



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.6.2003
KOM(2003) 315 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme

INHALTSVERZEICHNIS

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme.....	1
Einleitung	3
I. Relevanter rechtlicher und politischer Rahmen auf internationaler und europäischer Ebene.....	3
II. Analyse des britischen Papiers.....	5
III Standpunkt des UNHCR.....	7
3.1 Schutz und Lösungsansätze in den Herkunftsregionen entsprechend der Initiative "Konvention Plus":.....	8
3.2 EU-basierter Mechanismus als Schritt zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems:	9
IV. Stellungnahmen nichtstaatlicher Organisationen.....	10
V. Grundvoraussetzungen eines neuen Ansatzes für das internationale Schutzsystem..	11
VI. Politische Ziele und Ansätze für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme	14
6.1 Geregelte und gesteuerte Einreise von internationalen Schutz benötigenden Personen aus der Herkunftsregion in die EU.....	15
6.1.1 Zu verwirklichendes politisches Ziel	15
6.1.2 Politische Ansätze für die geregelte und gesteuerte Einreise von internationalen Schutz benötigenden Personen aus der Herkunftsregion in die EU.....	15
6.2. Lasten- und Aufgabenteilung innerhalb der EU sowie mit den Herkunftsregionen..	18
6.2.1 Zu verwirklichendes politisches Ziel	18
6.2.2 Politische Ansätze für die Lasten- und Aufgabenteilung innerhalb der EU sowie mit den Herkunftsregionen	19
6.3. Entwicklung eines integrierten Ansatzes für vollstreckbare Asylentscheidungen und effiziente Rückführungsverfahren.....	22
6.3.1 Zu verwirklichendes politisches Ziel	22
6.3.2 Benötigt werden politische Konzepte für einen integrierten Ansatz für vollstreckbare Asylentscheidungen und effiziente Rückführungsverfahren:	23
VII. Schlussfolgerungen und Ausblick.....	24

EINLEITUNG

Das Schreiben des britischen Premierministers an den EU-Vorsitz vom 10. März 2003 mit der Bitte, die Problematik einer besseren Steuerung des Asylprozesses auf die Tagesordnung des Europäischen Rates im Frühjahr 2003 zu setzen, löste eine intensive Debatte aus, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU geführt wird und an der sich alle asylpolitischen Akteure beteiligen. Dem Schreiben beigelegt war ein Papier, das einige Anregungen für einen neuen Ansatz in der Asylpolitik enthält. Kurz nach Vorlage des britischen Papiers präsentierte der UNHCR ebenfalls konkrete Vorschläge für einen substanziell neuen Ansatz zur Prüfung von Asylansprüchen.

Auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates wurde die Schlussfolgerung 61 angenommen, in der es heißt: *“Der Europäische Rat hat das Schreiben des Vereinigten Königreichs über neue Ansätze für den völkerrechtlichen Schutz zur Kenntnis genommen und die Kommission ersucht, diese Anregungen - insbesondere zusammen mit dem UNHCR - weiter zu prüfen und über den Rat dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juli 2003 Bericht zu erstatten.”* Mit dieser Mitteilung kommt die Europäische Kommission der Aufforderung des Europäischen Rates nach, die in dem britischen Papier angeschnittenen Fragen zu prüfen. Entsprechend diesem Auftrag und unter Berücksichtigung der kurzen Zeitspanne zwischen den beiden Tagungen des Europäischen Rates hat die Kommission die bereits im EU-Rahmen vorhandenen Vorschläge und Initiativen untersucht. Es ist nicht beabsichtigt, schon jetzt eine umfassende und abschließende Analyse der im britischen Papier erläuterten und vom UNHCR vorgeschlagenen Anregungen zu liefern. Vielmehr werden die Vorstellungen der Kommission zu den Grundvoraussetzungen und den Zielen eines neuen Ansatzes für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme dargelegt.

Ein neuer Ansatz muss auf der bereits angelaufenen Harmonisierung der bestehenden Asylsysteme in der Europäischen Union aufbauen. Während die Gemeinschaftsvorschriften gewisse Mindeststandards für innerstaatliche Asylverfahren in der EU festlegen, soll der neue Ansatz über solche Verfahrensfragen hinausgehen und sich mit dem Phänomen gemischter Migrationsströme und der externen Dimension dieser Ströme befassen. Der neue Ansatz wird die begonnene Harmonisierung nicht überflüssig machen, denn auch in Zukunft wird es unregelmäßige Einreisen geben, für die gemeinsame Standards gelten sollten. Aber der neue Ansatz würde die Glaubwürdigkeit, Integrität und Effizienz einschlägiger Standards stärken und eine Reihe genau definierter Alternativen aufzeigen.

Am 26. März 2003 legte die Europäische Kommission die *Mitteilung über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz* vor. Da diese Mitteilung bis zu einem gewissen Grad auch Themen erfasst, die in der vorliegenden Mitteilung behandelt werden, sollten beide Mitteilungen in Zusammenhang gesehen werden.

I. RELEVANTER RECHTLICHER UND POLITISCHER RAHMEN AUF INTERNATIONALER UND EUROPÄISCHER EBENE

Den grundlegenden Rechtsrahmen auf internationaler Ebene bilden die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das New Yorker Protokoll von 1967. Als globaler politischer Rahmen sind die UNHCR-Initiativen für die sogenannte "Agenda für den Flüchtlingsschutz" und die "Konvention Plus" zu nennen. Beide zielen darauf ab, das internationale Schutzsystem anzupassen und zu stärken. Die Völkergemeinschaft hat die

Agenda für den Flüchtlingsschutz nach zweijährigen weltweiten Konsultationen festgelegt. Damit soll eine Antwort auf die heutigen Herausforderungen des globalen Flüchtlingsproblems gegeben werden, da es schwierig ist, internationale Schutzvorschriften in Situationen anzuwenden, wo gemischte Migrationsströme und fortdauernde Verfolgung bestehen und Risiken und Gefahren Millionen von Menschen ins Exil treiben, wo sie um Schutz nachsuchen. Ausgehend von der Agenda zielt die "Konvention Plus" darauf ab, die Umsetzung der Genfer Konvention zu verbessern, die Solidarität zu stärken und asylrelevante Migrationsströme durch zusätzliche Instrumente oder Politiken besser zu steuern. Das Asyl- und internationale Schutzsystem kann vor allem dann in Gefahr geraten, wenn es von Menschenschmugglerringen für andere Zwecke genutzt oder wiederholt missbraucht wird.

Auf EU-Ebene bildet Artikel 63 EG-Vertrag die Rechtsgrundlage für Legislativmaßnahmen im Bereich Asyl (und Einwanderung). Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere vom Oktober 1999 legen einen klaren politischen Rahmen für die Einwanderungs- und Asylpolitik fest, indem die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Politik gefordert wird, die folgendes umfasst: Partnerschaft mit den Herkunftsländern, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Steuerung der Migrationsströme.

Speziell zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem bekräftigte der Europäische Rat in Tampere die Bedeutung, die die Union und die Mitgliedstaaten der unbedingten Beachtung des Rechts auf Asyl beimessen und kam überein, im Wege eines zweistufigen Ansatzes auf ein solches System hinzuwirken. Die erste Stufe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems soll aus vier legislativen "Bausteinen" bestehen, die sich auf die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, die Festlegung von Mindeststandards für Asylverfahren, die Voraussetzungen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft bzw. des subsidiären Schutzstatus beziehen. In der zweiten Harmonisierungsstufe sollen nach den Schlussfolgerungen von Tampere die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen führen, denen Asyl gewährt wird.

Bei der Diskussion über neue Ansätze in der Asylpolitik ist daran zu erinnern, dass der Europäische Rat in Tampere zurecht festgestellt hat, dass Asyl und Migration zwar gesonderte, aber eng miteinander verbundene Bereiche sind. Vor allem Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung müssen den Grundsätzen und Verpflichtungen entsprechen, die sich aus dem Flüchtlingsrecht und anderem Menschenrechten herleiten. Gleichermassen sollten alle Maßnahmen zur Verbesserung des Asylsystems nicht zulasten der Steuerung von Migrationsströmen gehen. Dieser ausgewogene und komplexe Ansatz in den Bereichen Asyl und Einwanderung wurde auch vom Europäischen Rat auf den Tagungen in Laeken und Sevilla bestätigt.

Darüber hinaus heißt es in der Mitteilung der Kommission zur Asylpolitik vom November 2000¹, dass zu untersuchen ist, was getan werden könnte, um schutzbedürftigen Personen den legalen und gesicherten Zugang zum Schutz in der EU zu gewährleisten und gleichzeitig Menschenschmuggler und Schleuserbanden abzuschrecken. In dieser Mitteilung kündigte die Kommission zwei weitere Studien an, um zu erforschen, wie beispielsweise durch Einführung geschützter Zulassungsverfahren und Eingliederungsprogramme der

¹ *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird (KOM/2000/755 end.).*

Zustrom schutzbedürftiger Personen in die EU in geordnete Bahnen gelenkt werden könnte. In der vorliegenden Mitteilung wird die Kommission darauf eingehen, wie die Ergebnisse der beiden Studien optimal umgesetzt werden können.

In den Schlussfolgerungen von Tampere wird auch unterstrichen, dass ein umfassendes Konzept für die Migrations- und Asylpolitik benötigt wird, das Fragen in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunftsländern und Regionen sowie in den Transitländern einbezieht. Ebenso wird eine größere Kohärenz der Innen- und Außenpolitik der Union gefordert und darauf hingewiesen, dass die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden müssen, wobei die Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern ein Schlüsselement für den Erfolg einer solchen Politik ist. In dieser Hinsicht besonders relevant ist die Mitteilung der Kommission über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern². Darin anerkennt die Kommission, dass Migrations- und Asylfragen stärker in den Gesamtkontext der EU-Zusammenarbeit mit Drittländern eingebunden werden sollten. Dabei wäre Folgendes zu beachten: ein ausgewogenes Gesamtkonzept, um die grundlegenden Ursachen der Migrationsströme anzugehen; Partnerschaft mit Drittländern, die auf einer Analyse gegenseitiger Interessen beruht sowie gezielten und konkreten Initiativen zur Unterstützung dieser Länder bei der Steuerung von Migrationsströmen. Darüber hinaus wird die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbundene Belastung für die Entwicklungsländer, insbesondere im Fall einer verlängerten Flüchtlingspräsenz unterstrichen. Diese Belastung zu mindern ist das Hauptziel der Haushaltslinie "Unterstützung entwurzelter Personen". Deshalb sollte diese Dimension auch bei der Verwaltung anderer externer Finanzinstrumente stärkere Beachtung

■ OptionButton1

finden.

