. Insoweit bedarf es keiner prinzipiellen Änderung des Dublin-Systems, insbesondere nicht der Änderung der in der Dublin-VO festgelegten Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit eines Mitgliedstaats. Wie in Ausnahmefällen, wenn die Aufnahmekapazitäten einzelner Mitgliedstaaten, insbesondere auch aufgrund ihrer geographischen Lage und ihrer Größe, überfordert werden, eine Unterstützung oder auch Entlastung dieser Mitgliedstaaten erreicht werden könnte, bedarf einer grundlegenden Diskussion in den politisch zuständigen Gremien der EU. Im Übrigen siehe auch die Antwort zu Frage 5.

4.2. Finanzielle Solidarität

- (25) *Wie ließen sich die Effizienz, die Komplementarität mit nationalen Ressourcen und der Multiplikatoreffekt des Europäischen Flüchtlingsfonds erhöhen? Wäre die Einrichtung der genannten Verfahren zum Informationsaustausch ein geeignetes Mittel? Welche anderen Maßnahmen kämen in Betracht?*
- (26) *Ist Ihnen bekannt, dass es einen Finanzierungsbedarf gibt, der durch die bestehenden Fonds nicht angemessen gedeckt wird?*

Der Europäische Flüchtlingsfonds muss immer im Kontext der jeweiligen Situation in den Mitgliedstaaten gesehen werden. So sind insbesondere hinsichtlich der Integration anerkannter Flüchtlinge bzw. der Rückkehrförderung abgelehnter Asylbewerber Überschneidungen zwischen nationalen Programmen und EU-Programmen unvermeidlich. Bei der Bewertung der Umsetzung des EFF ist insbesondere zu prüfen, wie Handlungsspielräume zugunsten der Mitgliedstaaten erweitert und eigenständiger gestaltet werden können, um eine Verwendung der Mittel, dort wo sie benötigt werden, zu verbessern.

5. Externe Dimension der Asylproblematik

5.1. Unterstützung der Drittländer bei der Erhöhung des Schutzes

- (27) *Wie ließen sich die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der regionalen Schutzprogramme erhöhen, falls sich dies als notwendig erweisen sollte? Sollte das Konzept der regionalen Schutzprogramme weiterentwickelt werden? Wenn ja, wie?*
- (28) *Wie könnte die EU die Drittländer am besten dabei unterstützen, Lösungen für die Asyl und Flüchtlingsproblematik zu finden?*
- (29) *Wie könnten die Gesamtstrategien der Gemeinschaft gegenüber Drittländern in der Flüchtlingshilfe vereinheitlicht und verstärkt werden?*

Vorbehaltlich der Ergebnisse der Evaluierung der Pilotprojekte sollten die Regionalen Schutzprogramme weiterentwickelt und ausgebaut werden. Dies gilt sowohl hinsichtlich der gegenwärtigen Zielländer und -regionen, um sicherzustellen, dass der mit den Pilotprojekten gegebene Anstoß zum Auf- und Ausbau der Schutzkapazitäten in nachhaltig wirksame Strukturen mündet, die in Übereinstimmung mit internationalem Recht stehen. Hier gilt es insbesondere in Zusammenarbeit mit diesen Staaten und UNHCR auch geeignete *Monitoring*-Strukturen aufzubauen. Darüber hinaus sind unter Berücksichtigung des Verlaufs der Flüchtlings- und Migrationsrouten in die EU neue Zielgebiete für Regionale Schutzprogramme zu bestimmen. Ziel der EU muß es sein, darauf hinzuwirken, dass möglichst viele Staaten Vertragspartei der Genfer Flüchtlingskonvention (ggf. OAU-Konvention) werden und deren Garantien auch in der Praxis anwenden. Dieses Ziel ist weiterhin im Rahmen des kohärenten Gesamtansatzes zur Migrationspolitik, der gegenüber den jeweiligen Herkunftsregionen umzusetzen und fortzuentwickeln ist, zu verfolgen.

5.2. Wiederansiedlung

- (30) *Wie ließe sich ein umfangreiches und dauerhaftes Engagement der EU für Wiederansiedlungen erreichen?*
- (31) *Welche Wege könnten erforscht werden, um zu einem koordinierten Vorgehen in Bezug auf Wiederansiedlungen auf EU-Ebene zu gelangen? Was wäre auf finanzieller, operativer und institutioneller Ebene erforderlich?*
- (32) *In welchen anderen Situationen könnte ein gemeinsames Engagement der EU für die Wiederansiedlung von Flüchtlingen ins Auge gefasst werden? Unter welchen Bedingungen?*

Resettlement ist eine der dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge. Wie bereits in den Ratsschlussfolgerungen von 2004 und im Haager Programm festgelegt, sollten *Resettlement*-Maßnahmen auf EU-Ebene situationsspezifisch und flexibel sein und den Mitgliedstaaten die Entscheidung zur Teilnahme überlassen.

5.3. Steuerung gemischter Migrationsströme an den Außengrenzen

- (33) *Welche weiteren Maßnahmen könnten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Schutzverpflichtungen, die sich aus dem EU-Besitzstand und internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsgesetzen ergeben, einen festen Bestandteil des Grenzschutzes an den Außengrenzen bilden?*
Welche weiteren Maßnahmen könnten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die praktische Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung nicht den Zugang der Asylbewerber zu Schutzmechanismen beeinträchtigt?
- (34) *Wie könnten die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Einrichtung wirksamer, schutzbedarfsge rechter Einreise-Steuerungssysteme insbesondere bei Massenzuströmen an den Grenzen erhöht werden?*

Bei der Bewältigung gemischter Migrationsströme an den Außengrenzen muss - wie auch allgemein (hierzu unter 4.) – ein effektiver Zugang von Personen, die internationalen Schutz suchen, zu Asylverfahren gewährleistet sein. Sofern Anhaltspunkte bestehen, dass es an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten Vollzugsdefizite bezüglich der einschlägigen und eindeutigen Regelungen des europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts sowie der Menschenrechtskodifikationen gibt, könnten auch Fortbildungsmaßnahmen auf EU-Ebene, Hinweise in Einsatzhandbüchern und Einsatzplänen sowie Unterrichtungen bei Einsatz- und Lagebesprechungen zur Beseitigung etwaiger Defizite beitragen.

5.4. Die Rolle der EU als „Globaler Player“ in Flüchtlingsfragen

- (35) *Wie könnte die europäische Asylpolitik zu einer von den EU-Mitgliedstaaten mitgetragenen Politik weiterentwickelt werden, die Flüchtlingsfragen auf internationaler Ebene behandelt? Welche Modelle könnte die EU verwenden, um zu einem „Global Player“ in Flüchtlingsfragen zu werden?*

Die Konzeption einer europäischen Flüchtlingspolitik, die von der EU als *Globaler Player* in internationalen Foren zur Flüchtlingspolitik vertreten wird, hat bis auf weiteres keine Priorität. Insoweit ist das Auftreten der jeweiligen Ratspräsidentschaft, einschließlich Abstimmung einer EU-Position, wenn möglich und geboten, ausreichend.