

020265/EU XXIV.GP
Eingelangt am 21/10/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.10.2009
SEK(2009) 1374 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen
oder Staatenlosen als Personen, die internationalen Schutz benötigen, und über den
Inhalt des zu gewährenden Schutzes**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{ KOM(2009) 551 }

{ SEK(2009) 1373 }

1. PROBLEMSTELLUNG

Nach einer Zunahme der Asylbewerberzahlen zwischen 1996 und 2002, die auf die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien zurückzuführen war, gingen diese Zahlen im Zeitraum 2003-2006 in der EU-27 stark zurück: So sank die Zahl der Asylanträge von 344 800 im Jahr 2003 auf 197 410 im Jahr 2006 (-42,7 %). Diese rückläufige Tendenz fand 2007 ein Ende, als sich die Zahl der Asylanträge, vor allem aufgrund des Zustroms irakischer Asylbewerber, auf 222 170 (+12 %) erhöhte. 2008 betrug die Zahl der Asylanträge 257 375 und stieg somit gegenüber 2007 weiter an (+8 %). Dennoch machen die Asylbewerber nur einen kleinen Teil der Migrationsströme in die EU (schätzungsweise 1,5 – 2 Millionen Zuwanderer jährlich) aus.

Die Zahl der Personen, die sich Ende 2007 mit einem Schutzstatus in der EU aufhielten, lag bei etwa 1,4 Millionen und belief sich auf 7,5 % der sich rechtmäßig in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und auf 0,3 % der EU-Gesamtbevölkerung im Jahr 2007. Diese 1,4 Millionen machen ebenfalls nur einen kleinen Teil der Zahl der Flüchtlinge weltweit aus, die im Jahr 2007 mit 11,4 Millionen veranschlagt wurde.

Ziel der Richtlinie 2004/83/EG des Rates („Anerkennungsrichtlinie“)¹ ist es, die Sekundärmigration von Asylbewerbern zwischen Mitgliedstaaten (MS) einzudämmen, indem Mindestnormen zur Vereinheitlichung der Kriterien für die Bestimmung der Personen, die internationalen Schutz benötigen, sowie der Rechte und Leistungen, die diesen Personen in allen MS zu gewähren sind, festgelegt werden.

Die Reaktionen auf das Grünbuch von 2007, verschiedene Bewertungsberichte, Studien und Konsultationen der Beteiligten lassen darauf schließen, dass die **Mindestnormen der Richtlinie** aufgrund der Einstimmigkeit, mit der sie angenommen werden mussten, **ungenau und unklar formuliert sind**, „Lücken“ enthalten und Abweichungen ermöglichen. Außerdem wurde in einigen Fällen ein Kompromiss auf der Grundlage einer eher „konservativen“ Auslegung des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und anderer Menschenrechtsinstrumente erzielt, die den internationalen Verpflichtungen, denen alle MS nachkommen müssen, zugrunde liegen. Daher gewährleistet die Richtlinie nicht, dass die nationalen Umsetzungsmaßnahmen in vollem Umfang mit diesen Instrumenten vereinbar sind; außerdem lässt sie zu, dass die nationalen Entscheidungspraktiken stark voneinander abweichen. Darüber hinaus ist es für die Entscheidungsträger schwierig, rasch zu tragfähigen Entscheidungen zu gelangen; ferner hat der Umstand, dass Begriffe unterschiedlich ausgelegt werden können, oftmals zur Folge, dass Rechtsbehelfe eingelegt werden und die Quote der erfolgreich angefochtenen ablehnenden Entscheidungen hoch ist. Und schließlich **sind die derzeitigen Normen der Richtlinie nicht dazu geeignet, um die im Rahmen des Haager Programms vorgegebenen Zielsetzungen** hinsichtlich der Festlegung eines einheitlichen Schutzstatus und weiterer Fortschritte bei der Integration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen.