II. ANALYSE DES BRITISCHEN PAPIERS

Das vom Vereinigten Königreich auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates vorgelegte Papier mit dem Titel "*New international approaches to asylum processing and protection*" besteht aus zwei Teilen, einem analytischen Teil und einem Teil, in dem zwei konkrete neue Ansätze für eine bessere Verwaltung des internationalen Schutzsystems entwickelt werden. Im ersten analytischen Teil, werden vier Faktoren ermittelt, welche die Glaubwürdigkeit, Integrität, Effizienz und allgemeine Akzeptanz des Asylsystems nicht nur in der EU, sondern weltweit erheblich unterminieren.

- 1. Die (finanzielle) Unterstützung für Flüchtlinge ist ungleich verteilt.
- 2. Bei dem geltenden Asylsystem sind vor Verfolgung fliehende Personen gezwungen, sich auf illegale Weise Zutritt in die EU zu verschaffen und die Dienste von Menschenschmugglern in Anspruch zunehmen, während die Mehrheit der Flüchtlinge, vor allem die besonders gefährdeten, in unzureichend ausgestatteten Flüchtlingslagern in Drittländern verbleiben.

² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern (Brüssel, 3.12.2002, KOM(2002) 703 endg.).

- 3. Die Mehrheit der Asylbewerber in der EU erfüllt nicht die Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder eines subsidiären Schutzstatus.
- 4. Diejenigen, die keines internationalen Schutzes bedürfen, werden nicht in ihr Herkunftsland zurückgeführt.

Im zweiten Teil des britischen Papiers werden zwei neue Ansätze präsentiert. Als erstes wird die Einrichtung regionaler Schutzzonen in den Herkunftsregionen, die einen zugänglichen Schutz bieten sollen, und eine größere Unterstützung der Weltgemeinschaft bei der Suche nach dauerhaften Lösungen vorgeschlagen. Asylbewerber aus bestimmten Ländern könnten in ihre Herkunftsregionen zurückgeführt werden, wo ihnen ein "wirksamer Schutz" geboten, eine geordnete Wiedereingliederung in ihren Heimatregionen vorbereitet oder in einigen Fällen die Weiterwanderung nach Europa geregelt würde. In Verbindung damit müssen die Kapazitäten zur Bearbeitung von Asylanträgen in den besagten Regionen nach britischer Auffassung so ausgebaut werden, dass ein "Pullfaktor" vermieden und die Flüchtlingslager nicht als leichte Möglichkeit, nach Europa zu kommen, angesehen und die dort tätigen Agenturen nicht mit Anträgen überschwemmt werden. Ein besserer regionaler Schutz wird dazu beitragen, dass der Strom illegaler Migranten, die nach Europa wollen, besser gesteuert werden kann. Ein solcher Ansatz dürfte auch die Rückführung abgelehnter Asylbewerber, deren Asylbegehren in Europa als unbegründet abgewiesen wurde, die aber nicht unverzüglich in ihr Herkunftsland zurückkehren können, in sogenannte "regionale Schutzzonen" ermöglichen. Ziel wäre es, vorübergehende Unterstützung zu bieten, bis die Voraussetzungen für eine freiwillige Rückkehr gegeben sind.

Neben einem besseren Schutz in den Herkunftsregionen wird in dem britischen Papier vorgeschlagen, mittelfristig Maßnahmen in Betracht zu ziehen, um jene abzuschrecken, die illegal in die EU einreisen und unbegründete Asylanträge stellen. Als eine Möglichkeit wird die Einrichtung von Schutzzonen in Drittländern angeregt, in die Personen, die in die EU-Mitgliedstaaten einreisen und Asyl beantragen, zur Prüfung ihrer Anträge transferiert werden. Diese "Transitzentren" könnten auf den Transitrouten in die EU eingerichtet werden. Wem die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, könnte dann in die beteiligten Mitgliedstaaten weiterreisen. Die anderen würden in ihr Herkunftsland zurückgeführt. Dieser Ansatz könnte nach britischer Auffassung von einem Missbrauch des Asylsystems abschrecken, aber gleichzeitig den Schutzanspruch jener wahren, deren Anspruch begründet ist.

Die genannten Vorschläge sind in den letzten Monaten in verschiedenen Foren, u.a. den Mitgliedstaaten, den Beitrittsstaaten und Vertretern relevanter internationaler und nicht staatlicher Organisationen eingehend erörtert worden. Dabei zeigte sich, dass zahlreiche rechtliche, finanzielle und praktische Fragen bestehen. Die wichtigste Frage ist, ob die vorgeschlagenen neuen Verfahren das derzeitige Asylsystem ergänzen oder ersetzen sollen. In Bezug auf die vorgeschlagenen Transitzentren stellt sich die Frage, ob solche Zentren innerhalb oder außerhalb der EU eingerichtet werden sollten. Doch als erstes wäre zu prüfen, ob diese Zentren bzw. regionalen Schutzgebiete oder -zonen mit dem EU-Recht, nationalen Rechtsvorschriften, den Rechtsvorschriften der betreffenden Aufnahmeländer und der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sind. Des Weiteren wäre zu klären, welche Verfahrensregeln (EU- oder nationale Rechtsvorschriften) für solche Zentren oder Zonen gelten sollten.

Außerdem ergaben sich zwei weitere rechtliche Schlüsselfragen. Erstens, inwieweit wäre es nach der Flüchtlingskonvention von 1951, dem EU-Recht oder nationalen Rechtsvorschriften möglich, Personen in die geplanten regionalen Schutzzonen und/oder Transitzentren zu transferieren, die nicht über diese Zonen/Länder eingereist sind bzw. sich nicht dort

aufgehalten haben. Wäre es denkbar, dass sie der Gerichtsbarkeit der Zielländer entzogen werden? In Bezug auf die regionalen Schutzzonen lautet die rechtliche Schlüsselfrage wohl, wie der Begriff "**wirksamer Schutz**" zu definieren ist. Allerdings scheint zwischen den Mitgliedstaaten generelles Einvernehmen darüber zu bestehen, dass ein "wirksamer" Schutz dann gegeben ist, wenn zumindest folgende Voraussetzungen erfüllt sind: persönliche Sicherheit, Schutz vor Zurückweisung, Zugang zu UNHCR-Asylverfahren oder nationalen Verfahren mit hinreichenden Garantien, soweit dies für einen wirksamen Schutz oder dauerhafte Lösungen erforderlich ist, und soziale/wirtschaftliche Absicherung, die zumindest den Zugang zur primären Gesundheitsversorgung und Primarausbildung sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt oder ausreichende Existenzmittel umfasst, um einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. Hervorgehoben wurde, dass die EU-Mitgliedstaaten unter bestimmten regionalen Gegebenheiten möglicherweise höhere Standards zu akzeptieren haben.

Die Diskussionen haben gezeigt, dass offensichtlich Einvernehmen über die Mängelanalyse der gegenwärtigen Asylsysteme besteht, aber immer noch unklar ist, wie ein besseres Funktionieren der Systeme erreicht werden kann. Die verschiedenen rechtlichen, finanziellen und praktischen Fragen, die mit der vom Vereinigten Königreich vorgeschlagenen Umgestaltung der Asylsysteme, insbesondere den Transitzentren für die Prüfung von Asylansprüchen verbunden sind, müssen eingehend untersucht und geregelt werden, bevor weiter Stellung dazu bezogen werden kann..

III STANDPUNKT DES UNHCR

Der UNHCR hat den Auftrag, einen besseren Schutz und bessere Lösungen für alle in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Personen zu erreichen und beteiligt sich an allen Bemühungen, die darauf ausgerichtet sind, die Belastung der Asylsysteme durch Migrationsströme in den Griff zu bekommen. Die Agenda für den Flüchtlingsschutz, die auf Grundlage weltweiter Konsultationen entwickelt wurde, hat eine neue Sichtweise zur Bewältigung dieser Probleme gefördert, u.a. durch gesonderte Abkommen im Rahmen der Konvention Plus-Initiative. Daher wird nicht nur geprüft, wie der Schutz verbessert und Lösungsansätze in den Herkunftsregionen entwickelt werden können, sondern gleichzeitig ein EU-basiertes Konzept für die Behandlung bestimmter offensichtlich unbegründeter Asylanträge vorgeschlagen, die in erster Linie von "Wirtschaftsmigranten" eingereicht werden. Diese Vorschläge sind als Ergänzung zu den bestehenden nationalen Asylsystemen zu sehen. Des Weiteren ist der UNHCR bereit, gemeinsam mit den Staaten zu prüfen, wie insbesondere die Verfahrensaspekte nationaler Asylsysteme effizienter gestaltet werden könnten.

Der UNHCR betrachtet die staatliche Verantwortung als ein Schlüsselkonzept, das zwar in allen Phasen aufrecht erhalten werden muss, doch häufig durch internationale Kooperation und Lastenteilung besser umgesetzt werden kann. Die EU-Mitgliedstaaten müssen nicht nur für ein besseres Funktionieren ihrer nationalen Asylsysteme sorgen, sondern sie sind auch gefordert, die Kapazitäten der Erstasylländer zu stärken. Bessere Asylbedingungen in den Ländern, die bedeutende Flüchtlingspopulationen aufnehmen, und flexiblere Lösungsansätze sind unabdingbare Voraussetzungen, wenn die sogenannten sekundären Migrationsströme reduziert werden sollten. Diese geteilte Verantwortung entspricht dem Grundsatz der internationalen Solidarität und Lastenteilung.

