

Betreff: Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem

Vermerk:

1. Einleitung

In der Einleitung zum Grünbuch wird zunächst in Erinnerung gerufen, dass die Absicht der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems als Bestandteil eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Tampere-Programm definiert und durch das Haager Programm bestätigt wurden. Nach dem Aktionsplan zum Haager Programm sollen Vorschläge für ein gemeinsames europäisches Asylsystem bis Ende 2010 verabschiedet werden. In der **ersten Phase** der Umsetzung ist durch Annahme der **vier wichtigsten Rechtsinstrumente** die Grundlage für ein gemeinsames europäisches Asylsystem geschaffen worden. Dies sind:

- die Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG)
- die Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG)
- die Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG)
- die Richtlinie über vorübergehende Schutzgewährung (2001/55/EG)

Unter anderem die vorstehend genannten Richtlinien sind mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz in das nationale Recht übertragen worden.

Auf der Grundlage der o.g. Rechtsinstrumente sollen in der **zweiten Phase die folgenden Ziele** verfolgt werden:

- Schaffung eines einheitlichen Asylverfahrens
- Einführung eines einheitlichen unionsweit gültigen Rechtsstatus für Asyl Suchende und schutzbedürftige Personen
- Schaffung eines gleichwertig hohen Schutzniveaus für schutzbedürftige Personen
- Gleichmäßige Lastenverteilung auf alle Mitgliedstaaten
- Faire und effiziente Behandlung derjenigen Personen, die nicht als schutzbedürftig angesehen werden.

Auch wenn in Deutschland bezüglich der Prüfung der individuellen Schutzbedürftigkeit, der Verfahrensvorschriften und der Möglichkeiten des Rechtsschutzes bereits ein hoher Standard gegeben ist, stellt ein gemeinsames europäisches Asylsystem ein durchaus erstrebenswertes Ziel dar. Eine weitgehende EU-weite rechtliche und praktische Gleichbehandlung des betroffenen Personenkreises ist als wesentliche Grundlage für die unter anderem angestrebte gleichmäßige Lastenverteilung anzu-

sehen, auch wenn die genannten Ziele sorgfältig mit den Gesichtspunkten der Subsidiarität abzuwägen bleiben.

Für die Stellungnahme zum Grünbuch aus der Sicht eines Bundeslandes gilt es, zwei grundsätzliche Bereiche zu unterscheiden.

Die materielle Frage der Schutzbedürftigkeit wird durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geprüft und entschieden. Diese Zuständigkeitsregelung dürfte sich je nach Entwicklung des europäischen Asylsystems in fernerer Zukunft allenfalls auf eine Asylbehörde mit einem weiteren örtlichen Zuständigkeitsbereich (EU-weit?) verlagern. Eine kleinteiligere Zuständigkeitsverlagerung innerhalb der Mitgliedsstaaten ist nicht zu erwarten. Die Bewertung dieses Rechtsbereiches fällt damit in erster Linie in die Kompetenz des Bundes.

Demgegenüber ist zu erwarten, dass die Zuständigkeiten für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asyl Suchenden, die rechtliche und praktische Betreuung anerkannter schutzbedürftiger Personen und die Behandlung von Personen, die nicht als schutzbedürftig angesehen werden, weiterhin regional, im Bundesgebiet auf die Bundesländer, verteilt bleiben.

2. Rechtsinstrumente

2.1. Bearbeitung von Asylanträgen (Fragen 1 – 5)

Es ist gegenwärtig noch nicht erkennbar, weshalb die in der Verfahrensrichtlinie geregelten verfahrensrechtlichen Standards durch ein Standardverfahren ersetzt werden sollten. Vor einer Diskussion dieser Fragestellung sollte zunächst die in der Vorbemerkung zu den Fragen 1 – 5 genannte *Studie zu den Auswirkungen, der Angemessenheit und der Durchführbarkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen* durchgeführt werden. Erst wenn diese Studie tragfähige Ergebnisse darüber erzielt, dass die Standards der Verfahrensrichtlinie nicht oder durch einzelne Mitgliedsstaaten nicht erreicht werden, sollte geprüft werden, inwieweit ergänzender Regelungsbedarf besteht.