Die vorliegenden Daten liefern eindeutige Hinweise auf unterschiedliche Anerkennungsquoten und -praktiken sowie unterschiedliche Schutzstandards der MS; außerdem lassen sie

¹ Richtlinie vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

darauf schließen, dass in erster Instanz oftmals unzulängliche Entscheidungen getroffen werden. Im Übrigen hatte die Richtlinie statistischen Angaben zufolge keinerlei Auswirkungen auf die Sekundärmigration: Für Asylbewerber sind einige MS „attraktiver“ als andere, was zum Teil daran liegt, dass sie dort bessere Chancen auf Erlangung eines Schutzstatus oder umfassenderer Rechte haben.

Die allgemeinen Probleme lassen sich in die folgenden spezifischen Probleme aufgliedern:

- Die Begriffe „Akteure, die Schutz bieten können“, „interner Schutz“ und „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ sind ungenau definiert, was die Risiken einer Schutzverweigerung sowie unterschiedlicher Anerkennungspraktiken in sich birgt.
- Es bestehen nicht gerechtfertigte Unterschiede zwischen dem Inhalt des Schutzes für Flüchtlinge und dem des Schutzes für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist.
- Dem besonderen Integrationsbedarf von Personen mit internationalem Schutzstatus wird nicht Rechnung getragen.
- Die Ausübung des Rechts von Personen, denen Schutz gewährt worden ist, auf Achtung des Familienlebens wird in nicht gerechtfertigter Weise eingeschränkt.

2. ZUSÄTZLICHER NUTZEN VON EU-MASSNAHMEN UND ACHTUNG DES SUBSIDIARITÄTSPRINZIPS

Es ist davon auszugehen, dass Maßnahmen auf EU-Ebene in mehrerer Hinsicht wirksamer als Maßnahmen der MS sind.

- **Die im Rahmen des Haager Programms vorgegebenen Zielsetzungen** hinsichtlich der Festlegung eines einheitlichen Schutzstatus und der Integration von Drittstaatsangehörigen **lassen sich nicht durch einseitige Maßnahmen der MS erreichen.**
- **Es ist unwahrscheinlich, dass das Schutzniveau umfassend angehoben wird**, um den höheren internationalen Standards, die sich aufgrund einseitiger Maßnahmen der MS entwickelt haben, Rechnung zu tragen. Im Gegenteil, es könnte ein „Wettlauf nach unten“ einsetzen, da die MS mit gegenwärtig großzügigeren Schutzstandards sich veranlasst sehen könnten, ihre Standards abzusenken, um zu verhindern, dass sie mehr Asylbewerber „anziehen“.
- **Die Sekundärmigration und die ungleiche Verteilung der Asylbewerber und der Personen, denen Schutz gewährt worden ist, werden nicht reduziert.** Nur eine stärkere Vereinheitlichung auf EU-Ebene kann den für Asylbewerber bestehenden Anreiz zur Sekundärmigration verringern, sofern Letztere auf unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften und Praktiken sowie ein unterschiedliches Niveau der in den verschiedenen MS zuerkannten Rechte zurückzuführen ist.
- **Unklarheiten und Ungenauigkeiten in den geltenden Rechtsvorschriften können nur auf EU-Ebene Abhilfe beseitigt werden.** Durch Maßnahmen der MS lässt sich keine generelle Verbesserung der Qualität und Effizienz des Asylverfahrens in der EU erreichen.

3. POLITISCHE ZIELE

Das **übergeordnete Ziel** besteht darin, EU-weit höhere Schutzstandards für Personen, die internationalen Schutz benötigen, zu erreichen.

Die **Einzelziele** lauten:

1. Gewährleistung der uneingeschränkten und umfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der uneingeschränkten Achtung der EMRK und der EU-Charta der Grundrechte;
2. Angleichung des Inhalts des Schutzes, der Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus gewährt wird;
3. Anhebung des generellen Schutzniveaus unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Personen mit internationalem Schutzstatus;
4. Verbesserung der Effizienz des Asylverfahrens;
5. Gewährleistung einer konsequenten EU-weiten Anwendung der vereinbarten Schutzstandards.