3.1 Schutz und Lösungsansätze in den Herkunftsregionen entsprechend der Initiative "Konvention Plus":

In Partnerschaft mit allen Staaten sowie den einschlägigen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen sind echte, konzertierte Anstrengungen erforderlich, damit Qualität und Effizienz der Schutzmöglichkeiten in den Ländern, die sich in unmittelbarer Nähe zum Ursprung von Flüchtlingsbewegungen befinden, verbessert und dauerhafte Lösungen gefördert werden. Die Konvention Plus kann als wichtiges Instrument herangezogen werden, um im Rahmen multilateraler Sondervereinbarungen umfassende Konzepte zu entwickeln. Bestandteile einer solchen Initiative wären:

- Stärkung der Schutzkapazitäten in Aufnahmeländern: ein wirksamer Schutz muss gewährleistet sein. Deshalb ist zu definieren, was wirksamer Schutz bedeutet, Mängel müssen ermittelt, die Bereitschaft der Aufnahmeländer, diese zu beseitigen sowie substanzielle finanzielle und materielle Investitionen müssen gegeben sein, damit die Aufnahmeländer, UNHCR und andere relevante Akteure vereinbarte Ziele umsetzen können. Wie in der Agenda für den Flüchtlingsschutz vorgesehen, arbeitet UNHCR mit verschiedenen Staaten, schwerpunktmäßig mit Ländern, von denen signifikante Sekundärströme ausgehen, zusammen, um deren Schutzkapazitäten zu erhöhen. Um Sekundärbewegungen zu vermeiden und dauerhafte Lösungen zu ermöglichen, muss nach Erfahrung des UNHCR vor allem die Sicherheit verbessert sowie Eigenständigkeit und Selbstversorgung gefördert werden. Der UNHCR-Vorschlag über "Entwicklungshilfe für Flüchtlinge" (DAR) fordert zusätzliche Entwicklungshilfe für: bessere Lastenteilung mit Ländern, die eine große Zahl von Flüchtlingen aufnehmen; bessere Lebensqualität und mehr Eigenständigkeit für Flüchtlinge bis eine dauerhafte Lösung gefunden werden kann; bessere Lebensqualität für aufnehmende Gemeinschaften. Der Vorschlag stützt sich auf eine breit angelegte Partnerschaft zwischen Regierungen, humanitären Organisationen sowie multilateralen und bilateralen Entwicklungsagenturen.
- Globale langfristige Lösungen müssen Folgendes umfassen:
 - Aktive Förderung der **freiwilligen Rückkehr und dauerhafte Wiedereingliederung**. In Situationen nach Beendigung eines Konflikts hat der UNHCR ein integriertes Konzept, die sogenannten "4 R" (Repatriierung, Reintegration, Rehabilitation und Rekonstruktion) vorgeschlagen, d.h. humanitäre und entwicklungspolitische Akteure arbeiten zusammen, um eine dauerhafte Wiedereingliederung zu erleichtern und den Übergang zwischen Soforthilfe und langfristiger Entwicklung zu überbrücken.
 - "Entwicklung durch lokale Integration" (DLI) als Strategie, wenn die **lokale Integration von Flüchtlingen** in den Asylländern eine vernünftige Option darstellt.
 - Multilaterales Engagement, um die **Eingliederung** verstärkt als Schutzinstrument, dauerhafte Lösung oder als Mittel zur Lastenteilung mit Erstasylländern einzusetzen.
 - **Bearbeitung von Asylanträgen in Erstasylländern**, wenn dies erforderlich ist, um einen wirksamen Schutz oder dauerhafte Lösungen zu erlangen, wie i) im Kontext globaler und dauerhafter Lösungsansätze oder ii) wenn ein wirksamer Schutz oder eine dauerhafte Lösung nur über die förmliche,

individuelle Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erlangt werden kann. Diese Option sollte allen im Erstasylland anwesenden Personen offen stehen.

- Erleichterte Rückkehr in Herkunftsregionen und Rückübernahme durch Asylländer, wenn ein wirksamer Schutz geboten werden kann, etwa als Teil eines integrierten Ansatzes, der Folgendes umfasst:
 - **Ein Zulassungsverfahren**, um anhand von Fakten wie vorheriger Aufenthalt in einem Land, das einen wirksamen und kontinuierlichen Schutz bietet oder im Rahmen einer langfristigen Lösungsstrategie festzustellen, ob die Zuständigkeit für die Schutzgewährung beim Zielland oder dem Erstasylland liegt.
 - **Maßgeschneiderte Rückübernahmeabkommen** sollen eine rasche Überstellung zu akzeptablen Bedingungen gewährleisten und auf unterschiedliche Weise gefördert werden, um die vorgenannten Anstrengungen abzustützen.

3.2 EU-basierter Mechanismus als Schritt zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems:

Für die Zielgruppe der Asylsuchenden, bei denen es sich in erster Linie um Wirtschaftsmigranten handelt, und um die Rückkehr von Personen zu erleichtern, die keinen internationalen Schutz benötigen, schlägt der UNHCR einen speziellen EU-basierten Mechanismus vor, der auf bestimmte Herkunftsländer auszurichten ist. Dieser Mechanismus könnte ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu einem gemeinsamen Asylsystem sein und würde sich auf eine EU-Verordnung oder EU-Richtlinie stützen. Voraussetzung wären nach UNHCR-Auffassung im Voraus ausgehandelte Rückübernahmeabkommen, damit abgelehnte Asylbewerber rasch zurückgeführt werden können. Die Aushandlung solcher Abkommen würde dadurch erleichtert, dass sie sich auf Staatsangehörige des betreffenden Landes beschränken, die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam ihr politisches Gewicht einbringen und der UNHCR beteiligt würde. Dieser Mechanismus würde nach dem UNHCR-Vorschlag auch Folgendes umfassen:

- **Geschlossene Aufnahmezentren**, in denen Asylsuchende für die Dauer des Verfahrens (maximal ein Monat) untergebracht würden, sofern die Bedürfnisse besonders gefährdeter Personen einschließlich Kinder berücksichtigt werden. Ausnahmen wären in Fällen möglich, wenn keine Gefahr des Untertauchens oder illegaler Weiterwanderung besteht. Die Zentren könnten in einem oder möglicherweise mehreren Mitgliedstaaten in Nähe der Außengrenzen der EU, vermutlich der erweiterten EU von 2004, eingerichtet werden. Die Zentren würden internationalen Standards und der EU-Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern entsprechen und allen Asylbewerbern u.a. Dolmetscherdienste und Rechtsberatung anbieten.
- **Unverzögliche Überstellung** aus den EU-Mitgliedstaaten in die gemeinsamen Einrichtungen für Asylbewerber der betreffenden Staatsangehörigkeit, ausgenommen Personen, die aus medizinischen Gründen nicht reisefähig sind und in geschlossenen Aufnahmezentren verbleiben sowie unbegleitete und von ihrer Familie getrennte Kinder.

- **Rasche Bestimmung der Ansprüche auf individueller Basis** durch eine Konsortium nationaler Sachbearbeiter für Asylfragen und Entscheidungsträger der zweiten Instanz, die den internationalen Schutzbedarf in Übereinstimmung mit der künftigen EU-Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, in einem einzigen Verfahren feststellen. Beschwerden könnten - so der UNHCR - auf eine vereinfachte Überprüfung eingeschränkt werden. Das ganze Verfahren würde innerhalb eines Monats abgeschlossen, es sei denn, die Prüfung erweist sich als besonders komplex - in diesem Fall könnte der Antrag an ein reguläres nationales Asylverfahren verwiesen werden. Der UNHCR würde das Feststellungsverfahren überwachen, beratend begleiten und könnte an dem vereinfachten Überprüfungsverfahren mitwirken.
- **Rasche Überstellung in den Asylstaat:** Personen, die nachweislich internationalen Schutzes bedürfen, würden nach einem vorher festgelegten Schlüssel, der echte familiäre oder kulturelle Bindungen berücksichtigt, gerecht auf die Mitgliedstaaten verteilt.
- **Rasche Rückführung** von Personen, die nachweislich keinen internationalen Schutz benötigen.
- Das Verfahren würde in einem partnerschaftlichen Rahmen unter Beteiligung von Staaten und relevanten internationalen Organisationen abgewickelt. Nach UNHCR-Auffassung sollten die Zentren und die Überstellung in das Asylsland bzw. in Herkunftsland gemeinsam verwaltet und - ggf. über ein gesondertes **EU-Budget - finanziert** sowie Ressourcen und Kompetenzen geteilt werden.
- Zwar müssen die genauen rechtlichen Modalitäten sowie die praktischen und finanziellen Auswirkungen einer Umsetzung der UNHCR-Vorschläge eingehend geprüft werden, doch verdient nach Kommissionsauffassung insbesondere der vom UNHCR vorgeschlagene EU-basierte Mechanismus weitere Beachtung. Ein solches Modell könnte zur Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit und Integrität des Asylsystems beitragen, da es Wirtschaftsmigranten davon abhalten dürfte, diese Systeme zu nutzen, um sich Zutritt zur EU zu verschaffen.

IV. STELLUNGNAHMEN NICHTSTAATLICHER ORGANISATIONEN

Mehrere nichtstaatliche Organisationen, die im Bereich der Flüchtlingspolitik tätig sind, haben kürzlich ihren Beitrag zur Debatte über die Mängel des derzeitigen Schutzsystems vorgelegt. Im Kern werden Initiativen zur Beseitigung dieser Mängel grundsätzlich begrüßt, aber es wird auch befürchtet, dass ein neuer Ansatz eher zu einer Verlagerung als einer Teilung der Lasten mit aufnehmenden Drittländern führen könnte. Eine solche Verlagerung wäre vor allem deswegen unangemessen, weil die EU anerkennen sollte, dass zahlreiche Länder, vor allem solche in geografischer Nähe zum Ursprung von Flüchtlingsbewegungen, bereits jetzt eine weitaus größere Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern als EU-Mitgliedstaaten aufnehmen. Die Verlagerung der Asylverfahren in diese Regionen stünde ihrer Auffassung nach nicht in Einklang mit dem Konzept der internationalen Aufgabenteilung und den Prinzipien des internationalen Flüchtlingsrechts.

Vor allem zwei Organisationen haben Stellung bezogen und diesbezügliche Erklärungen abgegeben. Amnesty International stellte in einem Kommentar zu den britischen Vorschlägen³ fest, dass diese effektiv dazu führen können, den Zugang zum EU-Hoheitsgebiet zu verweigern und die Prüfung von Asylanträgen in Gebiete zu verlagern, in denen Zuständigkeit, Durchsetzbarkeit und Rechenschaftspflicht im Bereich des Flüchtlingsschutzes schwach und unklar ausgestaltet sind. Darüber hinaus ist Amnesty International besorgt darüber, dass der britische Vorschlag den Grundsatz der internationalen Solidarität bedroht, von dem der internationale Schutz und Lösungen für Flüchtlingsprobleme abhängen, indem zwei Kategorien von Asylstaaten geschaffen werden: die reichen und mächtigen Staaten, die auswählen können, wen sie als Flüchtling akzeptieren, und die übrigen Staaten, die gezwungenermaßen eine große Zahl von Flüchtlingen aufnehmen, auch solche, die aus den reichen Ländern zurückgeführt werden.

