Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/320
"Künftige Asylstrategie"

Brüssel, den 16. Dezember 2008

STELLUNGNAHME

der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
zu der
Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie - ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz
KOM(2008) 360 endg.

Berichterstatter: **Herr PARIZA CASTAÑOS**
Mitberichterstatterin: **Frau BONTEA**

Verwaltungsrat: Herr BROMBO

Rue Belliard 99 - B-1040 Brüssel - Tel. +32 (0)2 546 90 11 - Fax +32 (0)2 513 48 93 - Internet http://www.eesc.europa.eu

DE

Der Rat beschloss am 17. Juni 2008, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

> *"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie - ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz"*
> (KOM(2008) 360 endg.).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 10. Dezember 2008 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatterin Frau BONTEA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner ... Plenartagung am ... (Sitzung vom ...) mit ... Stimmen bei ... Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt die von der Kommission vorgeschlagenen allgemeinen Ziele, weist aber gleichzeitig auf die Kluft zwischen diesen Zielen und dem europäischen Recht sowie den nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren hin.

1.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass sich die Bestrebungen und Werte in diesem Falle, wie auch in anderen europäischen Politikbereichen, auf rhetorische Äußerungen beschränken und dass die Verfahren und Gesetze allzu häufig im Widerspruch zu den Werten stehen.

1.3 Der EWSA hält es für erforderlich, in der zweiten Phase der Einrichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems die in der ersten Phase aufgetretenen Defizite zu beheben. Deshalb bedarf es einer kritischen Überprüfung der ersten Phase, bevor die zweite Phase eingeleitet wird.

1.4 Angesichts der Tatsache, dass die Beschlüsse in der zweiten Phase der Einrichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems vom Rat der Europäischen Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bzw. Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament gefasst werden, hofft und wünscht der EWSA, dass raschere Fortschritte und qualitativ bessere Rechtsvorschriften erreicht werden. Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission mit dieser Mitteilung dazu verpflichtet hat, künftig eine Vielzahl politischer und gesetzgeberischer Initiativen auf den Weg zu bringen.

1.5 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass bei der Harmonisierung der europäischen Asylpolitik und der Schaffung des gemeinsamen europäischen Asylsystems ein hohes Qualitätsniveau sichergestellt werden muss, ohne dabei internationale Schutzstandards zu mindern. Die Harmonisierung ist so angelegt, dass hinsichtlich der nationalen Gesetze stets bestimmte Spielräume gewahrt bleiben; sie sollte aber keinesfalls dazu dienen, die derzeitigen Schutzniveaus der Mitgliedstaaten abzusenken, sondern dazu, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, in denen die Schutzniveaus unzureichend sind, zu verbessern.

1.6 Die neuen Rechtsvorschriften müssen den Asylbewerbern den Zugang zu Beschäftigung und Bildung ermöglichen.

1.7 Der EWSA fordert, die Rolle der auf Asyl- und Flüchtlingsfragen spezialisierten Nichtregierungsorganisationen anzuerkennen und ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit einen uneingeschränkten Zugang zu den betreffenden Verfahren und Räumlichkeiten zu gewähren.

1.8 Der EWSA begrüßt, dass die EU mit dem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl[1] der Entwicklung des gemeinsamen europäischen Asylsystems einen neuen Impuls verliehen hat.

2. Einführung

2.1 Bei der Einrichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems sind zwei Phasen zu unterscheiden. Die erste Phase begann nach der Annahme des Vertrags von Amsterdam mit dem **Europäischen Rat von Tampere (**1999), der der Einwanderungs- und Asylpolitik eine Gemeinschaftsdimension verlieh. Sie endete im Jahr 2005.

2.2 In dieser **ersten Phase** wurden hinsichtlich der Erarbeitung einer Reihe von Asyl-Richtlinien und einer gewissen Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie mehrerer Maßnahmen im Rahmen der Außendimension der Asylpolitik Fortschritte erzielt.

2.3 Als die drei wichtigen Legislativinstrumente sind zu nennen: die Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, die Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status als Flüchtlinge und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. Darüber hinaus gab es rechtliche Fortschritte in anderen Bereichen, z.B. die Bestimmung des für die Beurteilung eines Asylantrags zuständigen Staats (Dubliner Übereinkommen und Dublin-Verordnung), EURODAC und die Richtlinie 2001/55/EG über vorübergehenden Schutz.

