

EU-Info 1/2016

Europäisches Asylsystem: Reformvorschläge der EU-Kommission

Einleitung:

Anfang April legte die EU-Kommission eine [Mitteilung](#) vor, in welcher sie Reformvorschläge für das Europäische Asylsystem unterbreitet. Die derzeit zersplitterten nationalen Regelungen sollten durch neue, einheitliche Regeln ersetzt werden, der europäische Gesetzgeber sollte die derzeit gültigen Richtlinien durch unmittelbar anwendbare Verordnungen ersetzen.

Einheitliche Asylstandards sollten das System fairer und effizienter machen, eine Reform der Dublin-Verordnung soll dazu beitragen, überproportional betroffene Mitgliedstaaten zu entlasten.

Die vorgelegte Mitteilung enthält allerdings nur Handlungsoptionen und ist wohl als Testballon zu sehen. Auch wenn viele Vorschläge für österreichische Ohren bekannt klingen und wohl auf österreichische Unterstützung im Rat zählen können, ist es fraglich, ob eine Mehrheit der 28 einer gerechteren Lastenverteilung zustimmt.

Konkrete Gesetzgebungsvorschläge will die Kommission erst kurz vor der Sommerpause vorlegen, die Inhalte der Mitteilung werden bis dahin als Diskussionsgrundlage dienen.

Bestandsaufnahme:

Die [Dublin III-Verordnung](#) bestimmt, welcher Mitgliedstaat für die Überprüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständig ist. Schutzsuchende haben kein Wahlrecht, in welchem Mitgliedstaat sie sich niederlassen wollen und können bzw. sollten in jenen Mitgliedstaat zurückgewiesen werden, der für ihren Antrag gemäß den Bestimmungen der Dublin-Verordnung zuständig ist.

Die Kommission gesteht jedoch ein, dass das Aussetzen von Rückführungen nach Griechenland seit 2011 die Systemschwäche der Dublin-Verordnung offenbarte.

Eine weitere Systemschwäche des Europäischen Asylsystems sind unterschiedliche nationale Auslegungen der Asylverfahrensrichtlinie ([RL 2013/32/EU](#)) und der Aufnahme richtlinie ([RL 2013/33/EU](#)). Während etwa in Italien zwischen Jänner und September 2015 100% der afghanischen Asylanträge positiv erledigt wurden, traf dies in Bulgarien auf nur 5,88% der Anträge zu.

Asylshopping wird überdies durch unterschiedliche Regeln für die Gewährung von Asyl vs. subsidiärem Schutz, die Dauer der Aufenthaltsberechtigungen (und deren Überprüfung) sowie den Zugang zu Sozialhilfe oder Familienzusammenführungen begünstigt.

Während das EU-Asylrecht ursprünglich darauf abzielte, Schutzsuchenden temporären Schutz zu gewähren und die [Qualifikationsrichtlinie](#) den Rechtsrahmen für Statusüberprüfungen vorgibt, findet doch in fast allen Mitgliedstaaten eine permanente Ansiedlung statt.

Um diesen strukturellen Problemen zu begegnen, schlägt die EU-Kommission in ihrer Mitteilung fünf vorrangige Bereiche mit Handlungsbedarf vor:

1. Einführung eines fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaates

Hier schlägt die Kommission zwei Optionen zur Reform der Dublin III-Verordnung vor. In jedem Fall soll der erste EU-Mitgliedstaat, den ein Drittstaatsangehöriger erreicht, für Identifizierung, Registrierung, Abnahme von Fingerabdrücken und Rückführung von Nicht-Schutzsuchenden zuständig sein.

Für die konkrete Behandlung von Asylanträgen wäre bei Option 1 weiterhin der erste Mitgliedstaat zuständig. Bei starkem, überproportionalem Zustrom von Drittstaatsangehörigen könnte jedoch ein Korrekturmechanismus zur Anwendung kommen, der sich im Wesentlichen am bereits bekannten Umverteilungsschlüssel orientiert.

