

Mitteilung

des Innenministeriums

**Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten;
– Vorhaben von herausragender politischer Bedeutung –¹⁾**

Zweites Vorschlagspaket der EU-Kommission zur künftigen Asylstrategie in den Mitgliedstaaten

Vorhaben:

- A) Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung)
KOM(2009) 551 endg./2; Ratsdok. 14863/1/09
- B) Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung)
KOM(2009) 554 endg.; Ratsdok. 14959/09

¹⁾ Unterrichtung gemäß Vereinbarung vom 13. Dezember 1995 zu Artikel 34 a LV (GBl. 1996 S. 65).
Vorgelegt mit Schreiben des Innenministeriums vom 7. Dezember 2009.

Vorhaben A)	Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) KOM(2009) 551 endg./2; Ratsdok. 14863/1/09
BR-Drucksache:	791/09– ²⁾
Federführendes Ressort/	Innenministerium
Aktenzeichen:	4–012/162
Beteiligte Ressorts:	–

1. Voraussichtlicher Abschluss der Beratungen/Beteiligung des Bundesrates

Der Vorschlag ist Teil eines zweiten Pakets (zu dem auch der Vorschlag für die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie – Vorhaben B – gehört) für die zweite Harmonisierungsphase im Hinblick auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem und soll vor Ende 2010 vom Rat und dem Europäischen Parlament angenommen werden. Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems soll spätestens 2012 abgeschlossen sein.

Der Bundesrat wird sich mit dem Vorschlag in seiner Sitzung am 18. Dezember 2009 befassen (BR-Drucksache 791/09).

2. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt

Mit dem Vorschlag soll die „Anerkennungsrichtlinie“ (Richtlinie 2004/83/EG des Rates 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; auch: „Qualifikationsrichtlinie“) neu gefasst werden.

Die wesentlichen Neuerungen betreffen folgende Punkte:

- Die Unterscheidung zwischen dem Status als Flüchtling (diesem droht Verfolgung) und dem Status als subsidiär Schutzberechtigter (diesem droht keine Verfolgung, aber ein ernsthafter Schaden in seinem Heimatstaat) wird aufgegeben, sodass es nur noch die Kategorie der „Person mit Anspruch auf internationalen Schutz“ geben wird. Dadurch soll der mit zwei Schutzstatus verbundene Kosten- und Verwaltungsaufwand reduziert werden.

²⁾ Diese BR-Drucksache kann beim Informationsdienst des Landtags eingesehen oder im Internetangebot des Bundesrats www.bundesrat.de unter der Rubrik „Parlamentsmaterialien“ abgerufen werden.

- Die Voraussetzungen dafür, dass ein Antragsteller auf einen nichtstaatlichen Akteur, der ihm in seinem Heimatstaat Schutz gewährt, oder eine inländische Fluchtalternative verwiesen werden kann, sollen genauer gefasst und verschärft werden. Gleichzeitig werden neue auslegungsbedürftige Begriffe in die Vorschriften eingeführt.
- Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, für eine bessere Integration der Personen zu sorgen, denen internationaler Schutz gewährt wurde. Dies bezieht sich u. a. auf die Erleichterung der Anerkennung von Berufsqualifikationen und die Versorgung mit Wohnraum.
- Der Kreis der Familienangehörigen, die dann – auch ohne selbst schutzberechtigt zu sein – gleich behandelt werden sollen wie das schutzbedürftige Familienmitglied, wird vor allem im Interesse bzw. zum Wohl minderjähriger Kinder ausgeweitet.

3. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip

Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft ist Artikel 63 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c), Nummer 2 Buchstabe a) und Nummer 3 Buchstabe a) EG-Vertrag. Nach Auffassung der Kommission müssten – trotz eines bereits erreichten hohen Maßes an Harmonisierung – weitere Anstrengungen unternommen werden, um vor allem gleiche Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten zu schaffen, damit das Dublin-System funktionieren kann.