---

1 Siehe Dokument des Rates 13440/08.

2.4 Im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wurde eine ganze Reihe von Maßnahmen im Rahmen von EURASIL, einer Gruppe nationaler Experten unter Leitung der Kommission, initiiert. Auch wurde mit der Einrichtung und Erneuerung des Europäischen Flüchtlingsfonds ein Instrument der finanziellen Solidarität geschaffen.

2.5 Fortschritte bei der Außendimension der Asylpolitik wurde erreicht in Bereichen wie der Hilfe für Drittstaaten mit hoher Flüchtlingslast (besonders erwähnenswert sind hier die in Umsetzung befindlichen Regionalen Schutzprogramme) oder die Neuansiedlung von Flüchtlingen in der EU.

2.6 Die **zweite Phase** der Schaffung des gemeinsamen europäischen Asylsystems begann mit dem **Haager Programm** (gebilligt im November 2004), in dem festgelegt ist, dass bis 2010 folgende Hauptziele des gemeinsamen europäischen Asylsystems erreicht sein müssen:

- Festlegung eines gemeinsamen Asylverfahrens;
- Erarbeitung eines einheitlichen Status;
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten;
- Schaffung einer Außendimension der europäischen Asylpolitik.

2.7 Im Vorfeld neuer Initiativen legte die Kommission 2007 ein **Grünbuch**[2] vor, um eine Debatte zwischen den verschiedenen Institutionen, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft anzustoßen.

2.8 Zu diesem Grünbuch verabschiedete der EWSA eine wichtige Stellungnahme[3], die Antworten auf die von der Kommission aufgeworfenen Fragen sowie zahlreiche Vorschläge zur Entwicklung des gemeinsamen europäischen Asylsystems enthielt.

2.9 Unter Berücksichtigung der Beiträge zum Grünbuch erarbeitete die Kommission die **künftige Asylstrategie.** Insofern ergänzt die vorliegende Stellungnahme jene, die der EWSA zum Grünbuch verabschiedet hat.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Kommission hat ihre Mitteilung zum Thema "Asyl" zur gleichen Zeit wie ihre Mitteilung zum Thema "Einwanderung" vorgelegt. Angesichts der Tatsache, dass für die EU-Mitgliedstaaten im Bereich Asyl Rechtsvorschriften und internationale Übereinkommen bindend sind, begrüßt der EWSA, dass die Direktion JLS (Justiz, Freiheit und Sicherheit) der Kommission vor einigen Monaten Fachreferate eingerichtet und damit eine stärkere Spezialisierung ermöglicht hat.

---

2 KOM(2007) 301 endg. vom 6. Juni 2007.

3 Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem" (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE), ABl. C 204 vom 9.8.2008.

3.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass in der zweiten Phase der Einrichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems die in der ersten Phase aufgetretenen Mängel behoben werden müssen und deshalb vor Beginn der zweiten Phase zunächst eine kritische Überprüfung der ersten Phase vorgenommen werden muss. Er teilt die kritische Haltung der Kommission, ist aber der Ansicht, dass der Europäische Rat und die Mitgliedstaaten ebenfalls die Fehler einräumen und die Unzulänglichkeiten der ersten Phase beheben sollten.

3.3 Der Kardinalfehler der ersten Phase besteht darin, dass die genehmigten Legislativinstrumente allzu große Spielräume für die nationalen Gesetze lassen, was den Mitgliedstaaten ermöglicht hat, sehr unterschiedliche politische Maßnahmen und Rechtsvorschriften zu implementieren. Deshalb wurde der notwendige Harmonisierungsgrad nicht erreicht.

3.4 Die Behörden der Mitgliedstaaten entscheiden über die Genehmigung oder Ablehnung von Asylanträgen auf der Grundlage nationaler, nicht harmonisierter Gesetze; an den verschiedenen Gepflogenheiten in der Asylpolitik wird festgehalten; die Lage der Herkunftsländer wird unterschiedlich bewertet; und es fehlen gemeinsame europäische Verfahren. Folglich sind die von den einzelnen Mitgliedstaaten gewährten Schutzniveaus sehr unterschiedlich, weshalb es innerhalb der EU weiterhin zu Sekundärbewegungen von Flüchtlingen kommt.