2.2. Aufnahmebedingungen für Asyl Suchende

Zu den Fragen 6 und 7:

Im Sinne einer gleichmäßigen Lastenverteilung wird es grundsätzlich unterstützt, die Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten weitgehend, aber ausgewogen zu harmonisieren. Ohne eine solche Harmonisierung wird neben den praktischen Zugangsmöglichkeiten zu den Mitgliedstaaten immer auch die Qualität der Aufnahmebedingungen die Entscheidung für die Einreise in einem bestimmten Staat beeinflussen. Eine Einschränkung der bisher bestehenden Ermessensspielräume für die Mitgliedstaaten sollte aber erst dann in Erwägung gezogen werden, wenn die Unterschiede in den einzelnen Staaten zu groß werden und eine eigenverantwortliche Anpassung nicht erfolgt.

Zu Frage 8:

Die Verbesserung der persönlichen Lebenssituation unter anderem durch Zugang zum Arbeitsmarkt ist nicht selten ein Motiv für die Einreise in das Gebiet der Europäischen Union und die Stellung eines Asylantrages. Diesbezüglich sollte vereinheitlicht

Klarheit darüber geschaffen werden, dass der Arbeitsmarktzugang in keinem Mitgliedstaat ohne weiteres möglich ist. Den lokalen Besonderheiten sollte allerdings dadurch Rechnung getragen werden können, dass der Arbeitsmarktzugang nach den jeweiligen regionalen Bedürfnissen auch während des Asylverfahrens im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens ermöglicht werden kann.

Zu Frage 9:

Da sich diese Fragestellung im Abschnitt *Aufnahmebedingungen für Asyl Suchende* befindet, dürften die hier verwendeten Begriffe „Gewahrsamnahme“ und „Gewahrsamzentren“ nicht im Zusammenhang mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu verstehen sein. Soweit diese Begriffe im Zusammenhang mit der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünften und hinsichtlich der Verfügung räumlicher Beschränkungen zu verstehen sind, sollten diese Möglichkeiten weiterhin gegeben bleiben, da keine so weit reichende Einschränkung der persönlichen Freiheit erfolgt, dass von Gewahrsamnahme gesprochen werden kann. Es wird lediglich der Zweck verfolgt, die betroffenen Personen möglichst schnell erreichen zu können. Eine weitergehende Verschärfung dieser Vorgehensweise würde von hier als problematisch erachtet werden.

2.3. Gewährung von Schutz

Frage 10 - 12:

Hinsichtlich der Kriterien für die Schutzgewährung ist durch die Qualifikationsrichtlinie bereits eine Angleichung erfolgt. Ob eine weitergehende Angleichung erforderlich ist, sollte an konkreten Notwendigkeiten orientiert sein. Dazu wäre die Anwendung der Qualifikationsrichtlinie in den Mitgliedstaaten zu evaluieren. Erst wenn diesbezüglich Ergebnisse vorliegen, sollte geprüft werden, ob und in welcher Form ein einheitlicher Status notwendig ist.

Frage 13:

Diese Fragestellung bezieht sich offensichtlich auf Personen, bei denen inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse festgestellt werden. Hierbei handelt es sich regelmäßig um Gründe, die in den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Personen liegen. Die Begründungen sind nicht selten so individuell gestaltet, dass eine Festlegung entsprechender Kriterien so offen sein müsste, dass hierauf auch gänzlich verzichtet werden kann. Ein praktischer Nutzen durch eine solche Regelung wird gegenwärtig nicht erkannt.

Hinsichtlich der in der Vorbemerkung zu den Fragen 10 – 14 genannten Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen existiert bereits eine *Entschließung des Europäischen Rates betreffend unbegleitete minderjährige Staatsangehöriger dritter Länder vom 26.06.1997*, nach der im Falle unbegleiteter minderjähriger Personen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nur unter bestimmten Voraussetzungen, die dem Schutz der Betroffenen dienen, erfolgen sollen. Diese Entschließung sollte rechtlich weitergehender festgeschrieben werden.

