RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 9. Dezember 2008 (10.12)
(OR. en)

16913/08
ADD 3

Interinstitutionelles Dossier: 2008/0244 (COD)

ASILE 25
CODEC 1755

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	8. Dezember 2008
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen als Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten – Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - SEK(2008) 2945.

Anl.: SEK(2008) 2945

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.12.2008
SEK(2008) 2945

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 815 endgültig}
{SEK(2008) 2944}

1. EINLEITUNG

Die Annahme eines Vorschlags zur Änderung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (nachstehend „Richtlinie über Aufnahmebedingungen“) wurde in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2008[1] als eine ihrer strategischen Initiativen aufgenommen.

Im Zuge der Vorbereitung der zweiten Phase der Rechtsetzung im Bereich Asyl entsprechend dem Haager Programm[2] hat die Kommission mit der Bewertung der Ergebnisse der ersten Phase des Aufbaus des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems begonnen, worunter *unter anderem* die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber fallen.

Am 26. November 2007 veröffentlichte die Kommission diesbezüglich einen Bericht[3] (nachstehend „**Bewertungsbericht**“) über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, in dem die Bereiche herausgestellt werden, in denen eine Klärung der bestehenden Vorschriften und/oder eine weitergehende Harmonisierung vonnöten ist. Ferner legte die Kommission im Juni 2007 mit Blick auf die Anhörung der betroffenen Kreise zu möglichen Optionen für die Gestaltung der zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, die sich auch auf die Aufnahme von Asylbewerbern bezieht, ein **Grünbuch** vor. Darüber hinaus fanden verschiedene Expertentreffen mit den Mitgliedstaaten, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Nichtregierungsorganisationen und Hochschulangehörigen statt, um herauszuarbeiten, welches die wesentlichen in der zweiten Phase der Asylregelung in Angriff zu nehmenden Bereiche sind.

Die dabei aufgeworfenen Fragen und unterbreiteten Vorschläge bildeten die Grundlage für diese Folgenabschätzung.

2. SACHSTAND UND PROBLEME

Im Bereich der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber wurden folgende Problemkreise herausgearbeitet:

- Die Richtlinie über Aufnahmebedingungen garantiert den Asylbewerbern nicht immer angemessene Behandlungsnormen. Dies gilt insbesondere für

– den Zugang zum Arbeitsmarkt,

– das Niveau und die Form der materiellen Aufnahmebedingungen,

– die Berücksichtigung der Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen,

– die Ingewahrsamnahme,

– den Anwendungsbereich der Richtlinie.

- Verschiedene Behandlungsnormen für schutzbedürftige Asylbewerber und schutzbedürftige eigene Staatsangehörige der Aufnahmestaaten könnten zu Diskriminierung führen.

---

1 KOM(2007) 640.

2 Das Haager Programm: zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, angenommen am 5. November 2004.

3 KOM(2007) 745.

- Das Fehlen harmonisierter Aufnahmebedingungen könnte die Sekundärmigration von Asylbewerbern begünstigen, was die einzelstaatlichen Verwaltungen und die Asylbewerber selbst unangemessenen Belastungen aussetzt.

Im Rahmen der Folgenabschätzung wird geprüft, welche Situation möglicherweise eintritt, falls auf EU-Ebene keinerlei Maßnahmen ergriffen werden. Das Ergebnis ist, dass die derzeitigen Probleme weiter bestehen würden. Maßnahmen der EU sind daher erforderlich.

3. POLITISCHE ZIELE

Die **allgemeinen Ziele** der zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Hinblick auf die Richtlinie über Aufnahmebedingungen sind die Einführung strengerer Behandlungsnormen für Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, und die Eindämmung der sekundären Migration.

Die neue Richtlinie dient in erster Linie folgenden spezifischen Zielen:

I) Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt;

II) Anwendung angemessener Normen im Hinblick auf die materiellen Aufnahmebedingungen;

III) angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen;

IV) Sicherstellung, dass Ingewahrsamnahme nur in besonderen Fällen erfolgt und Ausbau der Rechtsgarantien für in Gewahrsam genommene Asylbewerber;

V) genaue Festlegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie.

