

020391/EU XXIV.GP
Eingelangt am 22/10/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 21.10.2009
SEK(2009) 1377 endgültig

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zu dem

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und
Aberkennung des internationalen Schutzstatus**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2009) 554}
{SEK(2009) 1376}

1. PROBLEMSTELLUNG

Trotz der in der ersten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erlassenen Maßnahmen sind die Aussichten von Asylbewerbern auf internationalen Schutz, je nachdem, wo ihr Antrag in der EU geprüft wird, nach wie vor sehr unterschiedlich. In den meisten Beiträgen zum Grünbuch wurde auf gravierende Unzulänglichkeiten in der *Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005* („Asylverfahrensrichtlinie“) hingewiesen, die Schutzlücken oder Zurückweisungen zur Folge haben können.

Die meisten Bestimmungen der Richtlinie sind fakultativ, so dass die Mitgliedstaaten ihre Verfahren beibehalten konnten. Dies hat dazu geführt, dass in der EU nicht einheitlich vorgegangen wird und es somit für Antragsteller nicht abzusehen ist, wie über ihren Antrag entschieden wird. Hier fällt es schwer, von einem gemeinsamen Asylsystem zu sprechen. Unklare Formulierungen und Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen haben, wie die Asylstatistiken zeigen, auch bei der Anwendung der Anerkennungsrichtlinie große Diskrepanzen zur Folge. Dies wird anhand folgender Beispiele deutlich:

- Der Anteil der positiven Entscheidungen in den Mitgliedstaaten schwankte 2007 zwischen 52,2 % in Luxemburg, 27,5 % in Deutschland und 0,8 % in Griechenland.
- Deutliche Unterschiede gab es im Zeitraum 2005-2007 auch bei der Anerkennung von Antragstellern mit derselben Staatsangehörigkeit: Bei Asylbewerbern aus Russland (größtenteils tschetschenischer Herkunft) lag die Anerkennungsquote beispielsweise zwischen 63 % in Österreich und 0 % in der Slowakei.

In der Folgenabschätzung wird insbesondere auf die nachfolgenden Punkte eingegangen, die besonders kontrovers diskutiert wurden und die auf unterschiedliche Reaktionen in den Mitgliedstaaten stoßen dürften. Nicht zuletzt geht es dabei auch um zusätzliche Mittel, die bereitgestellt werden müssen.

- Hindernisse für Anträge auf internationalen Schutz
- Fehlerpotenzial auf Ebene der Verwaltung
- Unterschiede in den Verfahren
- Bedenken hinsichtlich der Effizienz und Qualität der Verfahren

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

Nach den Schlussfolgerungen von Tampere sollte ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem auf kurze Sicht einheitliche Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren in den Mitgliedstaaten umfassen; auf längere Sicht sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren in der Europäischen Gemeinschaft führen. Für die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist im Haager Programm die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens in der EU vorgesehen.

Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems hat für die EU aus verschiedenen Gründen Priorität. So ist die Zahl der Personen, die internationalen Schutz beantragen, in manchen Mitgliedstaaten sehr viel höher als in anderen. Bei etwa ein Fünftel der Anträge handelt es sich um Mehrfachanträge. Für Asylbewerber sind bestimmte Mitgliedstaaten offensichtlich „attraktiver“ als andere. 2006 wurden in Belgien, Deutschland, Frankreich, Schweden und im Vereinigten Königreich mehr als 3 000 Mehrfachanträge

gestellt, während es in Zypern und Portugal noch nicht einmal 100 waren. Manchen Personen wird kein Schutz gewährt, obwohl sie schutzbedürftig sind.

Ein Grund für diese Unterschiede ist die uneinheitliche Verfahrensweise bei der Prüfung der Anträge. Dies hat dazu geführt, dass die „Asyl-Lotterie“ und die daraus resultierende Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten weitergeht, so dass die Dublin-Verordnung, die von der Annahme ausgeht, dass Antragstellern in allen Mitgliedstaaten unter gleichen Bedingungen Schutz gewährt wird, auf tönernen Füßen steht. Die Richtlinie 2005/85/EG ist der Dreh- und Angelpunkt des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, da sie Bindeglied und Grundlage aller Asylrechtsinstrumente ist. Schwachstellen in dieser Richtlinie beeinträchtigen daher die Anwendung der anderen EG-Vorschriften.