Hinsichtlich der Kompetenz für Entscheidungen über den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt ist der Bundesrat seit jeher der Ansicht, dass diese bei den Mitgliedstaaten liegt (vgl. zuletzt BR-Drucksache 961/08, Nr. 4). Die entsprechenden Regelungen des Vorschlags begehen mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip Bedenken.

4. Erste Bewertung

Es bestehen Zweifel, ob die Vorlage der Kommission jedenfalls zu diesem Zeitpunkt notwendig und zielführend ist. Der voraussichtlich ohnehin schwierige Verhandlungsprozess wird durch zu viele andere parallele Initiativen – v. a. festgefahrene Verhandlungen zur Dublin-Verordnung und zur Richtlinie über Aufnahmebedingungen, Kommissionsprojekt zur Aufnahme schutzbedürftiger Personen aus Malta und schließlich erhebliche Probleme in einigen Mitgliedstaaten schon bei der Anwendung geltenden EG-Rechts – erheblich belastet.

Zudem ist die Umsetzungsfrist der derzeit geltenden Anerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG) erst am 10. Oktober 2006 abgelaufen, sodass eine fundierte und abschließende Bewertung der Wirkungen der Harmonisierung durch diese Richtlinie noch nicht möglich war. Gleichwohl wird von der Kommission schon jetzt der Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie vorgelegt.

Das von der Kommission zusammen mit der Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie – Vorhaben B – verfolgte Ziel, Asylverfahren schneller und mit qualitativ besseren Entscheidungen durchführen zu können, wird unterstützt. Allerdings widersprechen etliche Punkte in dem Vorschlag diesem Ziel, an anderen Stellen führen die Vorstellungen der Kommission zu einer nicht erforderlichen Anhebung des Schutzniveaus.

So sollte der Status des Flüchtlings und des subsidiär Schutzberechtigten beibehalten werden, um an die unterschiedliche Schutzbedürftigkeit adäquate Rechtsfolgen (z. B. hinsichtlich der Dauer von Aufenthaltstiteln) anknüpfen zu können. Ebenso muss auch in der Frage des Zugangs zum Arbeitsmarkt bei Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, weiter eine Vorrangprüfung vor der Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung möglich sein.

Die vorgeschlagene Lockerung des Erfordernisses eines Kausalzusammenhangs zwischen Nichtgewähren staatlichen Schutzes vor Verfolgung und Verfolgungsgründen hält das Innenministerium für bedenklich. Es muss weiterhin gefordert werden können, dass die Verweigerung staatlichen Schutzes entsprechende Gefahren für die betroffenen Personen als unmittelbare Folge der Verweigerung staatlichen Schutzes bezweckt oder zumindest billigend in Kauf nimmt.

Vorhaben B) Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung)
KOM(2009) 554 endg.; Ratsdok. 14959/09

BR-Drucksache: 792/09²⁾

Federführendes Ressort/ Innenministerium

Aktenzeichen: 4-012/162

Beteiligte Ressorts: –

1. Voraussichtlicher Abschluss der Beratungen/Beteiligung des Bundesrates

Der Vorschlag ist Teil eines zweiten Pakets (zu dem auch der Vorschlag für die Neufassung der Anerkennungsrichtlinie – Vorhaben A – gehört) für die zweite Harmonisierungsphase im Hinblick auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem und soll vor Ende 2010 vom Rat und dem Europäischen Parlament angenommen werden. Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems soll spätestens 2012 abgeschlossen sein.

Der Bundesrat wird sich mit dem Vorschlag in seiner Sitzung am 18. Dezember 2009 befassen (BR-Drucksache 792/09).

2. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt

Mit dem Vorschlag soll die „Asylverfahrensrichtlinie“ (Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft) neu gefasst werden.