4. OPTIONEN

In Anbetracht der Unterschiedlichkeit der spezifischen Ziele werden in der Folgenabschätzung für jedes einzelne Ziel getrennte Optionen vorgeschlagen. Die bevorzugte Option wurde aus den für jedes einzelne Ziel ausgewählten bevorzugten Optionen zusammengesetzt.

4.1. Status Quo

Der bestehende rechtliche Rahmen bliebe unverändert, und die laufenden Maßnahmen in den Mitgliedstaaten würden fortgeführt.

Die Kommission würde wie zuvor die Umsetzung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen überwachen.

4.2. Bevorzugte Option

Angesichts der Komplexität der vorgeschlagenen bevorzugten Optionen beschränkt sich diese Zusammenfassung auf die Aufzählung der Hauptelemente der bevorzugten Option. Die bevorzugte Option umfasst sowohl **rechtliche Optionen** als auch Optionen mit dem Schwerpunkt auf der **Förderung der praktischen Zusammenarbeit** zwischen den Mitgliedstaaten.

Im Hinblick auf

- **den Anwendungsbereich der Richtlinie** beinhaltet die bevorzugte Option

– eine Klärung, dass sich die Richtlinie auf alle Arten von Asylverfahren (einschließlich Dublin) und auf sämtliche geografischen Gebiete und Einrichtungen zur Unterbringung von Asylbewerbern (einschließlich der Ingewahrsamnahme) bezieht;

– die Gewährleistung, dass die Richtlinie auch für Personen gilt, die einen Antrag auf subsidiären Schutz gestellt haben.

- den **Zugang zum Arbeitsmarkt** beinhaltet die bevorzugte Option

– kürzere zeitliche Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt;

– ein Verbot besonderer Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt auf nationaler Ebene, die das Recht der Asylbewerber auf Beschäftigung beschränken könnten.

Die bevorzugte Option für die praktische Zusammenarbeit, die eine Ergänzung zur bevorzugten rechtlichen Option darstellt, sieht in Bezug auf Arbeitsbeschränkungen den Austausch bewährter Praktiken im Rahmen von EURASIL vor, mit dem Ziel, den Zugang zum Arbeitsmarkt weiter zu erleichtern. So könnte die Praxis von Mitgliedstaaten, die keine Arbeitserlaubnis verlangen und/oder den unmittelbaren Zugang zur Beschäftigung gestatten, neben derjenigen von Mitgliedstaaten präsentiert werden, die in diesem Bereich strengere Vorschriften anwenden.

- die **Ingewahrsamnahme von Asylbewerbern** beinhaltet die bevorzugte Option

– nach Möglichkeit die Ingewahrsamnahme zu vermeiden und nur in Ausnahmefällen anzuwenden;

– die Einführung einer Reihe von Verfahrensgarantien für in Gewahrsam genommene Asylbewerber, darunter des Rechts, über den Grund des Gewahrsams und die Möglichkeiten, vor einem einzelstaatlichen Gericht dagegen vorzugehen, informiert zu werden;

– Bedingungen für die Ingewahrsamnahme, die Rücksicht nehmen auf die schwierige Lage von Personen mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere Kindern und Opfern von Folter;

– die Bestimmung, dass Minderjährige nur dann in Gewahrsam genommen werden dürfen, wenn dies in ihrem eigenen Interesse ist; dagegen ist die Ingewahrsamnahme unbegleiteter Minderjähriger unzulässig;

– die Einführung eines Systems regelmäßiger Überprüfung, mit dem der Gewahrsam überprüft wird.

Die bevorzugte Option für die praktische Zusammenarbeit, die eine Ergänzung zur bevorzugten rechtlichen Option darstellt, sieht im Rahmen von EURASIL den Austausch bewährter Praktiken mit den Mitgliedstaaten vor, die alternative Maßnahmen zum Gewahrsam praktizieren (z.B. Finanzgarantien, Stellung eines Bürgen).

- die **materiellen Aufnahmebedingungen** beinhaltet die bevorzugte Option

– einen quantitativen Ansatz hinsichtlich des Grundsatzes der „angemessenen materiellen Aufnahmebedingungen“ durch die Einführung eines Bezugswertes und insbesondere die Gewährung der Mindestsozialhilfeleistungen, auf die Angehörigen des Aufnahmestaates Anspruch haben;

– die Einführung von Berichterstattungspflichten für die Mitgliedstaaten, die u.a. der Überprüfung des den Asylbewerbern gewährten Unterstützungsniveaus dient;

– die Gewährleistung, dass die Rücknahme oder Reduzierung der Aufnahmebedingungen durch einzelstaatliche Behörden dem Grundsatz eines angemessenen Lebensstandards entsprechen und Garantien in Bezug auf Rechtsmittel gegen solche Entscheidungen bestehen.