Die EU muss deshalb tätig werden, um ausgehend von den bestehenden Mindestnormen für Asylverfahren höhere und einheitlichere Standards zu erreichen.

3. POLITISCHE ZIELE

Allgemeines Ziel:

Erhöhung des Schutzniveaus in der EU für Personen, die internationalen Schutz benötigen

Einzelziele:

- (1) Den Zugang zu Asylverfahren sicherstellen
- (2) Verfahren fairer gestalten
- (3) Die einheitliche Anwendung gemeinsamer Verfahrensregeln gewährleisten
- (4) Die Qualität und Effizienz der Verfahren erhöhen
- (5) Den Rechtsschutz verbessern
- (6) Die Übereinstimmung zwischen den Asylrechtsakten der EU sicherstellen.

4. OPTIONEN

Mit einer einzigen, umfassenden Regelungsoption ist es nicht möglich, den unterschiedlichen Problemstellungen gerecht zu werden. In der Folgenabschätzung werden deshalb für jedes politische Ziel spezifische Optionen vorgeschlagen. Zu jeder Option werden dann zwei oder drei legislative Unteroptionen angegeben. Was die Vorschriften für die Asylverfahren anbelangt, so ist eine systemgerechte und dauerhafte Einwirkung auf die Qualität und Effizienz der Prüfungsvorgänge nur mit legislativen Maßnahmen möglich. Die Unteroptionen sind fast ausnahmslos kumulativ. Sie werden ergänzt durch Vorschläge für praktische Kooperationsmaßnahmen. Um die Komponenten der bevorzugten Option zu bestimmen, werden die Unteroptionen nicht nur im Hinblick auf Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz, sondern auch in Bezug auf ihre Verhältnismäßigkeit sowie ihre sozialen Auswirkungen und ihre Auswirkungen auf die Grundrechte mit dem Referenzszenarium verglichen.

Angesichts der Komplexität der vorgeschlagenen Optionen beschränkt sich die Zusammenfassung auf eine Beschreibung der wesentlichen Elemente der bevorzugten Option.

i. Beibehaltung des Status quo

Der vorhandene Rechtsrahmen bleibt unverändert. Das Monitoring der Kommission trägt zu einer besseren Einhaltung der geltenden Normen bei. Der willkürlichen Anwendung der Richtlinie wird durch Entscheidungen des EuGH und des EGMR entgegengewirkt, in denen

beispielsweise der Grundsatz festgeschrieben wird, dass Anträge sorgfältig zu prüfen sind. Dies wären jedoch Ad-hoc-Entwicklungen ohne jede Systematik. Die in der Richtlinie geduldeten Unterschiede zwischen den Asylverfahren bestünden fort, aber vermutlich in geringerem Maße dank der praktischen Zusammenarbeit, insbesondere wenn das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen Schulungsprogramme entwickelt oder im Bedarfsfall gezielte Unterstützung durch einen Pool von Fachleuten leistet.

ii. Den Zugang zu Asylverfahren sicherstellen

- Einrichtung einer kompetenten Stelle, die für die Registrierung der Anträge auf internationalen Schutz zuständig ist
- Klare Anweisungen an Polizei, Grenzschutz und andere Behörden, wie sie sich zu verhalten haben, wenn sich Personen an sie wenden, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen, einschließlich der Verpflichtung, Anträge an die zuständige Behörde weiterzuleiten
- Verpflichtung, Asylsuchenden, die sich an den Einreisestellen befinden, Informationen über Antragsverfahren zur Verfügung zu stellen sowie über Beratungs- und Dolmetschleistungen
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Anträge innerhalb einer angemessenen Frist zu registrieren
- Überarbeitung der Unzulässigkeitsgründe und Möglichkeit für Antragsteller, zu den Gründen und Informationen, auf die die Behörden ihre Entscheidung stützen wollen, Stellung zu nehmen
- Aufgabe der auf EU-Ebene festgelegten Liste der sicheren Drittstaaten