Frage 14:

Eine Harmonisierung des europäischen Asylsystems muss irgendwann konsequenterweise auch zu einem Mechanismus zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Asylentscheidungen führen. Ein hohes Maß an sofortiger Freizügigkeit für Personen mit Flüchtlingsstatus innerhalb der EU unter Wahrung aller aufenthaltsrechtlicher Schutzfunktionen wäre die Folge. Auch wenn die Folge eines solchen Mechanismus

Wanderungsbewegungen anerkannter Flüchtlinge in die wirtschaftlich leistungsfähigeren Mitgliedstaaten sein können, sollte auch dieser Aspekt eines gemeinsamen Asylsystems nicht negiert werden.

2.4. Querschnittsthemen

2.4.1. Angemessene Reaktion auf Situationen besonderer Schutzwürdigkeit Fragen 15 und 16:

Die Beantwortung dieser Fragestellung ist aufzuteilen in

- die Feststellung einer besonderen Schutzwürdigkeit,
- daraus gegebenenfalls resultierende praktische Maßnahmen (z. B. Krankenbehandlung) und
- einen daraus gegebenenfalls resultierenden Schutzstatus.

Die Frage der Feststellung einer besonderen Schutzwürdigkeit bewegt sich in einem Spannungsbogen zwischen Identifizierungspflichten und Identifizierungsmöglichkeiten.

Ob es sich bei einem Betroffenen um eine minderjährige Person handelt, lässt sich mit medizinischen Möglichkeiten noch relativ verlässlich feststellen. Gleiches gilt für Folteropfer, sofern äußerlich erkennbare Spuren der Misshandlung verblieben sind sowie für objektiv feststellbare körperliche Erkrankungen.

Ungleich schwieriger werden entsprechende Feststellungen bei Traumatisierungen, die sich aus Folter, Menschenhandel, Kriegserlebnissen und weiteren vergleichbaren Gründen ergeben haben können. Hier handelt es sich um Vorträge, die sich selten belegen lassen und regelmäßig aus der Plausibilität des individuellen Vortrages heraus zu bewerten sind.

Sofern Traumatisierungen festgestellt werden, werden diese zumindest im Bundesgebiet schon jetzt, wie andere Erkrankungen auch, **angemessen** behandelt. Sollte in Ermangelung vergleichbarer Standards in anderen Mitgliedstaaten die Notwendigkeit bestehen, entsprechende Vorgehensweisen in einem europäischen Asylsystem konkret zu regeln, wird dies grundsätzlich unterstützt.

Gegebenenfalls bestehende Unterschiede der Gesundheitssysteme und Behandlungsmethoden in den Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf die Behandlung psychischer Erkrankungen, lassen sich kaum vermeiden. Insofern sollte eine entsprechende Regelung darauf abstellen, dass eine dem nationalen Standard angemessene Behandlung erfolgt.

Demgegenüber wird es aber für erforderlich gehalten, die rechtlichen Konsequenzen aus einer positiven Feststellung einer besonderen Schutzwürdigkeit einheitlich zu regeln.

2.4.2. Integration

Frage 17:

Personen mit Flüchtlingsstatus haben im Bundesgebiet bereits die Möglichkeit bzw. Verpflichtung, Maßnahmen zur Integrationsförderung nach dem 3. Kapitel des Auf-

enthG in Anspruch bzw. wahrzunehmen. Daneben stehen diesem Personenkreis alle staatlichen, schulischen, medizinischen, kulturellen und anderen gesellschaftlichen Einrichtungen grundsätzlich zur Teilhabe zur Verfügung.