Der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECR) hat in Zusammenarbeit mit den US-Ausschuss für Flüchtlinge einen Bericht⁴ veröffentlicht, der für die hier angesprochenen Fragen relevant ist. Der Bericht basiert auf Feldforschung in verschiedenen Ländern, die große Flüchtlingspopulationen aufnehmen wie Jordanien, Syrien, die Türkei und Kenia. Untersucht wird, ob die Prüfung von Asylanträgen in europäischen und nordamerikanischen Asylländern durch die Bearbeitung in den Herkunftsregionen ergänzt werden kann, um die geordnete und legale Zulassung von Flüchtlingen nach Europa und Nordamerika zu erleichtern. Dabei wird festgestellt, dass diese Länder derzeit nicht über die rechtliche und sozio-ökonomische Infrastruktur verfügen, um die Sicherheit einer großen Zahl von Asylbewerbern zu gewährleisten und diese wegen ihres unsicheren Rechtsstatus in eine schwierige Lage geraten. Die äußerst begrenzte Rolle von NRO in diesen Ländern ist nach Ansicht der Autoren ein bedeutendes Hindernis dafür, Flüchtlingen dort ein sicheres Umfeld zu bieten. Wie in dem Bericht festgestellt wird, ist derzeit keines dieser Länder zur Integration von Flüchtlingen vor Ort bereit. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die asylpolitischen Herausforderungen am wirksamsten im Wege eines globalen Engagements zur Lösung langwieriger Flüchtlingssituationen angegangen werden können.

In Anbetracht der vorstehend erläuterten Standpunkte und Konzepte vertritt die Kommission die Auffassung, dass sich die EU weiterhin für einen konstruktiven, transparenten und offenen Dialog mit allen, auch Vertretern der Zivilgesellschaft, die sich an der wichtigen Debatte über neue Ansätze in der Asylpolitik beteiligen, einsetzen muss.

V. GRUNDVORAUSSETZUNGEN EINES NEUEN ANSATZES FÜR DAS INTERNATIONALE SCHUTZSYSTEM

In der *Mitteilung über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz*⁵ stellt die Kommission fest, dass die Krise des Asylsystems in einigen Mitgliedstaaten immer deutlicher zutage tritt und sich daher in der öffentlichen Meinung wachsender Unmut abzeichnet. So lasse sich ein zunehmender Missbrauch der Asylverfahren sowie ein

³ "Strengthening Fortress Europe in Times of War" - *Amnesty International commentary on UK proposals for external processing and responsibility sharing arrangements with third countries* - London, 27. März 2003.

⁴ "Responding to the asylum and access challenge, an agenda for comprehensive engagement in protracted refugee situations" - ECRE und US-Ausschuss für Flüchtlinge - April 2003.

⁵ *Mitteilung über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz (Zweiter Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000)*, Brüssel, 26.3.2003, KOM(2003)152 endg.

Anschwellen der gemischten Migrationsströme beobachten, die, oft genährt durch Menschenhandel und Menschenschmuggel, sowohl Menschen umfassen, die rechtmäßig internationalen Schutz suchen, als auch solche, die Asylverfahren nutzen, um in das Gebiet der Mitgliedstaaten einzureisen und auf diese Weise bessere Lebensbedingungen zu erlangen. Wie in der Kommissionsmitteilung ausgeführt wird, macht dieses Phänomen, das eine reale Bedrohung für das Rechtsinstitut Asyl und generell für die humanitäre Tradition Europas darstellt, strukturelle Maßnahmen unabdingbar. Solcher Maßnahmen bedarf es vor allem insofern, als derzeit zu Recht die Frage gestellt werden könnte, ob die Mitgliedstaaten die beträchtlichen - zum Teil aufgrund des Europäischen Flüchtlingsfonds bereitgestellten - Human- und Finanzressourcen, die sie für die Aufnahme von Vertriebenen während bisweilen langwieriger Verfahren verwenden (die in vielen Fällen doch mit einer Ablehnung und damit der Rückführung nach längerer Wartezeit enden), nicht sinnvoller einsetzen könnten. Daher kommt die Kommission in der Mitteilung zu dem Schluss, dass die Erforschung neuer Wege unerlässlich erscheint, um den in Tampere angenommenen Phasenansatz zu vervollständigen.

Für solche neuen Wege sollten die folgenden zehn Grundvoraussetzungen gelten:

- 1. Die **internationalen rechtlichen Verpflichtungen** der Mitgliedstaaten müssen **in vollem Umfang** erfüllt werden; dies gilt insbesondere für die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung (*non-refoulement*) und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.
- 2. Am wirksamsten kann das Flüchtlingsproblem angegangen werden, indem Maßnahmen getroffen werden, damit weniger Flüchtlingsbewegungen erforderlich sind. Dies bedeutet, dass die **eigentlichen Ursachen der unfreiwilligen Migration** im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates über Migrationsbewegungen und Entwicklung vom 19. Mai 2003⁶ beseitigt werden müssen.
- 3. **Der Zugang zur legalen Einwanderung**, insbesondere die Erleichterung der legalen Einreise von Drittstaatsangehörigen in die EU zur Aufnahme einer

⁶ "Die Gemeinschaft sollte langfristig weiterhin das Ziel verfolgen, in Partnerschaft mit den Drittländern die tieferen Ursachen der Migration zu beseitigen, und zwar unter gebührender Berücksichtigung der Wirkung von langfristig angelegten Entwicklungsprogrammen auf dem Gebiet der Migrationsströme, insbesondere im Bereich Armutsbekämpfung, Wirtschaftswachstum zugunsten der Armen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung, Förderung der Menschenrechte, Förderung bevölkerungspolitischer Maßnahmen, Aufbau von Institutionen und Kapazitäten sowie Konfliktprävention. Mit den Entwicklungsressourcen sollte auch weiterhin das zentrale Ziel der Armutsminderung verfolgt und die Verwirklichung der auf dem Millennium-Gipfel vorgegebenen Entwicklungsziele auf der Grundlage von nationalen Armutsminderungsstrategien und gegebenenfalls von Strategiepapieren zur Armutsminderung angestrebt werden." (Ziff. 2 der Schlussfolgerungen des Rates über Migrationsbewegungen und Entwicklung vom 19. Mai 2003).

Auf derselben Tagung kam der Rat außerdem zu folgendem Schluss (Ziff. 3): "Bei der Einbindung von Migrationsbelangen sollte insgesamt die Kohärenz der Politik und der Programme der Gemeinschaft im Bereich Außenbeziehungen gewahrt bleiben. Der Dialog und die Maßnahmen der EU mit Drittländern im Migrationsbereich müssen Teil eines umfassenden Konzeptes sein. Dieses Konzept sollte differenziert sein, um der speziellen Lage in den verschiedenen Regionen und in jedem einzelnen Partnerland Rechnung zu tragen, und es sollte mit den allgemeinen Zielen und den sechs Prioritäten in Einklang stehen, wie sie in der Gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft vom November 2000 festgelegt sind."

Erwerbstätigkeit (als Fach-, Hilfs- oder Saisonarbeiter) und/oder zum Zwecke der Familienzusammenführung wird dazu beitragen, Migranten davon abzuhalten, das Asylsystem für nicht schutzrelevante Zwecke in Anspruch zu nehmen.

- 4. Unter Beachtung der internationalen humanitären Verpflichtungen **sollte**, wie in Sevilla gefordert, **die illegale Einwanderung weiter bekämpft werden. Dieser Aspekt wird an Bedeutung gewinnen**, wenn die neuen asylpolitischen Maßnahmen zur Anwendung gelangen, da Menschen, die trotz dieser Maßnahmen immer noch in die EU einreisen wollen, verstärkt auf illegale Wege zurückgreifen werden.
- 5. Jeder neue Ansatz sollte sich auf ein System der echten Lastenteilung innerhalb der EU und mit den Aufnahmedrittstaaten stützen statt die Lasten auf diese abzuwälzen. Jedem neuen System sollte daher eine **umfassende Partnerschaft mit und zwischen den Herkunfts-, Transit-, Erstasyl- und Zielländern** zugrunde liegen. Die erforderliche Beteiligung von Aufnahmedrittstaaten setzt einen langwierigen Prozess der Vertrauensbildung und Planung voraus.
- 6. Jeder neue Ansatz für ein besser funktionierendes Asylsystem in einem erweiterten Europa sollte auf den politischen Zielen basieren, die in der Asylmitteilung vom März 2003 festgelegt wurden: **Verbesserung der Qualität der Entscheidungen** ("Frontloading") in der Europäischen Union, **Stärkung des Schutzangebots in der Herkunftsregion** und **bedarfsorientiertere Bearbeitung von Schutzanträgen**, was eine Regulierung des Zugangs zur Union durch Einführung von geschützten Zulassungsverfahren und Wiedereingliederungsprogrammen voraussetzt.
- 7. **Jeder neue Ansatz sollte** das in Tampere geforderte Gemeinsame Europäische Asylsystem eher **ergänzen** als es zu ersetzen. Eine solche neue Dimension sollte auf der ersten Phase dieses Systems aufbauen, in seine zweite Phase integriert werden und den Weg für eine auf dem neuen Vertrag basierende politische Agenda zur Asylpolitik ("Tampere II") ebnen.
- 8. Der Europäische Rat von Sevilla hat genaue Fristen für die Einigung über die verschiedenen "Bausteine" der ersten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems festgelegt. So forderte er, die Richtlinie über den Flüchtlingsstatus und den subsidiären Schutz vor Juni und die Richtlinie über die Asylverfahren vor Ablauf dieses Jahres zu verabschieden. Da die EU es sich nicht leisten kann, diese Fristen verstreichen zu lassen, **sollte die Erörterung neuer Ansätze nicht zu einer Verzögerung der laufenden Verhandlungen über diese Richtlinien führen**. Dies schließt jedoch nicht aus, dass weitere Rechtsinstrumente, insbesondere in Bezug auf die Asylverfahren, beschlossen werden können, wenn bei den aktuellen Diskussionen ein entsprechender Bedarf zutage treten sollte.
- 9. Jede neue Initiative der EU oder der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Asylsystems sollte mit den unter der Federführung des UNHCR eingeleiteten **globalen Initiativen** für die Agenda für den Flüchtlingsschutz und die "Konvention Plus" **in Einklang stehen und ihnen Geltung verschaffen**.
- 10. Unabhängig von den Ergebnissen der aktuellen Diskussionen über einen neuen Ansatz für die Asylsysteme **müssen** die etwaigen finanziellen Konsequenzen für den Gemeinschaftshaushalt **mit der derzeitigen Finanziellen Vorausschau vereinbar sein, solange diese Gültigkeit hat**. Mit den Entwicklungsressourcen sollte auch

weiterhin das zentrale Ziel der Armutsminderung verfolgt und die Verwirklichung der auf dem Millennium-Gipfel vorgegebenen Entwicklungsziele auf der Grundlage von nationalen Armutsminderungsstrategien und gegebenenfalls von Strategiepapieren zur Armutsminderung angestrebt werden.