4. OPTIONEN

Aufgrund der unterschiedlichen Art der Probleme ist es nicht möglich, eine einzige alle Aspekte abdeckende Option zu bestimmen. In der Folgenabschätzung werden daher separate Optionen für jedes der politischen Ziele vorgeschlagen und zwei bis vier legislative Unteroptionen oder zwei bis vier legislative und eine nichtlegislative Unteroption für jede dieser Optionen erläutert. Um die Elemente festlegen zu können, die die vorzuziehende Option beinhalten sollte, werden alle Unteroptionen unter Berücksichtigung der Ausgangslage hinsichtlich Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz, aber auch hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit sowie der sozialen Auswirkungen und der Auswirkungen auf die Grundrechte bewertet. Angesichts der Komplexität der vorgeschlagenen Optionen beschränkt sich die Zusammenfassung auf eine Beschreibung der wesentlichen Elemente der vorzuziehenden Option.

5. WESENTLICHE ELEMENTE DER VORZUZIEHENDEN OPTION

Vorzuziehende Option:

- Einschränkung des großen Auslegungsspielraums bei den Begriffen „Akteure, die Schutz bieten können“ und „interner Schutz“ im Einklang mit den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK durch Festlegung der Kriterien für die Bewertung der Verfügbarkeit und Wirksamkeit des Schutzes, den der Betreffende beantragen können sollte. Die vorzuziehende Option für die praktische Zusammenarbeit sieht vor, dass die bei der Bewertung dieser Aspekte zugrunde zu legenden Kriterien gemeinsam ausgearbeitet werden.
- Gewährleistung einer umfassenderen Auslegung des Begriffs „bestimmte soziale Gruppe“ im Einklang mit den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention durch genauere

Bestimmung der Bedeutung, die den mit dem Geschlecht des Asylbewerbers in Zusammenhang stehenden Aspekten beizumessen ist, und somit Verbesserung des Zugangs zum Schutz insbesondere für Frauen. Die gemeinsame Ausarbeitung der Auslegungen im Zuge der praktischen Zusammenarbeit wird zur Angleichung des Entscheidungsprozesses beitragen.

- Angleichung der Rechte von Personen mit subsidiärem Schutzstatus an diejenigen von Flüchtlingen durch Beseitigung aller Unterschiede, die die Rechtlinie derzeit in Bezug auf die Dauer des Aufenthaltstitels zulässt und die nicht mehr als sachlich gerechtfertigt anzusehen sind: Zugang zur Beschäftigung und zu beschäftigungsbezogenen Bildungsmaßnahmen; Zugang zur Sozialhilfe, zur medizinischen Versorgung und zu Integrationsmaßnahmen; Zugang zu Leistungen für Familienangehörige.
- Förderung der Integration von Personen, denen Schutz gewährt worden ist, unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse: Verbesserter Zugang zu den Verfahren für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen, zu berufsbildenden und beschäftigungsfördernden Maßnahmen sowie zu Wohnraum und zu Integrationsprogrammen, die den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen Rechnung tragen. Im Rahmen der vorgesehenen praktischen Zusammenarbeit könnten die MS bewährte und kostengünstige Praktiken bestimmen und austauschen.
- Bessere Achtung des Rechts von Personen, denen Schutz gewährt worden ist, auf Achtung des Familienlebens: Ausweitung der Definition des Begriffs „Familienangehörige“ zur Berücksichtigung des Falls, in dem es sich bei dem Betroffenen um einen Minderjährigen handelt, sowie zur Berücksichtigung der Vielzahl von Situationen, in denen ein Minderjähriger als abhängig betrachtet werden könnte, wobei sichergestellt wird, dass das Wohl des Kindes das ausschlaggebende Kriterium ist. Im Rahmen der vorgesehenen praktischen Zusammenarbeit könnten die MS die Kriterien zur Bestimmung des Wohls des Kindes besser definieren.

6. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

6.1. Wichtigste Vorteile

- Die vorzuziehende Option stellt sicher, dass die Normen der Richtlinie klar und angemessen die uneingeschränkte Einhaltung internationaler Menschenrechts- und Flüchtlingsrechtsnormen garantieren, und würde damit eine **bessere Wahrung des Asylrechts und generell der Grundrechte, einschließlich des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung,** gewährleisten.

- Die betreffenden Änderungen würden den Spielraum für Unsicherheit und Verwaltungsfehler reduzieren und somit **die Qualität, Gerechtigkeit, Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des Asylverfahrens verbessern.**

- Außerdem würden diese Änderungen zur **Eindämmung der Sekundärmigration** beitragen, indem sie die konsequente Anwendung der Normen fördern.