Für Asylsuchende bestehen diese Möglichkeiten nur sehr eingeschränkt. Vor dem Hintergrund der Vielzahl von negativ beschiedenen Asylbegehren (im Bundesgebiet rund 95% der Fälle) und der daraus resultierenden Ausreisepflicht wären staatlich geförderte Integrationsprogramme zu diesem Zeitpunkt hinsichtlich der ohnehin mit Schwierigkeiten behafteten Möglichkeiten zur Aufenthaltsbeendigung kontraproduktiv. Asylbewerber sollten aber allgemein Zugang zu Bildungseinrichtungen, medizinischer Grundversorgung und einer unabweisbaren sozialen Grundversorgung haben.

Hinsichtlich der Integration in den Arbeitsmarkt wird auf die Ausführungen unter Ziffer 2.2, Frage 8 hingewiesen.

2.4.3. Die Instrumente der zweiten Phase müssen umfassend sein

Frage 18:

Eine Beantwortung dieser Fragestellung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Bei den in Betracht kommenden Bereichen dürfte es sich um eher periphere Regelungen praktischer Natur (z. B. Krankenbehandlung, soziale Versorgung, Unterbringung, sonstige Teilhabe) handeln. Umfang und Ausgestaltung der entsprechenden Rahmenbedingungen sind im erheblichen Maße abhängig von den gewachsenen Strukturen in den Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang dürfte dem Subsidiaritätsprinzip eine maßgebliche Wirkung zukommen. Diese Bereiche sollten daher gesondert untersucht werden, wenn sie aus gegebenem Anlass in die Diskussion eingebracht werden. Eine Auflistung entsprechender Bereiche zum gegenwärtigen Zeitpunkt dürfte nur wenig zielführend sein.

3. Durchführung – Begleitmaßnahmen

Fragen 19 – 22:

Dieser Abschnitt des Grünbuches beschäftigt sich im Wesentlichen mit einer Verbesserung der Informationsversorgung, des Informationsaustausches und der Fortbildung von Akteuren, die an der materiellen Entscheidungsfindung im Asylverfahren beteiligt sind. Die Bewertung dieser Fragestellungen sollte daher in erster Linie den entsprechenden Stellen vorbehalten bleiben. In der Bundesrepublik Deutschland ist dies nicht Länderaufgabe.

Grundsätzlich sind ein breiter Informationspool, Unterstützungen durch eine entsprechende europäische Agentur, Informations- und Erfahrungsaustausche sowie Fortbildungen aber zu begrüßen. Beachtet werden sollte aber, dass mit der Menge von Informationen erfahrungsgemäß auch deren Unübersichtlichkeit steigt.

Eine detaillierte und umfassende Untersuchung der angedachten Möglichkeiten im Rahmen einer aktuell geplanten Durchführbarkeitsstudie wird daher als sinnvoll erachtet.

4. Solidarität und Lastenteilung

4.1. Geteilte Verantwortung

Frage 23:

Das Dublin-System ist geschaffen worden, um eindeutig die Zuständigkeit eines bestimmten Mitgliedstaates für die Prüfung eines Asylantrages bestimmen zu können und um Asyl Suchende auch gegen deren Willen in einen zuständigen Mitgliedstaat rückführen zu können und um familiäre sowie humanitäre Aspekte berücksichtigen zu können. Eine rechtliche Regelung zur Bestimmung der Zuständigkeit hat nichts mit einer gleichmäßigen Lastenverteilung zu tun.

Eine Ausweitung dieses Systems als Grundlage für eine gleichmäßige Verteilung von Asyl Suchenden auf die Mitgliedstaaten im Sinne einer fairen Lastenverteilung wird nicht befürwortet. Hier sollte es zu eigenständigen und praktikablen Lösungen kommen. Der Versuch einer gleichmäßigen Verteilung der Betroffenen auf alle Mitgliedstaaten dürfte eine rege Reisetätigkeit zwischen diesen zur Folge haben. Je nach Zuwanderung dieses Personenkreises, der nicht notwendigerweise auf Dauer den gegenwärtigen moderaten Umfang behalten muss, entstünden zusätzliche Wanderungsbewegungen, die ähnliche Phänomene erwarten lassen, wie den schon jetzt kritisierten „Asyltourismus“ und die „refugees in orbit“. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass eine solche Lösung einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordert, der in nicht wenigen Fällen einen kosten- und arbeitsintensiven Verwaltungszwang erfordern dürfte, wenn Zuweisungsentscheidungen nicht akzeptiert werden.