3.5 Die Kommission weist darauf hin, "dass die vereinbarten gemeinsamen Mindeststandards nicht das gewünschte Gleichmaß gebracht haben"[4]. Nach Einschätzung des EWSA hat die Einstimmigkeitsregel, nach der der Rat bis vor kurzem gearbeitet hat, zu dieser enttäuschenden Situation geführt. Der EWSA spricht sich dafür aus, nun im Falle der gemeinsamen Asylpolitik über die Grenzen des Vertrags hinauszugehen und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren bzw. das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden. Es ist zu hoffen, dass in der zweiten Phase größere Harmonisierungsfortschritte erreicht werden.

3.6 Der EWSA unterstreicht, dass die Qualität des von der EU gewährten Schutzes verbessert werden muss. Wie er bereits in der Stellungnahme zum Grünbuch erklärt hat, muss hinter der Schaffung des gemeinsamen europäischen Asylsystems "[…] der Wunsch [stehen], innerhalb der Europäischen Union einen einheitlichen Flüchtlingsschutz sicherzustellen, der sich auf die vollständige und umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und die von sämtlichen EU-Mitgliedstaaten getragenen humanitären Werte gründet"[5].

3.7 Deshalb ist nach dem Dafürhalten des EWSA im Rahmen der Harmonisierung der europäischen Asylpolitik und der Schaffung des gemeinsamen europäischen Asylsystems sicherzustellen, dass internationale Schutzstandards weder ausgehöhlt noch verringert werden. Die EU muss gemeinsame Rechtsvorschriften erarbeiten, die keinerlei Schwächung der Schutzstandards zur Folge haben; deshalb sollten jene Mitgliedstaaten, deren Schutzniveaus unzureichend sind, ihre Gesetze entsprechend ändern.

---

4 Siehe Ziffer 3 der Mitteilung zur künftigen Asylstrategie.

5 Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem" (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE), ABl. C 204 vom 9.8.2008, Ziffer 1.1.

3.8 Die Mitgliedstaaten werden immer gewisse Möglichkeiten bei der Umsetzung der EU-Asylvorschriften haben; der EWSA wird aber nur jene Gemeinschaftsvorschriften unterstützen, die ein hohes Schutzniveau garantieren und die derzeitigen Ermessensspielräume verringern, die eine ordnungsgemäße Umsetzung dieser Vorschriften verhindern. Die Legislativinstrumente der zweiten Phase der Schaffung des gemeinsamen europäischen Asylsystems müssen hochwertige Schutzstandards vorsehen, die die Einhaltung der Grundsätze der Genfer Konvention und damit den Zugang zum Asylverfahren für die schutzbedürftigen Personen gewährleisten.

4. Besondere Bemerkungen zu den Legislativinstrumenten

4.1 Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Mindestnormen-Richtlinie

4.1.1 Die geltende Mindestnormen-Richtlinie hat, wie die Kommission anmerkt, den Mitgliedstaaten in Kernbereichen einen großen Handlungsspielraum ermöglicht. Das führt zu sehr unterschiedlichen Aufnahmebedingungen in der EU.

4.1.2 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, eine stärkere Harmonisierung zu erreichen, um so Sekundärbewegungen zu verhindern. Auf diese und andere Vorschläge ist der EWSA bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch genauer eingegangen.

4.1.3 Der EWSA begrüßt auch, dass die neue Richtlinie Bestimmungen über die Aufnahme von Personen, die subsidiären Schutz suchen, umfasst, Verfahrensgarantien im Falle einer Gewahrsamnahme einführt und die Ermittlung und Erfüllung der Erfordernisse von Hilfsbedürftigen erleichtert. Die EU muss insbesondere diejenigen - vielfach Kinder und Frauen - schützen, die Folter, Vergewaltigung, Misshandlung und andere Formen der Gewalt erdulden mussten.

4.1.4 In verschiedenen Stellungnahmen[6] hat der EWSA erklärt, dass die neuen Rechtsvorschriften den Zugang der Asylbewerber zu Beschäftigung und Bildung ermöglichen sollten. Er hat auch betont, dass es wichtig ist, unbeschadet der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten einen vereinfachten und stärker vereinheitlichten Einstieg in den Arbeitsmarkt zu garantieren und darauf zu achten, dass der Zugang zur Beschäftigung in der Praxis nicht durch neue und überflüssige Verwaltungsauflagen erschwert wird.

---

6 Siehe dazu Stellungnahmen des EWSA:

- vom 28.11.2001 zum "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten" (Berichterstatter: Herr MENGOZZI, Mitberichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 48 vom 21.2.2002;
- vom 13.9.2006 zum Thema "Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus" (Berichterstatter: die Herren RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, PARIZA CASTAÑOS und CABRA DE LUNA), ABl. C 318 vom 23.12.2006;
- vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem" (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE), ABl. C 204 vom 9.8.2008.