VI. POLITISCHE ZIELE UND ANSÄTZE FÜR LEICHTER ZUGÄNGLICHE, GERECHTERE UND BESSER FUNKTIONIERENDE ASYLSYSTEME

Angesichts der analysierten Mängel der derzeitigen Asylsysteme und unter Berücksichtigung der oben genannten zehn Grundvoraussetzungen erachtet es die Kommission als angemessen und notwendig, einen neuen diese Systeme ergänzenden Ansatz zu entwickeln, dem eine echte Lasten- und Aufgabenteilung zugrunde liegt.

Das Gesamtziel eines neuen Ansatzes für die Asylsysteme besteht darin, *leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme zu schaffen, indem die Asylbewerberströme sowohl innerhalb Europas als auch in den Herkunftsregionen besser gesteuert werden. Die Asylsysteme sollten Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, möglichst bald und möglichst bedarfsorientiert Zugang zu diesem Schutz ermöglichen und somit den fühlbaren Druck verringern, woanders um internationalen Schutz nachsuchen zu müssen.*

Ein solcher neuer Ansatz ist auf drei sich gegenseitig ergänzende politische Einzelziele ausgerichtet: 1) die **geregelt und gesteuerte Einreise** von internationalen Schutz benötigenden Personen aus der Herkunftsregion in die EU; 2) die **Lasten- und Aufgabenteilung innerhalb der EU sowie mit den Herkunftsregionen**, damit diese in der Lage sind, möglichst bald einen wirksamen Schutz zu bieten, der sich so weit wie möglich am Bedarf der internationalen Schutz benötigenden Personen orientiert und 3) die Entwicklung eines integrierten Ansatzes für **vollstreckbare Asylentscheidungen und effiziente Rückführungsverfahren**. Alle drei Einzelziele sind gleichermaßen bedeutend, weisen Querverbindungen auf und verstärken sich konzeptionell gegenseitig; insgesamt zielen sie darauf ab, die in den derzeitigen Asylsystemen festgestellten Mängel zu beseitigen und die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Asylsysteme wiederherzustellen und zu fördern.

Neben diesen drei Zielen besteht ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Verwirklichung des Gesamtziels darin, Wirtschaftsmigranten weitestgehend davon abzuhalten, das Asylsystem aus nicht schutzrelevanten Gründen missbräuchlich in Anspruch zu nehmen. Dies dürfte einen Rückgang der Asylbewerberzahl und damit der Kosten des internen Asylsystems zur Folge haben; dadurch würden Mittel frei, mit denen die Herkunftsregionen dabei unterstützt werden könnten, internationalen Schutz benötigenden Personen möglichst bald wirksamen Schutz zu bieten. Ein Asylsystem, das von Personen mit glaubwürdigen Schutzbedürfnissen in Anspruch genommen wird, wird außerdem dazu führen, dass das Rechtsinstitut Asyl als solches stärker von der Öffentlichkeit unterstützt wird. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass es legale Einwanderungsmöglichkeiten gibt und weitere Anstrengungen unternommen werden, um das Problem der gemischten Migrationsströme in Angriff zu nehmen, auch wenn dies bedeuten könnte, dass einige Personen, die weiterhin in die EU einreisen wollen, verstärkt illegale Wege nutzen, wenn ihnen der Asylweg nicht mehr offen steht.

6.1 **Geregelte und gesteuerte Einreise von internationalen Schutz benötigenden Personen aus der Herkunftsregion in die EU**

6.1.1 **Zu verwirklichendes politisches Ziel**

Wird bereits in der Herkunftsregion Zugang zum Schutz in der EU geboten, so lässt sich damit Folgendes erreichen:

- Die geregelte Einreise in die EU wird erleichtert. Dies bringt aus finanzieller Sicht und unter den Aspekten der Integration und der nationalen Sicherheit beträchtliche Vorteile mit sich. Außerdem wird sich diese Maßnahme positiv auf die Unterstützung der Öffentlichkeit für das Asylsystem auswirken, wie während des Kosovo-Konflikts die geregelte Einreise von Kosovo-Flüchtlingen in die Mitgliedstaaten der EU klar gezeigt hat.
- Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, wird der Zugang zu diesem Schutz auf sichere und legale Art und Weise ermöglicht; zudem kann so - im Einklang mit dem Gesamtziel des neuen Ansatzes für das internationale Schutzsystem - möglichst bedarfsorientiert und möglichst bald Schutz gewährt werden (Zugangsverfahren).
- Basiert diese Maßnahme auf den Schutzstrategien in den Regionen, schwächt sie bis zu einem gewissen Grad den Druck auf diese ab und trägt somit zur Verwirklichung des zweiten Ziels (Lastenteilung mit den Regionen) bei.
- Im Rahmen dieses Systems könnten potenzielle Zuwanderer der EU außerdem genau darüber informiert werden, inwiefern eine aus wirtschaftlichen Gründen angestrebte Migration in die EU möglich ist. Somit würden Wirtschaftsmigranten unter Umständen davon abgehalten, für ihre Einreise in die EU den Asylweg zu beschreiten, weil sie wissen, dass sie keine oder nur äußerst geringe Aussichten auf die Zuerkennung eines legalen Status haben.

6.1.2 **Politische Ansätze für die geregelte und gesteuerte Einreise von internationalen Schutz benötigenden Personen aus der Herkunftsregion in die EU**

6.1.2.1 Die geregelte Einreise kann durch die Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an dem **Umfassenden Aktionsplan** unter der Federführung des UNHCR sichergestellt werden: Im Rahmen der vom UNHCR vorgeschlagenen Lösung zur Bewältigung der besonderen Probleme infolge einer länger anhaltenden Flüchtlingspräsenz könnten eine Reihe von Flüchtlingen in der EU eingegliedert werden.

6.1.2.2 Des Weiteren kann die geregelte Einreise durch ein **EU-weites Eingliederungssystem** gewährleistet werden. So wurde eine Durchführbarkeitsstudie über die Einführung von Eingliederungssystemen in den EU-Mitgliedstaaten oder auf EU-Ebene vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Ziels eines gemeinsamen Asylverfahrens in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse noch in diesem Jahr vorliegen werden. Unter dem Begriff Eingliederung ist in diesem Zusammenhang die Überführung von Flüchtlingen von einem ersten Aufnahmeland in ein zweites, in der Regel ein Industrieland, zu verstehen, wo sie Schutzgarantien, einschließlich des Anspruchs auf rechtmäßigen Aufenthalt, genießen und Aussichten auf Integration und Eigenständigkeit haben. Der Eingliederungsprozess wird in seiner Gesamtheit gesehen - von der Formulierung politischer Leitlinien über den Auswahlprozess bis

hin zur Überführung, Ankunft und Eingliederung von Flüchtlingen sowie längerfristigen Perspektiven. In diesem Rahmen lassen sich mehrere Ebenen ermitteln, auf denen eine EU-Harmonisierung zweckmäßig ist, aber auch Ebenen, auf denen die Vorgehensweise den Mitgliedstaaten überlassen werden sollte.

Unter Berücksichtigung des globalen Flüchtlingsschutzsystems und der zunehmenden Bedeutung der Eingliederung sowohl als Schutzinstrument als auch als dauerhafte Lösung wäre für die EU ein System ideal, in dem alle oder nahezu alle chronologischen Schritte im Eingliederungsprozess auf EU-Ebene festgelegt würden. Damit würde auch die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten der EU und den Erstasyllandern gefördert ebenso wie die Solidarität zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und den Ländern außerhalb der EU, die traditionell als Aufnahmeländer gelten. Allerdings ist die erforderliche politische Entschlossenheit, unverzüglich auf ein solches Modell umzusteigen, in den fünfzehn Mitgliedstaaten (oder der erweiterten Union) möglicherweise noch nicht vorhanden.

Daher schlägt die Kommission vor, näher zu prüfen, ob ein **legislativer Rahmen auf EU-Ebene** festgelegt werden könnte, durch den die Zielsetzungen, die Auswahlkriterien - einschließlich derjenigen, die im Hinblick auf die Eingliederung zu berücksichtigen sind - und das jährliche Eingliederungs-Gesamtziel vorgegeben würden. Im Rahmen eines solchen Ansatzes würde es jedoch den Mitgliedstaaten überlassen, innerhalb dieses Ziels ihre eigene Quote festzusetzen. Außerdem würden die Mitgliedstaaten ihre eigenen Auswahlverfahren festlegen, und es stünde ihnen frei, ihre eigene Politik und ihren eigenen Ansatz für Fragen im Zusammenhang mit dem Eintreffen von Flüchtlingen, einschließlich der abzuwickelnden Einwanderungsverfahren, auszuarbeiten. Und schließlich würden sie bei diesem Modell auch ihre eigene Politik für die Aufnahme der einzugliedernden Flüchtlinge und ihren eigenen Ansatz für die Vorgehensweise vom Eintreffen dieser Personen bis zu deren längerfristiger Integration entwickeln.

Da jede neue politische Initiative unter anderem von der finanziellen Unterstützung für ihre Durchführung abhängt, ist ihre finanzielle Grundlage von größter Bedeutung. Daher könnte die Aufnahme eines **speziellen Aktionsbereichs in das neue Finanzinstrument, das auf den (2004 auslaufenden) Europäischen Flüchtlingsfonds folgt**, erwogen werden, durch den die kollektive und kooperative Ausrichtung eines Eingliederungssystems der EU verstärkt würde. Ziel eines solchen Aktionsbereichs wäre es, auf EU-Ebene einen Haushaltsmechanismus zur Unterstützung des Eingliederungsprogramms einzuführen, eine Aufteilung, aber nicht Verschiebung der Lasten zwischen den Mitgliedstaaten der EU zu ermöglichen und eine angemessene finanzielle Unterstützung für die Eingliederung der Flüchtlinge während des ersten Jahres ihres Aufenthalts in einem EU-Mitgliedstaat zu gewährleisten, die keine zusätzlichen Kosten für die einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung verursacht.