6.2. Potenzieller Umfang der finanziellen Auswirkungen

6.2.1. Potenzielle Kosten

Die Kosten, die mit den Änderungen am Gemeinsamen Asylsystem verbunden sind, lassen sich nur schwer quantifizieren. Der Umfang und die Zusammensetzung des Flüchtlingszustroms können nicht einmal für das jeweils nächste Jahr vorhergesagt werden, und es gibt keine Statistiken dazu, warum manche Anträge bewilligt und andere abgelehnt wurden. Die Schutzgewährung erfolgt auf Einzelfallbasis nach Prüfung der Glaubwürdigkeit und der persönlichen Umstände des jeweiligen Antragstellers. Außerdem liegen keine Informationen zu den Gesamtkosten vor, die für die Unterbringung von Personen mit Schutzstatus oder die individuellen Rechte, die ihnen zuerkannt werden, anfallen. Daher lässt sich nicht abschätzen, wie viele Asylbewerber von den Änderungen der Schutzgründe tatsächlich betroffen sein könnten oder welche Auswirkungen die Änderungen auf die Rechte, die den betreffenden Personen zuerkannt werden, haben. Nach Maßgabe dieser Einschränkungen sind folgende Angaben möglich:

Die vier MS, die möglicherweise von der Änderung des Begriffs „Akteure, die Schutz bieten können“ betroffen wären, erhielten 2008 insgesamt 74 535 Anträge, während in den acht MS, die von der Änderung des Begriffs „interner Schutz“ betroffen sein könnten, 81 575 Anträge eingingen. Die 14 MS, die von der Änderung des Begriffs „bestimmte soziale Gruppe“ betroffen wären, erhielten 2008 insgesamt 30 800 Anträge von Frauen; die entsprechende Antragszahl in den sieben MS, die von der Änderung des Erfordernisses eines Kausalzusammenhangs betroffen wären, belief sich auf 14 800. Die Einführung von Ausnahmebestimmungen in Bezug auf die Erlöschungsklausel würde möglicherweise zehn MS betreffen, die 2008 diese Klausel in 7 020 Fällen anwandten.

Insgesamt sind unterschiedliche Auswirkungen der Angleichung des subsidiären Schutzstatus und des Flüchtlingsstatus zu erwarten: Einige MS (wie IE, SE und UK) werden davon praktisch überhaupt nicht betroffen sein, während die meisten Länder derzeit noch bestehende Unterschiede beseitigen müssen. Die Verpflichtung, Personen mit subsidiärem Schutzstatus einen bedingungslosen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, würde CY, DE und LU betreffen, wo die Zahl der Personen mit subsidiärem Schutzstatus, die möglicherweise von dieser Änderung profitieren würden, mit 445, 1 925 bzw. 504 veranschlagt werden kann und somit 0,11 %, 0,0046 % bzw. 0,23 % der Arbeitskräfte dieser MS beträgt. Die Angleichung der Rechte betreffend die Sozialleistungen würde DE, LU, LV und PT, die Angleichung betreffend die medizinische Versorgung hingegen MT betreffen; die Zahl der von diesen MS im Zeitraum 2005-2008 aufgenommenen Personen mit subsidiärem Schutzstatus betrug 3 375, 340, 5, 95 bzw. 3 010. Die Angleichung betreffend den Zugang zu Integrationsprogrammen könnte mindestens acht MS betreffen, in denen sich die Gesamtzahl der Personen mit subsidiärem Schutzstatus im Zeitraum 2005-2008 auf 5 495 belief, während die durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten der von einem MS bereitgestellten Integrationsprogramme 682 EUR betragen.