4.1.5 In den unterschiedlichen Bereichen können ferner die Sozialpartner mit Flüchtlingen und Asylbewerbern zusammenarbeiten, um deren Zugang zu Beschäftigung und Bildung zu erleichtern; auch Genossenschaften und andere sozialwirtschaftliche Organisationen, Bildungseinrichtungen und spezialisierte Nichtregierungsorganisationen können sich beteiligen.

4.1.6 Darüber hinaus hat der EWSA Änderungen vorgeschlagen, die die Familienzusammenführung, bessere Bildungsmöglichkeiten (insbesondere für Minderjährige) und den uneingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung sicherstellen[7].

4.1.7 In der Richtlinie muss schließlich unmissverständlich festgelegt sein, dass für alle Asylbewerber - egal, ob sie sich in einem Aufnahmezentrum befinden oder nicht - die gleichen Aufnahmebedingungen gelten.

4.2 **Asylverfahrens-Richtlinie**

4.2.1 Die Kommission hat mitgeteilt, dass sie Änderungen an der Asylverfahrens-Richtlinie vorschlagen wird, weil diese nicht das erwünschte Maß an Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten erbracht hat. Der EWSA unterstützt die Einführung eines einheitlichen gemeinsamen Asylverfahrens, das, wie Kommission sagt, "keinen Raum […] für ein Auseinanderdriften der Verfahrensregeln der Mitgliedstaaten [lässt]"[8]. Auch befürwortet er die Festlegung zwingender Verfahrensgarantien.

4.2.2 Allerdings müssen die Änderungen an der Asylverfahrens-Richtlinie nach Auffassung des EWSA in die Tiefe gehen. Es geht hier um eine der Richtlinien, die die meisten Spielräume lässt - die also die von den Mitgliedstaaten mit der eindeutigen Absicht gebilligt wurde, die bereits bestehenden einzelstaatlichen Systeme zu erhalten.

4.2.3 Die Einrichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems erfordert flexiblere Verfahrensregelungen, die Garantien vorsehen, gerechte Entscheidungen gewährleisten und die die Sicherheit während der Beschwerdeverfahren verstärken.

4.2.4 Der EWSA wiederholt an dieser Stelle einige Forderungen aus seiner Stellungnahme zum Grünbuch[9].

- Asylbewerber müssen auf die Hilfe eines Dolmetschers zurückgreifen können;
- im Bedarfsfall muss ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bereitgestellt werden;
- Verwaltungsentscheidungen müssen begründet sein;

---

7 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 11.7.2007 zum Thema "Gesundheit und Migration" (Berichterstatter: Herr SHARMA, Mitberichterstatterin: Frau CSER), ABl. C 256 vom 27.10.2007.

8 Siehe Ziffer 3.2 der Mitteilung zur künftigen Asylstrategie.

9 Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem" (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE), ABl. C 204 vom 9.8.2008.

- Klagen vor Gericht gegen Rückführungsentscheidungen müssen aufschiebende Wirkung haben, sodass die Asylbewerber während eines Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens nicht ausgewiesen werden können;
- Nichtregierungsorganisationen müssen die Asylbewerber in allen Verfahrensabschnitten uneingeschränkt unterstützen können.

4.2.5 Die Inhaftierung von Asylbewerbern in Gewahrsamseinrichtungen wird in einigen Mitgliedstaaten fortgesetzt - trotz der gegenteiligen Ansichten des EWSA und der Proteste von Nichtregierungsorganisationen. Der EWSA bekräftigt seine Ablehnung der Unterbringung von Asylbewerbern unter Haftbedingungen, da ihre Einweisung in Gewahrsamseinrichtungen eine außerordentliche Maßnahme bleiben muss. Asylbewerber und ihre Familienangehörigen müssen vielmehr unter menschenwürdigen und angemessenen sozialen Bedingungen leben.

4.2.6 Der EWSA fordert mehr Transparenz hinsichtlich der Gewahrsamseinrichtungen, die Unterrichtung des UNHCR über die Situation dieser Einrichtungen und der darin internierten Personen sowie die Möglichkeit der Unterstützung der Betroffenen durch Nichtregierungsorganisationen.

4.2.7 Die Genfer Konvention garantiert das Recht von Asylbewerbern auf Einreichung eines Asylantrags, weshalb der EWSA davon abgeraten hat, Listen von "sicheren Ländern" und "sicheren Drittstaaten" zu verwenden, die die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung solcher Anträge einschränken.