Frage 24:

Um einen fairen Lastenausgleich zu erreichen, sollte eher an finanzielle Ausgleichs- und praktische Hilfen für Mitgliedstaaten, die überproportional durch Asylsuchende belastet sind, gedacht werden (siehe auch Ziffer 4.2).

Eine proportional gleichmäßige Verteilung auf die Mitgliedstaaten von Personen, die internationalen Schutz genießen, wird nicht befürwortet. Die Betroffenen werden nach einer beabsichtigten Änderung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langjährig aufenthaltsberechtigten Drittstaatangehörigen in näherer Zukunft voraussichtlich in Abhängigkeit zu ihrem Schutzstatus nach einigen Jahren so gestellt, dass sie Freizügigkeit in den Mitgliedstaaten (allerdings ohne Übertragung der Schutzverantwortung) genießen. Die Betroffenen haben dann die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, in welchem Mitgliedstaat sie leben wollen. Daneben ist durch ein gemeinsames Asylsystem damit zu rechnen, dass es zu einer gegenseitigen Anerkennung nationaler Asylentscheidungen oder sogar zu europäischen Asylentscheidungen kommen wird (siehe auch zu Frage 14).

Eine Zuweisung in einen anderen Mitgliedstaat nach der Feststellung des Flüchtlingsstatus könnte nach der Flucht aus dem Herkunftsstaat darüber hinaus eine erneute Entwurzelung darstellen, die insbesondere mit erneuten Sprachschwierigkeiten und Integrationsbedarfen einhergehen kann. Dies sollte dem betroffenen Personenkreis nicht zugemutet werden.

4.2. Finanzielle Solidarität

Fragen 25 und 26:

Wie bereits zu Frage 24 ausgeführt wurde, kann ein Lastenausgleich im Falle überproportionaler Belastungen eines Mitgliedstaates durch Asyl Suchende besser und vermutlich kostengünstiger durch finanzielle Ausgleiche vorgenommen werden, als durch praktische Lösungen wie beispielsweise eine EU-weite Verteilung betroffener Personen. Dies setzt allerdings voraus, dass in den Mitgliedstaaten vergleichbare Gegebenheiten zur Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Betroffenen bestehen oder dass sich ein finanzieller Lastenausgleich an den Gegebenheiten im aufnehmenden Staat orientieren müsste.

5. Externe Dimension der Asylproblematik

5.1. Unterstützung der Drittländer bei der Erhöhung des Schutzes

Fragen 27 - 29:

Die aktuellen Fluchtbewegungen über das Mittelmeer nach Südeuropa und den Atlantik zu den Kanarischen Inseln lassen erkennen, dass die Kontrolle der Außengrenzen, insbesondere der Seegrenzen, als alleiniges Mittel zur Migrationssteuerung nicht ausreichen kann. Andere Konzeptionen, wie der Entwurf regionaler Schutzprogramme, sind aus dem Grunde unerlässlich. Entsprechende Projekte werden bereits im Kaukasus und südlich der Sahara (Tansania) durchgeführt. Erst, wenn im ausreichenden Maße Erfahrungen über die bereits laufenden Projekte vorliegen, lässt sich die Frage nach Möglichkeiten einer Weiterentwicklung konkret beantworten.

5.2. Wiederansiedlung

Fragen 30 - 32:

Die Ausführungen in der Vorbemerkung zu den Fragen 30 - 32 beziehen sich auf die Wiederansiedlung von Flüchtlingen auf EU-Gebiet als Teilaspekt der *Regionalen Schutzprogramme*.