Die Auswirkungen eines verbesserten Zugangs zu den Verfahren für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen, zu beschäftigungsfördernden Maßnahmen und zu Integrationsprogrammen für Personen mit internationalem Schutzstatus dürften begrenzt sein. Die Zahl der Personen im Alter zwischen 15 und 64, die zwischen 2005 und 2008 in der EU als schutzberechtigt anerkannt wurden, wird mit 245 132 – dies sind lediglich 0,1 % der Arbeitskräfte der EU – veranschlagt, während sich die Zahl der Personen, denen im selben Zeitraum in der EU Schutz gewährt worden ist, nur auf 1,07 % aller Drittstaatsangehörigen in

der EU beläuft. Die Gesamtzahl der Personen, die von Personen abhängig sind, welche im Zeitraum 2005-2008 in den 14 eventuell von der Ausweitung der Definition des Begriffs „Familienangehörige“ betroffenen MS Schutz erhalten haben, wird mit weniger als 18 500 veranschlagt.

Die voraussichtlichen gesamten Verwaltungskosten der vorzuziehenden Option werden auf 3 094 407 EUR geschätzt.

6.2.2. Potenzielle Einsparungen

- Mit der vorzuziehenden Option wird der für Asylbewerber bestehende Anreiz zur Sekundärmigration verringert, was zu einem Rückgang der Asylströme innerhalb der EU und der Kosten für die Umsetzung des Dublin-Systems führen kann.

- Die vorzuziehende Option hat zur Folge, dass die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens verkürzt wird und weniger Rechtsbehelfe eingelegt werden und kann somit zu Einsparungen an Verwaltungs- und Finanzmitteln führen: Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass sich die Kosten eines Asylverfahrens verdoppeln, wenn ein Rechtsbehelf eingelegt wird; 2007 belief sich die Zahl der Rechtsbehelfe schätzungsweise auf 110 846. Weniger Rechtsbehelfsverfahren würden überdies weniger Kosten für Betreuungsleistungen bedeuten: Betreuungsleistungen kosten jährlich im Durchschnitt 11 000 EUR pro Person. Während erstinstanzliche Verfahren in der Regel in sechs Monaten abgeschlossen werden, dauern Rechtsbehelfsverfahren im Schnitt ein Jahr.

- Aufgrund der Angleichung der mit den beiden Status verknüpften Rechte würden die Verwaltungsverfahren gestrafft, und die mit der Schaffung und Beibehaltung verschiedener Infrastrukturen verbundenen Kosten würden entfallen.

- Längerfristig könnten die Investitionen zur Förderung der Integration bis zu einem gewissen Grad durch die positiven wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen nachhaltiger Beschäftigung und erfolgreicher Integration der betreffenden Personen (voraussichtlich etwa zwei Jahre nach Schutzgewährung) ausgeglichen werden.

Für einzelstaatliche Maßnahmen zur Umsetzung der vorgeschlagenen Vorgaben kann eine Kofinanzierung aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds in Höhe von 50 % oder 75 % beantragt werden.

6.3. Soziale Auswirkungen und Auswirkungen auf die Grundrechte

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem stützt sich auf die uneingeschränkte und umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention, die Verpflichtungen aus Menschenrechtsinstrumenten wie der EMRK und die uneingeschränkte Achtung der in der Grundrechtecharta verankerten Rechte. Die vorzuziehende Option gewährleistet, dass den Personen, die tatsächlich um Schutz in der EU nachsuchen, dieser Schutz auf der Grundlage hoher Standards und im Einklang mit diesen Verpflichtungen gewährt wird. Insbesondere verbessert sie den Zugang von Asylbewerbern und Personen, denen Schutz gewährt worden ist, (sowie von deren Familienangehörigen) zum Schutz und zum Recht, zu sozialer Integration und zum Arbeitsmarkt und stellt sicher, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ohne Einschränkung Beachtung findet.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Folgenabschätzung enthält eine Reihe von Indikatoren, anhand deren die Effizienz und Wirksamkeit der vorzuziehenden Option im Hinblick auf die Verwirklichung der wichtigsten politischen Ziele bewertet werden können. Außerdem werden die Maßnahmen für die Zusammenstellung und Bewertung dieser Indikatoren, insbesondere im Hinblick auf die Erstellung der regelmäßigen Berichte über die Anwendung der Richtlinie, erläutert. Die Grundlage für einen umfassenden Informationsaustausch über die Bearbeitung von Asylanträgen im Rahmen formalisierter Verfahren wird das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen schaffen, das auch die zusätzlich erfassten Daten systematisch bewerten wird.