4.2.8 Der EWSA erklärt erneut, dass diejenigen, die ihren Asylantrag an der Staatsgrenze stellen, die gleiche Behandlung und die gleichen Garantien erhalten müssen wie diejenigen, die ihren Antrag im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats stellen.

4.3 **Anerkennungs-Richtlinie**

4.3.1 Die Anerkennungs-Richtlinie hat auch keine Harmonisierung der Beschlüsse und der Schutzniveaus bewirkt. So bleiben in der EU große Unterschiede bestehen, was dazu führt, dass Personen mit den gleichen Voraussetzungen in einigen Mitgliedstaaten als Flüchtlinge aufgenommen und in anderen abgewiesen werden. Das gilt auch für den subsidiären Schutz.

4.3.2 Der subsidiäre Schutzstatus tritt gegenwärtig an die Stelle des Flüchtlingsstatus. Nach Auffassung des EWSA darf ein einheitliches Verfahren keinesfalls die Schwächung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention zur Folge haben.

4.3.3 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Flexibilität der Prozesse durch ein *"one-stop shop"*-System (d.h. eine einzige Anlaufstelle und ein einziges Verfahren) erhöht werden könnte. Zunächst muss die Möglichkeit der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus geprüft werden, und dann die Möglichkeit der Gewährung des subsidiären Schutzstatus.

4.3.4 Der EWSA spricht sich dafür aus, auf EU-Ebene Mindestnormen für den Flüchtlingsstatus und den subsidiären Schutzstatus zu erarbeiten, um ein Mindestschutzniveau in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen und die gegenwärtigen Unterschiede zu verringern.

4.3.5 Der subsidiäre Schutzstatus ist zwar eine Ergänzung des Flüchtlingsstatus, doch müssen dabei Rechte auf ähnlichem Niveau gewährleistet sein. Deshalb billigt der EWSA die Wahrung des Rechts auf Familienzusammenführung und den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu finanziellen Leistungen.

4.3.6 Die Rechtsstellungen müssen im ganzen EU-Gebiet wirklich einheitlich sein, und deshalb sind geringere Ermessensspielräume der Mitgliedstaaten vorzusehen. Die Bedingungen für den Zugang zum subsidiären Schutz sollten, wie die Kommission vorschlägt, klarer definiert werden, damit in der gesamten Union identische Kriterien für die Zuerkennung der beiden Rechtsstellungen zugrunde gelegt werden. Der EWSA schlägt vor, eine Harmonisierung auf höchstem Niveau vorzunehmen, ohne dabei die Niveaus der Mitgliedstaaten mit einer ausgeprägten humanitären Tradition abzusenken.

4.3.7 Der EWSA unterstreicht auch, dass die Legislativmaßnahmen zur Unterstützung besonders hilfsbedürftiger Personen besser definiert werden müssen. Für diese Personen müssen angemessene Verfahren entwickelt werden, um ihre Bedürfnisse umgehend zu ermitteln, ihnen schneller zu helfen und sicherzustellen, dass sie über alle Garantien hinsichtlich der Rechtsbeihilfe und der Unterstützung durch spezialisierte Nichtregierungsorganisationen verfügen.

4.3.8 Der EWSA äußert Vorbehalte gegen die Möglichkeit, nichtstaatliche Parteien oder Organisationen als Schutz bietende Akteure zu betrachten. Die Mitgliedstaaten dürfen sich weder dieser Verantwortung entziehen noch diese delegieren. Die Interventions- und Hilfsmaßnahmen nichtstaatlicher Akteure müssen unter der Aufsicht und der Verantwortung der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

4.3.9 Gleichwohl muss die Arbeit, die die spezialisierten Nichtregierungsorganisationen und andere soziale Akteure zugunsten der Flüchtlinge und ihrer Familien leisten, gewürdigt und im erforderlichen Maße von öffentlichen Institutionen gefördert werden. Der EWSA fordert, die Rolle der auf Asyl- und Flüchtlingsfragen ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen anzuerkennen und ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit einen uneingeschränkten Zugang zu den betreffenden Verfahren und Räumlichkeiten zu gewähren.

5. Beseitigung der Schwierigkeiten

5.1 Die Kommission erwähnt sowohl in ihrem Grünbuch als auch in ihrer Mitteilung zur künftigen Asylstrategie den effektiven Zugang zur Möglichkeit des Asylantrags. Nach Auffassung des EWSA ist dieser Aspekt von größter Bedeutung. Es muss gewährleistet sein, dass Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, einen Asylantrag in einem EU-Mitgliedstaat stellen können.