Eine Fortentwicklung des Konzepts der *Regionalen Schutzprogramme* wird auf allen Ebenen der Maßnahme (sowohl in den Herkunftsregionen als auch im Bereich der Mitgliedstaaten) als unerlässlich angesehen. Das Programm dürfte im ausgereiften Stadium geeignet sein, Fluchtbewegungen, die zu einem erheblichen Anteil auf lebensbedrohlichen Wegen stattfinden, spürbar zu reduzieren. Daneben birgt eine Wiederansiedlung von Flüchtlingen im EU-Bereich die Möglichkeit eines sofortigen Angebotes von Integrationshilfen, die (zumindest bislang) erst nach Anerkennung eines Schutzstatus gewährt werden.

Entsprechende Wiederansiedlungsprogramme sind bereits in Dänemark, Finnland, Irland, den Niederlanden, Schweden und in Großbritannien durchgeführt worden. Für die Fortentwicklung der Wiederansiedlung im Bereich der EU sollten die entsprechenden Erfahrungen dieser Staaten ausgewertet werden.

Nach hiesiger Auffassung sind *Regionale Schutzprogramme* nicht nur eine Erfolg versprechende Möglichkeit, die Zahl der Asyl Suchenden im Bereich der EU zu reduzieren, sondern ganz wesentlich auch eine Möglichkeit, Fluchtbewegungen insgesamt zu reduzieren und damit auch die Nutzung lebensbedrohlicher Wege insbesondere über die Meere. Dies setzt voraus, dass auch die für die Bereiche der Herkunftsregionen vorgesehenen Maßnahmen der *Regionalen Schutzprogramme* im gleichen Maße und parallel durchgeführt werden.

Ein gemeinsames Engagement der Mitgliedstaaten in diesem Bereich wird bereits deshalb für erforderlich gehalten, weil Fluchtbewegungen aller Voraussicht nach künftig neben Gründen der Verfolgung und der wirtschaftlichen Not auch aus klimatischen Gründen stattfinden werden. Als aktuelles Beispiel hierfür mögen die gegenwärtigen Überschwemmungen in der Sahelzone mit all ihren Folgen dienen, aber auch Dürreperioden in anderen Bereichen. Auch in diesem Bereich gilt es, Überlegungen anzustellen, ob und wie die Folgen klimatischer Problemlagen in den Herkunftsregionen im Rahmen der Regionalen Schutzprogramme durch beispielsweise bauliche und technische Einrichtungen (z. B. Entwässerung bzw. Bewässerung) soweit aufgefangen und abgemildert werden können, dass Fluchtbewegungen nicht erforderlich werden.

5.3. Steuerung gemischter Migrationsströme an den Außengrenzen

Fragen 33 und 34:

Eine Unterscheidung von Personen, die tatsächlich schutzbedürftig sind und denen, die illegal in die Mitgliedstaaten der EU einreisen wollen, ist nur im Rahmen einer Befragung, wie sie im Asylverfahren üblich ist und einer Bewertung der Plausibilität des Vortrages sowie der ggf. vorgelegten Belege möglich. Soll hier eine entsprechende Trennung vorgenommen werden, lässt sich dies nur durch eine umgehende Durchführung von Asylverfahren bewerkstelligen. Im Falle erhöhten Zustromes müsste der betroffene Staat beispielsweise durch eine (zu schaffende) europäische Unterstützungsagentur unterstützt werden.

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

Frage 35:

Bei der Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sollten nicht nur die in den Mitgliedstaaten zu beobachtenden Auswirkungen von globalen Fluchtbewegungen als Entscheidungsgrundlage dienen. Es sollten vielmehr immer auch die Ursachen der Fluchtbewegungen sowie Erkenntnisse der in diesem Bereich arbeitenden Organisationen in die Überlegungen einbezogen werden. Diese Vorgehensweise dürfte nahezu automatisch zur Behandlung von Flüchtlingsfragen auf internationaler Ebene führen. Als Beispiel für diese Vorgehensweise dient durchaus das Regionale Schutzprogramm der EU (siehe zu den Fragen 30 - 32).

gez. M. Bestmann

Michael Bestmann