iii. Verfahren fairer gestalten

- Beseitigung der Ausnahmen von den wesentlichen Prinzipien und Garantien und Bereitstellung eines unentgeltlichen rechtlichen Beistands für unbegleitete Minderjährige und andere Asylbewerber, die in erstinstanzlichen Verfahren nicht über ausreichende Finanzmittel verfügen
- Gewährleistung, dass Auslieferungsabkommen nicht dazu genutzt werden, um Asylbewerber in ihr Herkunftsland abzuschieben
- Anspruch des Asylbewerbers auf Einsichtnahme in den Bericht über die persönliche Anhörung und auf Stellungnahme dazu, bevor die Entscheidung über den Antrag ergeht
- Verpflichtung, die persönliche Anhörung in einer Sprache zu führen, in der sich der Antragsteller verständigen und seinen Antrag ordnungsgemäß darlegen kann

iv. Gleicher Schutz für Personen mit besonderen Bedürfnissen

- Einführung des Begriffs des Antragstellers mit besonderen Bedürfnissen
- Recht für Kinder, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, Verzicht auf die derzeitige Möglichkeit, bei unbegleiteten Minderjährigen ab 16 Jahren von der Bestellung eines Vertreters abzusehen
- Festlegung der Voraussetzungen für die Ausübung des Amts eines Vormunds und Recht des Vormunds, im Namen des unbegleiteten Minderjährigen Asyl zu beantragen
- Pflicht der Mitgliedstaaten, jeden Erwachsenen unter vier Augen über sein Recht zu belehren, einen eigenen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, und auf Unterstützung

angewiesenen Erwachsenen Gelegenheit zu geben, dem Personal der Asylbehörde die besonderen Umstände ihres Falls darzulegen

- Regelung der Verfahren für rechtsmedizinische Gutachten und deren Bedeutung für den Nachweis von Folterungen, Einräumung einer ausreichenden Vorbereitungszeit für Folteropfer, um sich auf die persönliche Anhörung vorbereiten zu können, und Einführung geschlechts- und altersbezogener Kriterien für die Befragung der Antragsteller
- Klarstellung, dass geschlechtsspezifische Erwägungen und internationale Verpflichtungen in Bezug auf die Rechte des Kindes bei der Anwendung der Richtlinie gebührend zu berücksichtigen sind und dass Folteropfer, geistig Behinderte und unbegleitete Minderjährige von beschleunigten Verfahren auszunehmen sind, die bei offensichtlich unbegründeten Anträgen angewandt werden können
- Nichtanwendung des Grenzverfahrens und des „Sicherer-Drittstaat-Verfahrens“ bei unbegleiteten Minderjährigen
- Aufnahme geschlechts-, altersspezifischer und traumabezogener Fragestellungen in die Schulungsprogramme für das Asylpersonal.

v. Einheitlichere Handhabung der beschleunigten Verfahren

- Erschöpfende Auflistung der Gründe für die Einleitung eines beschleunigten Verfahrens auf der Grundlage eines offensichtlich unbegründeten Antrags, ohne das Ermessen der Mitgliedstaaten zu beschränken, andere Anträge vorrangig zu prüfen
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, persönliche Anhörungen durchzuführen und der Asylbehörde ausreichend Zeit für eine sorgfältige Prüfung der Anträge einzuräumen.

vi. Klärung des Begriffs „sicherer Herkunftsstaat“

- Verzicht auf eine gemeinsame Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten und auf Ausnahmen von den materiellen Voraussetzungen für die Bestimmung eines Drittlands als sicheren Herkunftsstaat auf nationaler Ebene
- Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung der Lage in als sicher bezeichneten Drittländern.