5.2 In ihrer Mitteilung weist die Kommission darauf hin, dass die Zahl der Asylanträge derzeit einen historisch niedrigen Stand erreicht hat. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass diese Abnahme nicht der Beilegung von Konflikten in der Welt und der Verbesserung der Menschenrechtslage geschuldet ist, sondern der Tatsache, dass die EU zunehmend höhere Hürden errichtet, um zu verhindern, dass des internationalen Schutzes bedürftige Menschen das EU-Gebiet erreichen.

5.3 Der EWSA fordert ein stärkeres Engagement der EU bei der Bekämpfung krimineller Schleusernetze, ist aber auch der Ansicht, dass einige Maßnahmen zur "Bekämpfung der illegalen Einwanderung" im Asylbereich derzeit eine schwere Krise in Europa heraufbeschwören. Das Visumsinformationssystem EURODAC, die Grenzschutzagentur FRONTEX, die Sanktionen gegen Transportunternehmen sowie die Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten und die Abkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung schaffen neue Schwierigkeiten für schutzbedürftige Personen im Rahmen der Beantragung von Asyl. In verschiedenen Stellungnahmen [10] hat der EWSA erklärt, dass die Bekämpfung der illegalen Einwanderung keine neuen Probleme in der Asylfrage aufwerfen darf und die für die Grenzkontrollen zuständigen Beamten zur Gewährleistung des Asylrechts entsprechend ausgebildet sein müssen.

5.4 Der EWSA unterstützt die Vorschläge des UNHCR zur Einsetzung von Asyl-Expertenteams, die an allen in der EU durchgeführten Grenzschutzmaßnahmen mitwirken.

5.5 Der EWSA wendet sich dagegen, dass die EU oder die Mitgliedstaaten Rückübernahme- oder Grenzkontrollabkommen mit Ländern schließen, die nicht die wichtigsten internationalen Rechtsinstrumente für den Schutz des Asylrechts unterzeichnet haben. Des Weiteren lehnt er jede Rückführungs- oder Repatriierungsmaßnahme ab, bei der die Sicherheit und die Menschenwürde nicht in vollem Umfang gewährleistet sind.

5.6 Es darf keine Rückführung (Rückkehr oder Ausweisung) von Personen vorgenommen werden, deren Schutzerfordernisse noch nicht von einem Mitgliedstaat geprüft wurden, außer wenn gewährleistet ist, dass diese Erfordernisse später im Drittstaat im Rahmen eines gerechten und internationalen Schutzstandards entsprechenden Verfahrens untersucht werden.

---

10 Siehe dazu folgende Stellungnahmen des EWSA:

- vom 25.4.2002 zur "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 221 vom 17.9.2002;
- vom 29.1.2004 zum "Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 108 vom 30.4.2004;
- vom 27.10.2004 zum "Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung des Rates 2002/463/EG über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO-Programm)" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 120 vom 20.5.2005;
- vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem" (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE), ABl. C 204 vom 9.8.2008.

6. Europäische Unterstützungsagentur im Asylbereich (EASO)

6.1 Zur Entwicklung des gemeinsamen europäischen Asylsystems ist es notwendig, dass die Rechtsetzung durch eine umfangreiche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten flankiert wird. Die Kommission schlägt vor, diese Zusammenarbeit durch die Einrichtung der **Europäischen Unterstützungsagentur im Asylbereich** (European Asylum Support Office/EASO) zu verbessern, was der EWSA befürwortet.

6.2 Die EASO muss in der Lage sein, die Unterschiede zwischen den Asylverfahren und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zweifelsfrei zu ermitteln und die erforderlichen Änderungen vorzuschlagen. Darüber hinaus sollte sie befugt sein, gemeinsame Leitlinien für die Auslegung und Anwendung verschiedener verfahrenstechnischer und inhaltlicher Aspekte der EU-Asylvorschriften zu erarbeiten, so wie es die Kommission in ihrem Grünbuch vorschlägt.

6.3 Die EASO könnte zu einem wichtigen Zentrum für den Austausch bewährter Methoden wie auch für die Entwicklung von Bildungsmaßnahmen zum Thema "Asyl", insbesondere für Grenzschutzbeamte, werden. Sie könnte ferner ein Zentrum für die Überwachung und Auswertung der Ergebnisse von neu entwickelten EU-Asylmaßnahmen sein, oder ein Ort, von dem aus gemeinsame Teams von Asyl-Experten eingesetzt und geleitet werden.