- 6.1.2.3 Die geregelte Einreise in die EU kann auch durch die - vorzugsweise unionsweite - Einführung von **geschützten Zulassungsverfahren** in den Herkunftsregionen erleichtert werden. Unter geschützten Zulassungsverfahren sind Verfahren zu verstehen, die es Nichtstaatsangehörigen ermöglichen, bei dem potenziellen Aufnahmestaat außerhalb dessen Hoheitsgebiet um Asyl oder eine andere Form des internationalen Schutzes nachzusuchen und im Falle der vorläufigen oder endgültigen Bewilligung ihres Antrags eine Einreisegenehmigung zu erlangen. In einer *Durchführbarkeitsstudie* der Kommission über die Bearbeitung von

Asylanträgen außerhalb der EU vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Ziels eines gemeinsamen Asylverfahrens wurden fünf Konzepte - von der flexiblen Handhabung der Visumregelung bis hin zur Entwicklung eines Schengen-Asylvisums - ermittelt, die die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung geschützter Zulassungsverfahren in Erwägung ziehen könnten.

Die Kommission schlägt vor, die Realisierbarkeit des in der Studie genannten Vorschlags, eine sogenannte regionale Task Force der EU zu errichten, näher zu prüfen. Zwar müsste der genaue rechtliche und institutionelle Charakter einer solchen Task Force noch geklärt werden, das Kernstück des Vorschlags wäre aber eine gemeinsame regionale Präsenz der EU, die die örtlichen Behörden erforderlichenfalls mit Fachwissen versorgen und als Referenzsystem fungieren würde, um bedarfsgerechte Lösungen zu ermitteln. Sie würde eine multilaterale Plattform bilden, die materielle und operative Unterstützung verschiedenster Art bieten könnte. Dank der regionalen Präsenz der EU könnte ein differenziertes Referenzsystem eingeführt werden, das gleichermaßen auf Migration und Schutz ausgerichtet ist. Daher sollten mit den entsprechenden Tätigkeiten Personen betraut werden, die mit der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten gut vertraut sind und folgende Aufgaben ausüben könnten:

- *Informationsverbreitung*: Die EU-Präsenz würde potenziellen Migranten und örtlichen Behörden präzise und verlässliche Informationen über die Einwanderungs- und Asyloptionen in der EU und die Risiken im Zusammenhang mit dem Menschenhandel erteilen.
- *Antragsbearbeitung*: Die EU-Präsenz könnte bei Bedarf und auf Wunsch die örtlichen Behörden oder den UNHCR bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft unterstützen. Somit könnten die Anspruchsberechtigten ermittelt und - besonders in sensiblen Fällen - dauerhafte Lösungen (Rückkehr abgelehnter Asylbewerber, lokale Integration der Personen, deren Antrag bewilligt wurde, oder (Wieder)Eingliederung) gesucht werden.
- *Eingliederung und geschützte Zulassungsverfahren*: Im Zuge der Antragsbearbeitung könnte die EU-Präsenz in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR die Fälle bestimmen, die in der Region für die Schutzgewährung innerhalb der EU ausgewählt werden sollten. Dabei könnte es sich zum Beispiel um Personen mit besonderem Schutzbedarf handeln, dem in der Region nicht Rechnung getragen werden kann, oder um Personen mit engen Verbindungen zu einem Mitgliedstaat. Weitere Personen könnten im Rahmen einer Lastenteilungsvereinbarung mit den Ländern der Region von der EU aufgenommen werden. Schließlich wäre darauf zu achten, dass auch den übrigen Personen ein wirksamer Schutz geboten wird.
- *Bereitstellung von Informationen für Asylentscheidungen*: Zur Erleichterung der Abwicklung der innerstaatlichen Asylverfahren könnte die EU-Präsenz zudem Informationen über die Herkunftsländer bereitstellen.

Ein weiterer in der Studie erwähnter Vorschlag - die schrittweise Harmonisierung mithilfe einer auf beispielhafte Verfahren gegründeten Richtlinie - ist nach Auffassung

der Kommission ebenfalls erwägenswert. Er stützt sich auf die **Einführung einer rudimentären Form geschützter Zulassungsverfahren in allen Mitgliedstaaten**, die an der Zusammenarbeit gemäß Titel IV EGV beteiligt sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten zwar ihre jeweiligen Verfahren annähern, aber in allen Phasen der geschützten Zulassungsverfahren ein gewisses Maß an Kontrolle behalten wollen. Der Vorschlag orientiert sich an der ersten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, die auf die Verbreitung von Mindestnormen abzielt, welche von allen Mitgliedstaaten bei unilateralen Vorgehensweisen zu beachten sind. Damit dieses Harmonisierungsniveau erreicht werden kann, wäre somit eine **Richtlinie** das geeignete Instrument.

6.2. Lasten- und Aufgabenteilung innerhalb der EU sowie mit den Herkunftsregionen

6.2.1 Zu verwirklichendes politisches Ziel

Auf den Herkunftsregionen lastet derzeit infolge der Flüchtlingsströme ein großer Druck; sie sind demzufolge mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Die EU sollte diese Regionen weiterhin tatkräftig dabei unterstützen, diese Probleme zu lösen, und einen Beitrag zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Schutzkapazitäten in den Herkunftsregionen leisten. Zwar ist die EU in Bezug auf die Asylbewerber aus Europa und den Gebieten am Rande Europas selbst eine "Ursprungsregion", d. h. eine Region in unmittelbarer Nähe des Ursprungs von Flüchtlingsströmen, dennoch ist es von größter Bedeutung, dass sie anderen, weniger entwickelten Ursprungsregionen dabei hilft, Personen, die Schutz benötigen, diesen zu gewähren. Die Schutzgewährung in der Region ist grundsätzlich die logische und vorzuziehende Lösung, da sie Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, möglichst bedarfsorientiert und zu einem früheren Zeitpunkt als es in der EU möglich wäre Schutz bietet. Wenn zudem ein Großteil der derzeit für das interne Asylsystem verausgabten Finanzmittel der EU letztlich zur Stärkung der Schutzkapazitäten in der Region bereitgestellt werden könnten, wäre es möglich, mehr Menschen als derzeit einen wirksamen Schutz zu gewähren.

Die EU sollte daher mithelfen, die Asylsysteme der Transitländer weiterzuentwickeln, damit aus diesen Staaten Erstasylländer werden. Kann wirksamer Schutz in der Region gewährt werden, so führt dies vielleicht zu einem Rückgang der unter anderem in die EU erfolgenden Sekundärbewegungen von Personen, die internationalen Schutz benötigen. Außerdem kann die EU nur dann in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR das Konzept des sicheren Drittlandes und Erstasyllandes gegenüber den Ländern in der Region konsequent anwenden. Für eine wirksame Umsetzung einer solchen Politik ist es von wesentlicher Bedeutung, dass mit diesen Ländern Rückübernahmeabkommen geschlossen werden. Darüber hinaus lässt sich eine Rückkehr abgelehnter Asylbewerber aus einem Land innerhalb der Herkunftsregion in das Herkunftsland vermutlich leichter veranlassen als die Rückkehr aus der EU in das Herkunftsland, wenn auch die mit der Rückkehr verbundenen Schwierigkeiten generell nicht unterschätzt werden dürfen. Und schließlich sollte die geplante Unterstützung für die Aufnahmeländer auch zu deren verantwortungsvoller Staatsführung beitragen und Instrumente für die Bekämpfung von Korruption und Schmuggel liefern; hierbei handelt es sich um zwei wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung dieser Länder.

Wenn auch die unten dargelegten politischen Ansätze vor allem auf die Lastenteilung mit den Herkunftsregionen ausgerichtet sind, so muss doch betont werden, dass die Lasten- und Aufgabenteilung vorzugsweise in einem *horizontalen und integralen Rahmen* erörtert werden sollte. Dies ist umso wichtiger angesichts des Wandels der politischen Asyllandschaft in der

EU aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates (Dublin II), unterstützt durch das in vollem Umfang einsatzbereite System "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken, und angesichts des wahrscheinlichen Verweises auf das Konzept der Lastenteilung im Asylartikel des neuen Vertrages. In diesem Zusammenhang ist der Verweis auf einen *horizontalen Rahmen* so zu verstehen, dass ein Lastenteilungsmechanismus eingeführt werden sollte, der nicht nur eine Aufteilung der Lasten zwischen der EU und den Herkunftsregionen, sondern auch innerhalb der EU selbst vorsieht. Da die Europäische Union ein einzigartiges Modell eines entstehenden "gemeinsamen Asylraums" ist, könnte zu Recht argumentiert werden, dass, wenn innerhalb dieses Raums bereits keine angemessene Lasten- und Aufgabenteilung praktiziert werden kann, wohl kaum zu erwarten ist, dass eine solche Lasten- und Aufgabenteilung mit anderen möglich ist.

Das Konzept eines *integrierten* Ansatzes für die Lastenteilung im Bereich Migration und Asyl innerhalb der EU bedeutet, dass neben der Aufteilung der finanziellen Kosten infolge der Verwaltung der EU-Außengrenzen auch zu prüfen wäre, wie eine physische Lastenteilung bei der Aufnahme von internationalen Schutz benötigenden Personen erfolgen könnte. Eine Lastenteilung in Bezug auf sämtliche Asylfälle in der EU zwischen den Mitgliedstaaten erscheint in der momentanen politischen Situation zwar nicht realisierbar, dennoch sollte, wie am Ende von Kapitel 3 erwähnt, der vom UNHCR vorgeschlagene EU-basierte Mechanismus näher geprüft werden, bei dem voraussichtlich nur eine sehr geringe Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten der EU erforderlich wäre. Ein solches Modell hat unter Umständen außerdem den Vorteil, dass es dazu beiträgt, Wirtschaftsmigranten davon abzuhalten, über das Asylsystem in die EU zu gelangen. Im Rahmen des dritten Ziels wird genauer untersucht, wie ein solcher EU-basierter Ansatz im Zusammenhang mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Asylverfahren, über den derzeit verhandelt wird, zu sehen ist.