Die bevorzugte Option für die praktische Zusammenarbeit, die eine Ergänzung zur bevorzugten rechtlichen Option darstellt, sieht im Rahmen von EURASIL den Austausch bewährter Praktiken vor, um – unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten - strengere Normen in Bezug auf die materiellen Aufnahmebedingungen zu gewährleisten. Insbesondere könnte ein Gedankenaustausch darüber stattfinden, wie die Bedürfnisse der Asylbewerber durch die Aufnahmezentren zu kanalisieren sind oder wie sichergestellt werden kann, dass bei der Unterbringung das Alter und Geschlecht der Asylbewerber sowie das Recht auf Privatsphäre und Familienleben Berücksichtigung finden.

- **Personen mit besonderen Bedürfnissen** beinhaltet die bevorzugte Option:

– den Aufbau von Mechanismen, mit denen die besonderen Bedürfnisse angemessen erfasst und gegebenenfalls einzelne Fälle überwacht werden können;

– einen erleichterten Zugang Minderjähriger zu Schul- und Ausbildung;

– die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, geschlechtsbezogene Straftaten in Aufnahmezentren zu verhindern;

– eine Klärung der Bedeutung wichtiger Begriffe der Richtlinie, beispielsweise „erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe“ und „unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten";

– die Einführung der Verpflichtung, dass das Personal, das mit Opfern von Folter oder Vergewaltigung in Kontakt tritt, entsprechend ausgebildet sein muss.

Die bevorzugte Option für die praktische Zusammenarbeit, die eine Ergänzung zur bevorzugten rechtlichen Option darstellt, sieht Folgendes vor:

– Den regelmäßigen Austausch bewährter Praktiken im Rahmen von EURASIL im Hinblick auf die Behandlung schutzbedürftiger Personen, insbesondere im Hinblick auf die proaktive Erfassung besonderer Bedürfnisse, damit eine angemessene Behandlung gewährleistet ist und dafür gesorgt wird, dass das mit den schutzbedürftigen Personen in Kontakt tretende Personal eine geeignete Ausbildung erhält.

– Die praktische Zusammenarbeit im Rahmen von EURASIL könnte zur Annahme eines EU-Handbuchs beitragen, in dem auf Ebene der Union die bewährten Verfahren im Hinblick auf die Ausbildung des mit den schutzbedürftigen Personen in Kontakt tretenden Personals, die Erfassung besonderer Bedürfnisse, die Unterbringung schutzbedürftiger Personen usw. zusammengestellt werden.

Hauptvorteile der bevorzugten Option:

- **Strengere Normen** für die Behandlung von Asylbewerbern (erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt, Verfahrensgarantien für in Gewahrsam genommene Asylbewerber, strengere Normen für die Behandlung schutzbedürftiger Personen usw.), die dem internationalen Recht, insbesondere der UN-Kinderrechtskonvention und der Grundrechte-Charta der EU, entsprechen.

- W**eitere Harmonisierung** der Aufnahmebedingungen im Wege der rechtlichen Regelung sowie eine verbesserte praktische Zusammenarbeit, mit der in der gesamten EU die Geltung gleichwertiger Normen für die Behandlung gefördert und ein umfassendes Konzept für die Aufnahmebedingungen aufgestellt wird.

Wichtigste Auswirkungen des Vorschlags

- Strengere Normen für Aufnahmebedingungen wirken sich für die Asylbewerber, was die Beachtung ihrer Grundrechte anbelangt, insgesamt positiv aus. Insbesondere wird das

Recht auf Freizügigkeit dadurch gestärkt, dass Ingewahrsamnahme nur in Ausnahmefällen erfolgen kann und unbegleitete Minderjährige nicht in Gewahrsam genommen werden. Der leichtere Zugang zum Arbeitsmarkt wird zu einer größeren Autonomie der Asylbewerber und zu ihrer Integration in den Aufnahmemitgliedstaat beitragen. Schutzbedürftige Personen werden nach angemessener und rascher Erfassung ihrer Bedürfnisse in geeigneter Weise aufgenommen, nachdem sichergestellt ist, dass entsprechende Voraussetzungen geschaffen wurden. Der Austausch von bewährten Verfahren und die Annahme von Leitlinien in allen die Aufnahmebedingungen bestimmenden wichtigen Bereichen können nützlich sein und gewährleisten, dass in der gesamten EU die höchsten Normen für die Aufnahmebedingungen Anwendung finden.