Mit dem Vorschlag werden im Einzelnen folgende Ziele verfolgt:

- Vereinheitlichung und Vereinfachung der Asylverfahren für die Mitgliedstaaten durch Einführung eines einzigen Prüfungsverfahrens pro Antrag. Es wird eine verbindliche Prüfungsabfolge vorgegeben, wonach zuerst die Voraussetzungen für die Flüchtlingseigenschaft und erst danach die Voraussetzungen für den subsidiären Schutzstatus zu prüfen sind.
- Mit dem Ziel einer effizienteren Antragsprüfung wird eine allgemeine Frist von sechs Monaten für die Erledigung erstinstanzlicher Verfahren eingeführt. Demgegenüber werden die Fälle für eine beschleunigte Prüfung offensichtlich unbegründeter Anträge begrenzt. Bei Missbrauchs- oder Betrugsabsicht ist ein beschleunigtes Verfahren weiterhin möglich.

²⁾ Diese BR-Drucksache kann beim Informationsdienst des Landtags eingesehen oder im Internetangebot des Bundesrats www.bundesrat.de unter der Rubrik „Parlamentsmaterialien“ abgerufen werden.

- Die Verfahrensgarantien in der ersten Instanz werden durch Einschränkung von Ausnahmemöglichkeiten gestärkt, insbesondere darf in einem beschleunigten Verfahren nicht mehr auf die persönliche Anhörung verzichtet werden. Für schutzbedürftige Antragsteller (z. B. Folteropfer oder unbegleitete Minderjährige) werden darüber hinaus besondere Verfahrensgarantien eingeführt.
- Rechtsbehelfe gegen Asylentscheidungen sollen aufschiebende Wirkung haben.

3. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip

Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft ist Artikel 63 Absatz 1 Nummer 1 EG-Vertrag. Zwar wurde nach Auffassung der Kommission mit Erlass der Richtlinie im Jahr 2005 bereits ein beachtliches Maß an Harmonisierung erreicht, doch seien weitere Maßnahmen der EU notwendig, um zu höheren und einheitlicheren Standards für Asylverfahren zu gelangen. Im Übrigen sei eine umfassende Folgenabschätzung vorgenommen worden.

4. Erste Bewertung

Bei diesem Vorhaben bestehen die gleichen grundsätzlichen Zweifel wie bei der Anerkennungsrichtlinie (Vorhaben A) hinsichtlich der Frage, ob der Zeitpunkt für die Vorlage angesichts der übrigen Herausforderungen im Asylbereich gut gewählt ist.

Die Kosten, die mit den Änderungen am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem verbunden sind, lassen sich nur schwer quantifizieren. Durch die geplante Ausweitung der Garantien (Erleichterung des Zugangs zu Asylverfahren an den Seegrenzen, persönliche Anhörungen, unentgeltlicher rechtlicher Beistand in erstinstanzlichen Verfahren, Maßnahmen für Folteropfer, besserer Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf) werden die Asylverfahren kostenintensiver. Ob die Kosten langfristig durch die mit den geplanten Maßnahmen erwarteten Einsparungen (etwa durch einen Rückgang der Sekundärmigration) ausgeglichen werden können, ist sehr fraglich. Die Annahme der Kommission, durch den Ausbau der Serviceleistungen sowie der Sach- und Prüfungskompetenz bei den Asylbehörden würde es zu einem Rückgang der Rechtsbehelfsverfahren mit den daraus resultierenden Einsparungen an Verwaltungs- und Finanzmitteln kommen, ist unrealistisch.

Bedenklich ist auch, dass die Kommission zahlreiche Vorschriften, die der Beschleunigung des Asylverfahrens dienen, streichen, insbesondere die Gründe für eine beschleunigte Prüfung offensichtlich unbegründeter Anträge begrenzen möchte. Durch die gleichzeitige Ausweitung der Garantien bei Unzulässigkeitsentscheidungen und beim beschleunigten Verfahren gerät das Ziel eines effizienten Asylverfahrens in Gefahr.