6.2.2 Politische Ansätze für die Lasten- und Aufgabenteilung innerhalb der EU sowie mit den Herkunftsregionen

6.2.2.1 Damit ein bedarfsorientierter Zugang zum Schutz möglich ist, bedarf es in der Herkunftsregion eines mehrstufigen Ansatzes. Dies setzt langfristige Investitionen voraus, um insbesondere die Kapazitäten und Institutionen zu stärken, die Weiterentwicklung des Asylsystems der Länder in der Region zu fördern und effiziente Schutzkapazitäten in der Herkunftsregion zu schaffen. Dazu sind politisches und finanzielles Engagement sowie die Beteiligung der Herkunfts-, Erstasyl- und Zielländer erforderlich, die schwer zu erreichen sein wird. Wenn "wirksamer Schutz" in der Herkunftsregion zu einer echten Alternative zum Schutz in der EU werden soll, bedarf es sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht **verstärkter Schutzkapazitäten in der Region**. Da der Schutzstandard derzeit oftmals bei Weitem nicht als "wirksam" einzustufen ist, wären zur Stärkung der Schutzkapazitäten in der Region eine erhebliche finanzielle Unterstützung sowie Infrastrukturhilfen und Fachwissen der EU erforderlich. Die Aufnahmedrittländer müssen in die Lage versetzt werden, internationalen Schutz benötigenden Personen wirksamen Schutz zu gewähren. Dabei handelt es sich jedoch um einen langwierigen Prozess, der nur mittel- bis langfristige Lösungen bieten könnte.

Kürzlich bekräftigte der Rat, dass die EU die Herkunftsregionen bei der Schutzgewährung unterstützen muss. So heißt es seinen am 19. Mai 2003 angenommenen *Schlussfolgerungen über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern - Migrationsbewegungen und Entwicklung* (Schlussfolgerung 11): "Unter Berücksichtigung sowohl der

*finanziellen als auch der institutionellen Kapazitäten vieler Entwicklungsländer sowie der Tatsache, dass Flüchtlinge eine erhebliche Belastung für deren soziale und politische Strukturen bedeuten können, wird die Kommission gebeten, Möglichkeiten zur **Stärkung der Aufnahmekapazitäten** dieser Länder zu prüfen und noch weiter darauf hinzuwirken, dass die Entwicklungszusammenarbeit bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für die Flüchtlinge, bei der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung sowie bei der lokalen Integration genutzt wird, **und konkrete Vorschläge auszuarbeiten, wie die Hilfen stärker auf die Unterstützung der Flüchtlinge in der Region ausgerichtet werden könnten**, indem auf die Armutslinderung in den Aufnahmeländern hingewirkt wird. Einen zusätzlichen Nutzen versprechen auch die Erhöhung der Hilfe und die Konzipierung von langfristigen Maßnahmen, die nachhaltige Verbesserungen für die Flüchtlinge sowie für die örtlichen Gemeinschaften in den Ländern bringen, die zahlreiche Flüchtlinge aufgenommen haben."*

Bevor in dieser Hinsicht weitere Schritte eingeleitet werden, bedarf es allerdings einer genauen Analyse und "Eingruppierung" der verschiedenen Ursprungsregionen und Erstasylländer, die möglicherweise von den neuen Maßnahmen betroffen sind. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss sich die oben erwähnte Forderung nach stärkerer finanzieller Unterstützung in den derzeitigen rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmen (zum Beispiel das Abkommen von Cotonou) und die Entwicklungsprogramme einfügen, die für die voraussichtlich zu berücksichtigenden Länder gelten. Um jedoch den Bedarf an verstärkten Schutzkapazitäten beurteilen zu können, sind eine genaue Quantifizierung und Untersuchungen erforderlich. Dabei könnte durchaus festgestellt werden, dass weitere Finanzressourcen benötigt werden, die im Rahmen der nächsten Finanziellen Vorausschau vorzusehen sind.

In der Tat bedarf es umfassender Maßnahmen, damit ein wirksamer Schutz in der Region möglich ist. Die Schaffung ausreichender Schutzkapazitäten in den Entwicklungsländern setzt unter anderem voraus, dass der nationale Rechtsrahmen gestärkt wird, die institutionellen Kapazitäten auf- bzw. ausgebaut werden und die Infrastruktur sowie die Aufnahme- Integrations- und Rückkehrpolitik weiterentwickelt werden. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die in ihrer Asylmitteilung vom März 2003 genannten Instrumente der europäischen Außenpolitik im Bereich des Flüchtlingsschutzes und die Möglichkeiten einer wirksameren Kooperation und Unterstützung.

Neben der politischen Unterstützung für dieses Einzelziel wird eine Rechtsgrundlage für die ordnungsgemäße Ausführung der Haushaltslinie "**Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration**" (B7-667) benötigt. Natürlich kann diese Haushaltslinie aufgrund der beschränkten finanziellen Mittelausstattung nicht dem gesamten Bedarf der Aufnahmeländer bei länger anhaltender Flüchtlingspräsenz Rechnung tragen. Dennoch könnte sich dieses Finanzinstrument als sehr nützlich für die Unterstützung neuer Asylsystemansätze in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR und den betreffenden Aufnahmeländern bzw. -regionen erweisen, da es die Finanzierung von Projekten ermöglicht, die dem multilateralen Interesse aller beteiligten Akteure dienen. Die Kommission wird in Kürze einen Verordnungsvorschlag vorlegen und ersucht den Rat und das Parlament, diese Angelegenheit als vorrangig zu behandeln.

Um das Terrain für Maßnahmen zu sondieren, die im Rahmen der künftigen Rechtsgrundlage durchzuführen sind, könnten über die Haushaltslinie B7-667 im Jahr

2003 bestimmte **vorbereitende Maßnahmen** eingeleitet werden. Bei der Auswahl und Durchführung dieser Maßnahmen wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR der besonderen Situation der zu beteiligten Drittländer in Bezug auf insbesondere Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Staatsführung gebührend Rechnung tragen. Die Maßnahmen würden folgenden Zwecken dienen:

- a) Ermittlung, eingehende Analyse und "Eingruppierung" der verschiedenen Ursprungsregionen und Erstasyldrittländer, einschließlich einer Bewertung der Voraussetzungen für "wirksame Schutzkapazitäten";
- b) Analyse der rechtlichen, finanziellen und praktischen Fragen im Zusammenhang mit den regionalen Schutzzonen und den Transitzentren für die Prüfung von Asylanträgen in Drittländern (siehe Teil II dieser Mitteilung);
- c) nähere Prüfung des Konzepts der regionalen Task Force der EU, einschließlich einer weiteren Durchführbarkeitsstudie (siehe Punkt 6.1.2.3 dieser Mitteilung);
- d) Umsetzung konkreter Vorschläge für künftige Programme bzw. Projekte zur Verwirklichung der oben genannten Ziele (siehe Punkt 6.2.2.1 dieser Mitteilung).

So könnten in Regionen, die mit länger andauernden Flüchtlingssituationen konfrontiert sind, Projekte im Hinblick darauf durchgeführt werden, den wirksamen Schutz zu verbessern und somit die Sekundärbewegungen in die EU-Mitgliedstaaten einzudämmen. Die Projekte könnten auch dazu beitragen, Kapazitäten für die Bearbeitung von Asylanträgen sowie Aufnahme- und Schutzkapazitäten, auch für aus der EU zurückgekehrte Personen, zu schaffen.

- 6.2.2.2 Im Rahmen der globalen Lasten- und Aufgabenteilung und zur Aufrechterhaltung ausreichender Schutzkapazitäten in der Region sollten die Mitgliedstaaten der EU darauf hinwirken, die Aufnahmeländer mittels dauerhafter Lösungen permanent zu entlasten. Dies wäre vor allem durch Beteiligung an den **Umfassenden Aktionsplänen** des UNHCR zur Bewältigung länger andauernder Flüchtlingssituationen möglich.
- 6.2.2.3 Die Aufnahmeländer könnten auch, wie oben in Bezug auf das erste Ziel erläutert, durch **EU-weite Eingliederungsprogramme** und die gesteuerte Einreise von Flüchtlingen aus der Region in die EU entlastet werden. Strategisch eingesetzt kann die Eingliederung daher mehreren Zwecken dienen. Dabei werden die derzeitigen und künftigen EU-Mitgliedstaaten, die als Aufnahmestaaten fungieren, erwägen müssen, wie sich durch die Partnerschaft mit Erstasylländern umfassendere Beziehungen herstellen lassen. Die Erstasylländer müssen unterstützt werden, damit sie über die Gewährung eines Erstasylschutzes hinaus eher gewillt sind, Verpflichtungen gegenüber den Flüchtlingen einzugehen. Dazu könnten Verpflichtungen hinsichtlich der Aufrechterhaltung wirksamen Schutzes, der Erleichterung der lokalen Integration und der Wiederaufnahme von Sekundärmigranten gehören. Der Abschluss eines Abkommens in Bezug auf bestimmte Maßnahmen des Erstasyllandes könnte in Verbindung mit einem Eingliederungsprogramm dazu beitragen, eine nichtstrategische in eine strategische Situation zu verwandeln. Im Idealfall würden solche Abkommen auf einer gemeinsamer Analyse des Erstasyllandes, des UNHCR und der Aufnahmemitgliedstaaten beruhen. So könnten sich die beteiligten Akteure, d. h. die

Herkunfts-, Erstasyl- und Zielländer sowie der UNHCR, konkret auf die verschiedenen Aufgaben einigen und diese in "**gesonderten Abkommen**" im Rahmen der "**Konvention Plus**" festlegen.

6.3. Entwicklung eines integrierten Ansatzes für vollstreckbare Asylentscheidungen und effiziente Rückführungsverfahren

6.3.1 Zu verwirklichendes politisches Ziel

Um die Glaubwürdigkeit und Integrität des Asylsystems zu fördern und gleichzeitig den Schutz für echte Flüchtlinge zu gewährleisten, sollten die EG-Rechtsvorschriften und sonstige Maßnahmen der EU den Rechtsrahmen bilden, der den Mitgliedstaaten ermöglicht,

(a) zügig und korrekt zu ermitteln, welche Personen tatsächlich internationalen Schutz benötigen, und den Betroffenen diesen Schutz zu gewähren;

(b) Personen, bei denen kein Schutzbedarf festgestellt worden ist, aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten abzuschieben.

Unbeschadet der Ergebnisse der laufenden Verhandlungen über die erste Phase der Harmonisierung der Asylverfahren muss die Europäische Gemeinschaft in diesem Bereich ihre Anstrengungen bezüglich zwei großer Herausforderungen intensivieren: Qualität der Prüfung von Asylanträgen und zügige Abwicklung der Asylverfahren. Die Kommission wird sich bei ihrer Arbeit auf das "Frontloading" konzentrieren, insbesondere soll die Option eines einheitlichen Verfahrens (zentrale Anlaufstelle) weiter geprüft werden. Unter anderem werden die Ergebnisse einer von der Kommission initiierten Studie berücksichtigt, die in Kürze unter dem Titel *Asyl - ein einheitliches Verfahren vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Ziels eines gemeinsamen Asylverfahrens* veröffentlicht wird.