- Wenn in der gesamten EU einheitlichere Normen für die Aufnahme vor allem in Bezug auf den Gewahrsam, die materiellen Aufnahmebedingungen und den Zugang zum Arbeitsmarkt gelten, könnte das Phänomen der sekundären Migration eingedämmt werden. Die praktische Zusammenarbeit könnte auch der Erfassung der gemeinsamen Praktiken im Bereich der Aufnahme von Asylbewerbern, insbesondere der Behandlung schutzbedürftiger Personen, und der Erstellung eines EU-Handbuchs mit den besten, von allen Mitgliedstaaten anzuwendenden Verfahren und Maßnahmen dienen.

Finanzielle Durchführbarkeit

- Im Hinblick auf folgende Aspekte sind finanzielle Anstrengungen erforderlich, um der neuen Richtlinie nachzukommen:

– die materiellen Aufnahmebedingungen, die den in der Richtlinie enthaltenen Bezugswerten angeglichen werden müssen;

– die Einführung von Mechanismen zur Erfassung besonderer Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen auf nationaler Ebene;

– den Zugang zur Gesundheitsfürsorge für gefährdete Personen unter den für die Staatsangehörigen des Aufnahmestaates geltenden Bedingungen.

- Die geplante Reduzierung der zeitlichen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt könnte für die Mitgliedstaaten Einsparungen zur Folge haben. Auf diese Weise wären die Asylbewerber finanziell autonomer, so dass zusätzliche Sozialleistungen eingespart würden. Durch die Einkommensteuer hätten die Mitgliedstaaten sogar zusätzliche Einnahmen.

- Wenn Asylbewerber nur in Ausnahmefällen in Gewahrsam genommen werden, entstehen geringere Kosten für die Mitgliedstaaten. In Anbetracht der zur Einhaltung der Sicherheitsanforderungen notwendigen großen Zahl von Beschäftigten in Gewahrsameinrichtungen ist der Gewahrsam möglicherweise kostenintensiver als die Unterbringung von Asylbewerbern in offenen Aufnahmezentren.

5. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Überwachung und Bewertung der bevorzugten Option ist ein wesentlicher Aspekt für die Bewertung der Effizienz der neuen Richtlinie. Daher wird die Kommission regelmäßig eine Bewertung der Umsetzung der neuen Richtlinie in den Mitgliedstaaten vornehmen und darüber berichten. Darüber hinaus werden Mechanismen für eine jährliche Berichterstattung eingeführt, damit diejenigen Bereiche überwacht werden können, deren Umsetzung sich in der ersten Phase der Asylregelung als problematisch erwiesen hat. Während regelmäßiger Expertentreffen werden Umsetzungsprobleme besprochen und bewährte Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht.

Nachstehend werden Indikatoren aufgeführt, anhand derer die Wirksamkeit der bevorzugten Option im Hinblick auf das Erreichen der wichtigsten politischen Ziele gemessen werden kann.

Indikatoren

- Fortschritte bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie über Aufnahmebedingungen durch die Mitgliedstaaten
- Zahl der Asylbewerber je Mitgliedstaat
- Zahl der in einem Beschäftigungsverhältnis befindlichen Asylbewerber je Mitgliedstaat
- Zahl der Asylbewerber, die als solche mit besonderen Bedürfnissen anerkannt werden und Zahl der Überstellungen an geeignete Institutionen
- Zahl der Dublin-Gesuche und -Überstellungen
- EURODAC-Treffer
- Höhe der den Asylbewerbern gewährten Leistungen
- Zahl der Personen, denen Maßnahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds zugute kommen
- Höhe der dem Europäischen Flüchtlingsfonds zugewiesenen finanziellen Mittel
- Höhe der für die praktische Zusammenarbeit vorgesehenen finanziellen Mittel
- Zahl der durchgeführten Schulungen