6.4 Die EASO muss Netzwerkarbeit leisten, mit EURASIL zusammenarbeiten und enge Beziehungen zum UNHCR und zu den spezialisierten Nichtregierungsorganisationen unterhalten. Das Europäische Parlament und der EWSA sollten bezüglich der Tätigkeiten der EASO informiert und konsultiert werden.

7. Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und Außendimension

7.1 Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten

7.1.1 Im Haager Programm heißt es, dass eines der Ziele des gemeinsamen europäischen Asylsystems darin besteht, die Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonders hohem Druck ausgesetzt sind, zu unterstützen, was die Verbesserung der Kooperations- und Solidaritätsmechanismen erfordert. Auch die Kommission erwägt die Änderung bestimmter Aspekte der Dublin-II-Verordnung wie auch der EURODAC-Verordnung. Es besteht die Notwendigkeit der ausgewogeneren Verteilung der Asylbewerber und der Verringerung der Sekundärbewegungen.

7.1.2 Der EWSA erinnert daran, dass bei der Erarbeitung der Dublin-Verordnung davon ausgegangen wurde, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten einander ähnlich sind (was heute aber immer noch nicht der Fall ist). Der Transfer von Asylbewerbern von einem Land mit größeren Verfahrensgarantien in ein anderes mit geringeren Garantien ist inakzeptabel. In

seiner Stellungnahme zum Grünbuch[11] schlägt der EWSA vor, "dass der Asylbewerber für die Einreichung seines Antrags das Land frei wählen kann und die Mitgliedstaaten in diesem Sinne ersucht werden sollten, die in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung vorgesehene humanitäre Klausel umgehend zur Anwendung zu bringen".

7.1.3 Einem Vorschlag des UNHCR zufolge sollte die Dublin-Verordnung neue Bestimmungen über die Definition des Begriffs "Familienangehörige", die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs und die Überstellungsfristen umfassen. Darüber hinaus sollte der Zeitraum der Gewahrsamnahme eines Asylbewerbers in Erwartung einer Dublin-Überstellung rigoros begrenzt werden.

7.1.4 Gegen den in Bezug auf die EURODAC-Verordnung unterbreitete Vorschlag der Kommission, dass die einzelstaatlichen Asylbehörden die Daten über Flüchtlinge freigeben können, meldet der EWSA insofern Vorbehalte an, als dieser möglicherweise gegen das Recht auf Privatsphäre verstößt und den Schutz aushöhlt, den so viele Menschen benötigen.

7.1.5 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission zur Einsetzung von Asyl-Expertenteams zwecks zeitweiser Unterstützung der Mitgliedstaaten in bestimmten Situationen sowie zur gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen im Falle überlasteter Asylsysteme der Mitgliedstaaten.

7.1.6 Der Europäische Flüchtlingsfonds muss dazu dienen, die finanzielle Solidarität der EU gegenüber den Mitgliedstaaten zu verbessern, die einer hohen Belastung durch illegale Einwanderung und Asylgesuche ausgesetzt sind.

7.1.7 Die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten muss verstärkt werden angesichts der Tatsache, dass kleine Mitgliedstaaten (z.B. Malta) mit einem Zustrom von Asylbewerbern konfrontiert sind, der ihre Aufnahmekapazität übersteigt.

7.1.8 Solidarität kann durch Maßnahmen zur Umverteilung von Flüchtlingen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die Zusammenarbeit im Rahmen der EASO und die Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds zum Ausdruck kommen.

7.1.9 Der EWSA unterstützt die im Europäischen Parlament vorgeschlagenen Pilotprojekte mit dem Ziel, die freiwillige Umverteilung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in der EU zu fördern.

---

11 Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem" (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE), ABl. C 204 vom 9.8.2008.

7.2 **Außendimension**

7.2.1 Die große Mehrheit der Flüchtlinge lebt in Entwicklungsländern (von den 8,7 Millionen vom UNHCR anerkannten Flüchtlingen leben 6,5 Millionen in Entwicklungsländern). Der EWSA würde es begrüßen, wenn die EU neue Anstrengungen unternähme, um Entwicklungsländer zu unterstützen und sich mit ihnen solidarisch zu zeigen sowie deren Schutzmöglichkeiten zu verbessern.