Bei Option 2 würde ein neues System für die Zuweisung von Asylwerbern auf Basis eines Verteilungsschlüssels geschaffen. Sobald die Zuweisung (nach Kriterien wie Größe, Wohlstand, Aufnahmekapazitäten) in einen bestimmten Mitgliedstaat erfolgt, soll dieser für die Bearbeitung des Antrags und in weiterer Folge die Versorgung allein zuständig sein.

Langfristig ist anzudenken, die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen von den nationalen Behörden auf die Europäische Unterstützungsbehörde für Asylfragen (EASO) zu übertragen um eine vollständige Harmonisierung der Verfahren und Entscheidungsgrundlagen zu garantieren.

2. Eurodac-System stärken

Im Eurodac-System werden Fingerabdrücke von Asyl- und Schutzsuchenden gespeichert. Es dient u.a. der Nachverfolgung von Binnenmigration und erleichtert die Rückführung in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat.

Die EU-Kommission schlägt eine Ausweitung von Eurodac vor um auch irreguläre Grenzübertritte und Folgebewegungen überwachen zu können, zur Identifizierung von Migranten beizutragen und Rückführungen dadurch zu erleichtern.

3. Ein gemeinsames EU-Asylsystem

Durch ein vereinheitlichtes EU-Asylsystem, das im Wege direkt anwendbarer Verordnungen geregelt ist, erhofft sich die Kommission eine abschreckende Wirkung. Zulassung zum Asylverfahren, Schnellverfahren, Behandlung von Folgeanträgen sowie Bleiberecht und maximale Bleibedauer sollten EU-einheitlich geregelt werden. Auch die Listen sicherer Herkunftsländer und sicherer Drittstaaten sollten vereinheitlicht werden und zu gleichen

Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten führen. Antragsteller sollten Schutz so lange wie nötig erhalten, das Schutzbedürfnis soll jedoch regelmäßig und insbesondere vor Gewährung eines langfristigen Aufenthaltstitels überprüft werden.

Die Kommission schlägt auch harmonisierte Regeln für Personalausweise von Schutzberechtigten vor und empfiehlt die Ausgabe von Reisedokumenten auf Ausnahmefälle zu beschränken.

4. Sekundärbewegungen innerhalb der EU verhindern

Die faire Lastenverteilung innerhalb der EU kann nur funktionieren, wenn die Binnenmigration unterbunden werden kann. Antragsteller sollen so früh wie möglich darüber informiert werden, dass sie im zuständigen Mitgliedstaat bleiben müssen, da nur dort Rechte und Schutz gewährt werden. Zuwiderhandeln sollte sanktioniert werden. Vorstellbar sind für die Kommission Anhaltung, Übergang von Geld- zu Sachleistungen, negative Berücksichtigung im Asylverfahren sowie bei der Statusüberprüfung. EU-Recht zur Vergabe langfristiger Aufenthaltstitel könnte insofern novelliert werden, als die Fünfjahresfrist nach jedem unerlaubten Grenzübertritt neu zu laufen beginnt.

5. Neues Mandat für die EU-Asylagentur

Das EU-Unterstützungsbüro für Asylfragen sollte stärker an der Umsetzung der o.g. Vorschläge mitwirken und langfristig in eine Agentur umgebaut werden, die selbst für die Bearbeitung von Asylanträgen verantwortlich ist.

Bewertung

Die EU-Kommission zeigt mit dieser Mitteilung, die auch Passagen zur legalen Einwanderung enthält, dass es Lösungsansätze zur Bewältigung der aktuellen Migrationsströme und für eine gerechtere Verteilung auf alle EU-Mitgliedstaaten gibt. Die o.g. Vorschläge entsprechen im Wesentlichen den Möglichkeiten, die Art. 78 AEUV für ein gemeinsames Asylsystem eröffnet. Inhaltlich ist vieles bereits in Kraft, nationale Spielräume führen jedoch zu uneinheitlicher Anwendung und Auslegung. Die Beschlussfassung neuer Vorschläge hat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen, d.h. im Rat würde eine qualifizierte Mehrheit reichen.

Fraglich ist allerdings, welche Punkte aufgrund der politischen Brisanz und der inneren Gespaltenheit der Union tatsächlich umgesetzt werden können.