Eine verbesserte Qualität der Entscheidungen durch das "Frontloading" wird auch erheblich dazu beitragen, die beiden oben genannten Ziele zu verwirklichen: Ziel (a), da schneller und korrekter festgestellt werden kann, welche Personen Schutz benötigen, und Ziel (b) insofern, als nur Personen abgeschoben werden sollten, bei denen eine ordnungsgemäße Prüfung ihres Asylantrags ergeben hat, dass sie keinen internationalen Schutz benötigen.

Eine effiziente Rückkehrpolitik der EU wird dazu beitragen, die Öffentlichkeit verstärkt dafür zu sensibilisieren, dass die humanitäre Tradition der EU, der zufolge internationalen Schutz benötigenden Personen Asyl gewährt wird, beibehalten werden muss. Erfolgt die Rückführung eines Asylbewerbers unter sicheren Bedingungen und unter Beachtung der Menschenwürde unmittelbar nach Ablehnung seines Asylantrags und des Einlegens eines Rechtsmittels, sofern dieses keine aufschiebende Wirkung hat, so werden zudem viele Migranten davor zurückschrecken, das Asylsystem für nicht schutzrelevante Zwecke zu missbrauchen. Das Hauptproblem dürften in diesem Zusammenhang die abgelehnten Asylbewerber ohne Papiere sein, deren Identität und Staatsangehörigkeit nicht zum Zwecke der Rückführung ermittelt werden können. Nach ihrer endgültigen Ablehnung kommt es bei diesen Personen stets zu größeren Schwierigkeiten, da vor der Rückführung ihre Identität und Staatsangehörigkeit festgestellt werden müssen und dies ihre Kooperationsbereitschaft bzw. die Kooperationsbereitschaft des mutmaßlichen Herkunftslandes voraussetzt. Wenn die Kooperation verweigert wird, haben die Behörden der Mitgliedstaaten oftmals keine Möglichkeit, den Betroffenen aus ihrem Hoheitsgebiet abzuschieben. Wird für dieses schwerwiegende Problem keine zufriedenstellende Lösung gefunden, die mit den

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2002 in Sevilla, dem Rückkehraktionsprogramm vom November 2002 und den Schlussfolgerungen des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" vom November 2002 über eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Steuerung der Migrationsströme in Einklang steht, wird sich jedes vorgeschlagene neue Modell langfristig höchstwahrscheinlich als ineffizient erweisen, auch wenn es kurzfristig wirkungsvoll zu sein scheint.

6.3.2 Benötigt werden politische Konzepte für einen integrierten Ansatz für vollstreckbare Asylentscheidungen und effiziente Rückführungsverfahren

6.3.2.1. Die in Sevilla vorgegebene Frist für den Erlass einer Richtlinie über Asylverfahren muss eingehalten werden und die **Richtlinie so gestaltet sein, dass sie - wie vorgesehen - spezifische Maßnahmen zur Schaffung eines ergänzenden Mechanismus für die Prüfung bestimmter Kategorien von Anträgen ermöglicht, die an den EU-Grenzen gestellt werden.** Dabei könnte es sich um einheitliche Regeln für die beschleunigte Prüfung solcher Anträge handeln, wobei über Einreise und Zulassung in das EU-Gebiet beispielsweise in geschlossenen Zentren an den Außengrenzen der EU entschieden würde. Dies setzt voraus, dass man sich im Rat nach Konsultation des UNHCR darüber einigt, welche Kategorien von Anträgen für eine solche Behandlung in Betracht kommen. Ein derartiges Instrument würde die Flexibilität des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erhöhen und wäre wegen seines Ausnahmecharakters der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz vergleichbar.

6.3.2.2. Soweit bestimmte Erstasylländer nachweislich in der Lage sind, einen wirksamen Schutz bieten, wie in der Mitteilung erläutert und in diesem Kapitel weiter ausgeführt, **könnten die Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten umgestaltet werden, um Anträge von Personen, die aus diesen Länder kommen, rascher herauszufiltern.** Hierzu könnte ein EG-Legislativinstrument entsprechend dem in der Richtlinie über Asylverfahren vorgegebenen Rahmen a) die Existenz eines wirksamen Schutzes für bezeichnete Personengruppen und b) ggf. daraus resultierende verfahrensrechtliche Konsequenzen festlegen.

6.3.2.3. **Zwischen der EU und den Herkunfts- sowie Erstasylländern sollte eine intensivere Zusammenarbeit in Rückkehrfragen stattfinden.** Dies könnte in Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2002 in Sevilla, dem Rückführaktionsprogramm vom November 2002 und den Schlussfolgerungen des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" vom November 2002 über eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Steuerung der Migrationsströme geschehen und die Grundlage für eine effiziente und effektive Rückführung bilden.

6.3.2.4. Der bisherige Ansatz einer (sich herausbildenden) **Rückübernahmepolitik der EG könnte im Lichte etwaiger neuer Erfordernisse, die sich aus dem neuen asylpolitischen Konzept ergeben, überprüft werden.** Insbesondere zu berücksichtigen sind u.a. die **notwendige Registrierung und Erfassung biometrischer Daten von Asylsuchenden zum frühest möglichen Zeitpunkt.**

6.3.2.5. Zusätzlich zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen könnten **weitere EU-Rückführungsprogramme** in Betracht gezogen werden, wobei die Erfahrungen und Lehren aus dem Rückführungsplan für Afghanistan, dessen Ergebnisse gründlich auszuwerten sind, berücksichtigt werden. Sofern die Voraussetzungen für einen "wirksamen Schutz" gegeben sind, könnten künftige Programme zweckmäßig sein, um den Rückkehrern eine wirtschaftliche Perspektive in ihren Herkunftsländern bieten, unter der Bedingung, dass sie der lokalen Bevölkerung offen stehen, um den sogenannten "Drehtür"-Effekt zu vermeiden.

Die Dynamik der Konvention Plus-Initiative könnte in diesem Kontext ebenfalls genutzt werden, um die Rückführung von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen, in globale Sondervereinbarungen einzubinden und somit die Verantwortung des Staates zur Wiederaufnahme von Staatsangehörigen zu untermauern.

VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Wir stehen an einem Wendepunkt der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: die erste Stufe ist bereits abgeschlossen und die kritische Masse erreicht. Nun ist es an der Zeit zu entscheiden, wie die zweite Stufe über die Vorgaben von Tampere hinaus optimal ausgestaltet werden kann. Das britische Papier kam zum richtigen Zeitpunkt, da es sich auch gut in die globale Dynamik einfügt, die durch die Agenda für den Flüchtlingsschutz und die Konvention Plus-Initiative ausgelöst wurde. Außerdem werden die Mängel des derzeitigen internationalen Schutzsystems korrekt analysiert und die richtigen Fragen gestellt, so dass die Herausforderungen, die das europäische Asylsystem zu bewältigen hat, angegangen werden können.

Allerdings ist Vorsicht geboten, wenn es um Antworten geht, die erhebliche Auswirkungen auf verschiedene Politikbereiche haben. Daher müssen neue Ansätze in der Asylpolitik bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllen, d.h. sie müssen das in Tampere geforderte Gemeinsame Europäische Asylsystem ergänzen. Politische Entwicklungen sollten auf der ersten Stufe dieses Systems aufbauen und in die zweite Stufe integriert werden, um so den Weg für eine Tampere-II-Agenda zu ebnen.

Als Teil dieser Agenda schlägt die Kommission für den Bereich der Asylpolitik vor, dass die strategische Nutzung und Einführung geschützter Zulassungsverfahren und Eingliederungsprogramme in Betracht gezogen wird. Außerdem sollten Legislativmaßnahmen weiterentwickelt werden, um die Asylverfahren weiter zu verbessern, damit die Asylsysteme effizienter funktionieren und das Recht auf Asyl für jene gewahrt bleibt, die darauf Anspruch haben. Jeder neue Ansatz darf nicht zu einer Verlagerung, sondern muss zu einer echten Teilung der Asyllast führen. Deshalb schlägt die Kommission vor, dass weitere Überlegungen darüber anzustellen sind, wie die Herkunftsregionen auf unterschiedliche Weise substantziell unterstützt werden sollen, damit sie ihre Schutzkapazitäten erweitern und die derzeit große Belastung besser bewältigen können. Abschließend empfiehlt die Kommission, dass die bei bisherigen Pilotprojekten und laufenden Initiativen wie dem Rückkehrplan für Afghanistan gesammelten Erfahrungen in die Informations- und Follow-up-Strategie einfließen.

Abschließend fordert die Kommission den Rat und den Europäischen Rat auf, die Mitteilung im Hinblick auf die Vorbereitung der Tampere-II-Agenda, die EU-Erweiterung und den künftigen Verfassungsvertrag als Beitrag zur Schaffung von Asylsystemen zu billigen, die leichter zugänglich, gerechter und funktionsfähiger sind.

Insbesondere ersucht die Europäische Kommission das Europäische Parlament und den Rat sowie den Europäischen Rat, folgende Elemente zu billigen, die kurz- bis mittelfristig benötigt werden, um nachstehende politische Ziele zu erreichen: 1) gesteuerte Einreise in die EU 2) Lasten- und Aufgabenteilung innerhalb der EU und mit den Herkunftsregionen und 3) vollstreckbare Asylentscheidungen und effiziente Rückführungsverfahren, wie in der Mitteilung ausgeführt:

- (1) ein Legislativinstrument für ein EU-weites Eingliederungsprogramm einschließlich des finanziellen Unterbaus;**

- (2) ein Legislativinstrument für geschützte Zulassungsverfahren;
- (3) eine Rechtsgrundlage, die auf den vorbereitenden Maßnahmen aufbaut, die über die Haushaltslinie (B7-667) "Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Migration" finanziert werden, und ergänzend zu anderen bestehenden Programmen speziell neue Ansätze für Asylsysteme in Drittländern unterstützen würde.

Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den Beitrittsstaaten und dem Europäischen Parlament, in voller Partnerschaft mit den Herkunfts-, Transit- und Erstasylländern, in enger Kooperation mit UNHCR und anderen Beteiligten darauf hinarbeiten, dass die in der Mitteilung vorgegebenen Ziele erreicht werden.