vii. Den Rechtsschutz verbessern

- Klarstellung, dass sich die Nachprüfung zumindest vor erstinstanzlichen Gerichten sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt und das Schutzbedürfnis ex nunc beurteilt wird
- Automatische aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen erstinstanzliche Entscheidungen mit begrenzten Ausnahmen: im letzteren Fall könnte ein Gericht im Einzelfall einstweiligen Rechtsschutz gewähren
- Unbeschränktes Recht der Gerichte, das als Grundlage für die Entscheidung der Asylbehörde herangezogene Material einzusehen
- Angemessene Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen erstinstanzliche Entscheidungen.

viii. Bessere Kohärenz zwischen den Asylrechtsakten der EU

- Aufnahme der wesentlichen Bestandteile eines einheitlichen Asylverfahrens auf der Grundlage einer einmaligen Antragsprüfung in die Richtlinie
- Erweiterung der Richtlinienbestimmungen über die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft auf den Entzug des subsidiären Schutzes
- Hinweis darauf, dass die Richtlinie für Personen gilt, die dem Dublin-Verfahren unterliegen, und dass der Begriff der stillschweigenden Rücknahme des Antrags nicht auf Personen anwendbar ist, die nach Maßgabe der Dublin-Verordnung in den zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden.

ix. Effizientere und qualitativ bessere Entscheidungsprozesse

- Begrenzung der derzeitigen Ausnahmen vom Grundsatz einer einzigen Asylbehörde
- Vorgabe, dass die Asylbehörde über kompetentes Personal in ausreichender Zahl verfügen sollte
- Einführung von Mindestanforderungen an den Inhalt der Anhörung
- Festlegung der Mindestanforderungen an den Inhalt der Schulungsprogramme
- Prüfung von Folgeanträgen und Prüfung der Zulässigkeit in einem Verfahren
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, weitere Angaben zu berücksichtigen, bevor endgültig in der Sache entschieden wird
- Festlegung einer angemessenen Frist für erstinstanzliche Entscheidungen in der Sache.

5. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

Jede Unteroption wirkt sich in unterschiedlichem Maß in den folgenden Bereichen aus:

- Verbesserung des Rechtsschutzes, da die Möglichkeiten für Verwaltungsfehler in Asylverfahren durch eine Stärkung der Verfahrensgarantien, kohärentere Asylvorschriften und qualitativ bessere Entscheidungen deutlich eingeschränkt würde
- Verbesserung des sozialen Schutzes, da Asylsuchenden bessere Aussichten auf Inanspruchnahme der Asylverfahren und gegebenenfalls entsprechenden Schutz geboten werden, einschließlich der erforderlichen Sozial- und Gesundheitsleistungen; mithin würden Antragsteller auch einen besseren Zugang zu Leistungen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge erhalten
- Verbesserungen in Bezug auf Gleichstellung/Gleichbehandlung: die Bestimmungen, die eine tatsächliche Gleichstellung der Antragsteller im Asylverfahren bewirken sollen (besondere Garantien für Frauen und schutzbedürftige Antragsteller), sowie die Bestimmungen über den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf und bessere Verfahrensgarantien, sind Kernbestandteile der bevorzugten Option, die auf Gleichstellung und Gleichbehandlung abzielen
- gute Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten: würde sich mit einer einzigen Asylbehörde und geschultem, kompetentem Personal besser erreichen lassen.

Die Kosten, die mit den Änderungen am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem verbunden sind, lassen sich nur schwer **quantifizieren**. Schutz wird auf der Grundlage einer umfassenden, situationsbezogenen *Einzelfallprüfung* und unter Berücksichtigung rechtlicher und tatsächlicher Umstände gewährt. Es liegen keine Angaben darüber vor, warum manche Anträge in einem bestimmten Zeitraum akzeptiert und andere abgelehnt wurden. Umfang und

Profil der Asylbewegungen lassen sich nicht von einem Jahr zum nächsten vorhersagen. Zu den Hauptkomponenten der bevorzugten Option liegen folgende Angaben vor:

10 Mitgliedstaaten, die von den geplanten Vorschriften über persönliche Anhörungen betroffen wären, hatten im Jahr 2008 insgesamt 111 650 neue Anträge zu bearbeiten. Eine Erhöhung der Anhörungen um 5 % entspräche mindestens 5 582 Antragstellern und einem Finanzierungsbedarf von etwa **266 149, 76 EUR** jährlich¹. 5 Mitgliedstaaten, die von den geplanten Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Asylverfahren an den Seegrenzen betroffen wären, registrierten im Jahr 2008 56 985 Anträge. Die Vorschriften über unentgeltlichen rechtlichen Beistand in erstinstanzlichen Verfahren hätten Folgen für mindestens 11 Mitgliedstaaten, in denen 2008 125 255 Anträge gestellt wurden. Bis zu 48 400 Personen (20 % aller Antragsteller) würden unter Umständen die geplanten Maßnahmen für Folteropfer benötigen. In 8 Mitgliedstaaten könnten etwa 45 140 Personen von einem besseren Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf profitieren. Die Verwaltungskosten für die bevorzugte Option werden auf insgesamt 2 857 555 EUR geschätzt.

Ein Großteil der Kosten könnte durch die mit den geplanten Maßnahmen langfristig erzielten Einsparungen ausgeglichen werden. Einsparungen können sich beispielsweise aus einem Rückgang der Sekundärbewegungen und aus effizienteren erstinstanzlichen Verfahren ergeben. Wenn der Schwerpunkt auf Serviceleistungen, Sach- und Prüfungskompetenz gelegt wird, dürfte die bevorzugte Option zu einem Rückgang der Rechtsbehelfsverfahren mit den daraus resultierenden Einsparungen an Verwaltungs- und Finanzmitteln führen. Angaben zufolge können sich die Kosten eines Asylverfahrens verdoppeln, wenn ein Rechtsbehelf eingelegt wird. 2007 waren es schätzungsweise 110 846 Rechtsbehelfe. 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 in vielen Fällen mindesten ein Jahr.

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

6. VORTEILE DER BEVORZUGTEN OPTION

Die bevorzugte Option besteht darin, wesentliche Verfahrensgrundsätze, -garantien und -begriffe im Gemeinschaftsrecht zu verankern. Mit dieser Option ist es möglich, durch Angleichung der Verfahrensvorschriften unionsweit gleiche Bedingungen für die Zuerkennung des Schutzstatus in den Mitgliedstaaten herzustellen und eine bessere Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten zu erreichen. Sie leistet gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zu dem Ziel der EU, die Achtung des Rechts auf Asyl, des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und ganz allgemein der Grundrechte zu gewährleisten.

Von der bevorzugten Option wird erwartet, dass sie durch ihre Betonung auf Serviceleistungen, Sach- und Prüfungskompetenz und den Ansporn für die Mitgliedstaaten, innerhalb einer angemessenen Frist tragfähige Entscheidungen in erster Instanz zu treffen, Effizienz und Qualität der Verfahren gleichermaßen verbessert. Damit soll es den Mitgliedstaaten erstens ermöglicht werden, bei unterschiedlich zusammengesetzten Gruppen von Ankömmlingen rascher zwischen Asylsuchenden und anderen Migranten unterscheiden

¹ Für einen Asylbeamten werden durchschnittliche Arbeitskosten je geleisteter Stunde von 23,84 EUR zugrunde gelegt.

zu können, und zweitens negative erstinstanzliche Entscheidungen besser zu fundieren. Drittens soll das Asylpersonal auf diese Weise in die Lage versetzt werden, unbegründete oder missbräuchliche Anträge leichter zu erkennen, und viertens sollen damit die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen unterstützt werden, abgewiesene Asylbewerber aus ihrem Hoheitsgebiet zu entfernen.

7. KONTROLLE UND BEWERTUNG

Kontrolle und Bewertung erfolgen in Form eines Bewertungsberichts der Kommission, der alle fünf Jahre vorzulegen ist. Zur Erörterung von Problemen bei der Umsetzung der Vorschriften und zum Austausch bewährter Verfahren unter den Mitgliedstaaten werden weiterhin regelmäßig Expertentreffen stattfinden. Um aktuelle Informationen über die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten wird sich vor allem das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen kümmern.