7.2.2 Der EWSA stellt fest, dass die die **Regionalen Schutzprogramme** zwar eine Möglichkeit des Handelns darstellen, sich die wenigen Programme aber noch in der Erprobungsphase befinden. Nach der Evaluierung sollten neue Vorschläge vorgelegt werden, um diese Programme auszuweiten und sie in ein neues EU-Instrument zugunsten der Flüchtlinge in der Welt umzugestalten. In seiner Stellungnahme zum Grünbuch erklärt der EWSA, dass er "[…] nicht umhin [kann], nach der Zweckmäßigkeit von Aufnahmezentren in Ländern zu fragen, die wie die seit Kurzem unabhängigen Staaten (Ukraine, Republik Moldau, Weißrussland) offensichtlich weit davon entfernt sein dürften, die erforderlichen Bedingungen für die Aufnahme von Asylsuchenden zu erfüllen. Er befürchtet daher, dass diese Programme weniger darauf abstellen, Flüchtlingen zu helfen als sie davon abzuhalten, an den EU-Grenzen vorstellig zu werden."

7.2.3 Ein weiterer wichtiger Mechanismus, mit dem die EU ihr Engagement unter Beweis stellen sollte, ist die **Neuansiedlung von Flüchtlingen**. *Neuansiedlung* bedeutet die Aufnahme von Personen, die von Drittstaaten als Flüchtlinge anerkannt wurden, und ihre dauerhafte Niederlassung in einem EU-Mitgliedstaat. Die EU sprach sich erstmalig auf der Tagung des Europäischen Rates im November 2004 für die Neuansiedlung aus; seither wurden nur sehr wenige Neuansiedlungsprogramme umgesetzt, die zudem noch bewertet werden müssen. Der UNHCR weist darauf hin, dass die EU im Jahr 2007 nur 5% der weltweit vorhandenen Neuansiedlungsplätze stellte und nur sieben Mitgliedstaaten über Neuansiedlungsprogramme verfügten.

7.2.4 Der EWSA fordert alle Mitgliedstaaten dazu auf, sich aktiv an der Entwicklung von Neuansiedlungsprogrammen zu beteiligen, und vertritt die Ansicht, dass die EU ein gemeinsames Programm in diesem Bereich auflegen sollte, damit die Neuansiedlung von Flüchtlingen in der EU kein symbolischer Akt bleibt, sondern so ausgebaut wird, dass sie schließlich ein effektiver Mechanismus zur Umverteilung der Flüchtlinge in der Welt wird. Die europäischen Neuansiedlungsprogramme sollten in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und den spezialisierten Nichtregierungsorganisationen entwickelt werden.

7.2.5 Der EWSA stimmt der Auffassung zu, dass die Einreise schutzbedürftiger Personen in die EU erleichtert werden muss; deshalb ist es notwendig, das Asylrecht beim Grenzschutz zu achten und die Visavorschriften flexibler zu gestalten.

7.2.6 Der EWSA weist darauf hin, dass die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU in Botschaften oder konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten sich insofern als positiv erweisen könnte, als sie zur Bekämpfung des Menschenhandels und damit zur Verringerung der Zahl der Menschen, die auf See umkommen, beitragen würde. Auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass die gemeinsame Bearbeitung zu einer Absenkung der Standards bei der Bearbeitung der Asylanträge führt, sollte doch jedwedes derartige Risiko von vornherein ausgeschlossen werden.

Brüssel, den 10. Dezember 2008

Die Vorsitzende der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft	Der Generalsekretär des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Leila KURKI	**Martin WESTLAKE**

*

* *

NB: Anlage auf den folgenden Seiten.

ANHANG
zu der
STELLUNGNAHME
der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft

Folgender Änderungsantrag, auf den mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurde im Laufe der Beratungen abgelehnt:

Ziffer 4.1.5

Neue Ziffer 4.1.5 nach Ziffer 4.1.4 einfügen:

> *"Der Zugang zum Arbeitsmarkt sollte nicht vor Ablauf eines Zeitraums von 12 Monaten gewährt werden, so wie in der Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Mindestnormen-Richtlinie) vorgesehen. Dabei ist gebührend zu berücksichtigen, ob Mitgliedstaaten unverhältnismäßig hohen Belastungen ausgesetzt sind und welche Folgen Maßnahmen, die einen früheren Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, in den verschiedenen nationalen Szenarien hätten."*

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen:	12
Nein-Stimmen:	31
Stimmenthaltungen:	5