Bundesrat **Drucksache 50/02**

23.01.02

Antrag
des Landes Niedersachsen

Entschließung des Bundesrates zur Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in der Europäischen Union

Der Niedersächsische Ministerpräsident Hannover, den 23. Januar 2002

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Klaus Wowereit

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Niedersächsische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat den in der Anlage beigefügten Antrag für eine

Entschließung des Bundesrates zur Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in der Europäischen Union

mit der Bitte zuzuleiten, diesen gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 772. Bundesratssitzung am 1. Februar 2002 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

Sigmar Gabriel

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Entschließung des Bundesrates zur Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in der Europäischen Union

1. Ausgangslage

Damit die Europäische Gemeinschaft ihren Verpflichtungen aus dem Vertrag von Amsterdam zur Schaffung eines Raumes, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und zur Vergemeinschaftung der Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik nachkommen kann, hat die Europäische Kommission zahlreiche Rechtssetzungsvorhaben eingeleitet. Ferner liegt eine Reihe von Positionspapieren vor. Weitere Aktivitäten werden folgen.
Eine europäische Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik berührt massiv die Belange der Länder. Für die Wahrung der Länderinteressen ist es nicht ausreichend, lediglich auf Rechtsetzungsvorschläge der europäischen Ebene zu reagieren. Es kommt vielmehr darauf an, die gemeinsame Position der Länder möglichst frühzeitig den europäischen Stellen unter Ausnutzung der Möglichkeiten des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG) bekannt zu machen.

Der Bundesrat bekundet seinen Willen, sich am europäischen Willensbildungsprozess nachhaltig zu beteiligen. Dies bedeutet insbesondere, Rechtssetzungsprozesse bereits im Stadium der Willensbildung zu beeinflussen und bis zum Erlass verbindlicher Bestimmungen zu begleiten.

Der Bundesrat vertritt folgende Auffassungen:

2. Asylpolitik

Der Bundesrat bekennt sich zur Genfer Flüchtlingskonvention.

2.1 **Ziel einer europäischen Asylpolitik** muss es sein, im gesamten Raum der EU gleiche Regelungen für Aufnahme, Aufenthalt und Aufenthaltsbeendigung von Asylbewerbern zu schaffen. Diese Regelungen dürfen die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten für eine Reduzierung der Zahl der Asylbewerber, die sich trotz rechtskräftiger Ablehnung ihres Asylgesuchs weiterhin in ihrem Gebiet aufhalten, nicht beeinträchtigen. Die Verpflichtung,

Asyl zu gewähren, darf nicht zu einem Instrument werden, das zeitlich begrenzte Zuwanderung nach Europa ermöglicht.

2.2 Notwendig ist vor allem ein weitgehend angeglichenes, schnelles, rechtsstaatlichen Ansprüchen genügendes **Asylverfahren,** das keinen Anreiz zur Zuwanderung aus asylfremden Gründen bietet. Der Vorschlag der Kommission über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft wird diesem Grunderfordernis nicht gerecht, was der Bundesrat bereits mit seinem Beschluss vom 16.02.2001 (BR-Drs. 762/00) deutlich gemacht hat. Anstatt Zuwanderungsanreize zu verringern, wird ein Niveau angestrebt, das deutlich über die Entschließung des Rates vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren und den gegenwärtigen Rechtszustand in Deutschland hinausgeht.

Folgende Regelungen sind erforderlich:

- Die Dauer der Asylverfahren muss erheblich verkürzt werden. Auch der Wiener Aktionsplan spricht sich für eine Verkürzung der Verfahren aus. Es liegt auch im Interesse der Schutzbedürftigen, schnell Klarheit über ihren rechtlichen Status zu erlangen. Gleichzeitig wird nicht schutzbedürftigen Personen die Möglichkeit genommen, ohne sachliche Rechtfertigung Zuwanderung auf Zeit zu erlangen. Dabei sind Verfahrensgarantien, die für eine Erkennung tatsächlich Verfolgter mindestens erforderlich sind (**eine** Entscheidungs- und **eine** Überprüfungsinstanz, Möglichkeit der Zuziehung **eines** Rechtsbeistandes, Dolmetschers), sicherzustellen. Darüber hinausgehende Verfahrenselemente, die zu einer erheblichen Verfahrensverzögerung führen können, sind mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung nicht zu vereinbaren. Sie dürfen deshalb nicht Gegenstand einer europäischen Regelung werden. Dies gilt insbesondere für folgende Vorschläge der Kommission:
  - die Hinzuziehung von Nicht-Regierungsorganisationen über den UNHCR hinaus,
  - obligatorische Möglichkeit der Anrufung eines Rechtsmittelgerichtes,
  - schriftliche Begründung von Entscheidungen in einer dem Asylbewerber verständlichen Sprache anstelle der jeweiligen Amtssprache des Mitgliedstaates,
  - grundsätzliche aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen,
  - Anspruch auf Prozesskostenhilfe unabhängig von der Erfolgsaussicht.

- Unbeachtliche, offensichtlich unbegründete oder im Transitbereich von Flughäfen gestellte Anträge sind in einem beschleunigten Verfahren zu entscheiden. Asylent-

scheidungen im Zusammenhang mit einem Grenzübertritt müssen von den Grenzbehörden getroffen werden können.

- Das Problem der Wiederholung von Asylanträgen ohne zureichenden sachlichen Grund muss im Interesse einer wirksamen Missbrauchsbekämpfung gelöst werden: nur bei Vorliegen von gewichtigen Wiederaufnahmegründen darf eine erneute Überprüfung durchgeführt werden.
- Die Anforderungen an die Beweisführung im Asylverfahren müssen sich an der üblichen Praxis der Verwaltungsverfahren in den Mitgliedstaaten orientieren. Eine Anlehnung an strafprozessuale, dem Verwaltungsverfahren systemfremde Grundsätze, d.h. im Zweifelsfall eine Entscheidung zugunsten des Asylbewerbers, ist abzulehnen.
- Die EU muss für alle Mitgliedstaaten verbindlich die **sicheren Drittstaaten** und die **sicheren Herkunftsstaaten** festlegen. Ist ein Staat in die Liste der sicheren Drittstaaten aufgenommen und reist ein Asylbewerber über diesen Staat ein, muss auch künftig ein Asylbegehren schon aus diesem Grund als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden können.
- Soweit von anderen Mitgliedstaaten eingewandt wird, dass ihre Verfassung eine bestimmte Regelung gebietet bzw. verbietet, kann dies nur im Falle der Gegenseitigkeit akzeptiert werden.

2.3 Das **Dubliner Übereinkommen** ist weiterzuentwickeln. Dabei ist vorzusehen, dass derjenige Staat für das Asylverfahren zuständig ist, mit dem der Asylsuchende erstmals Kontakt hat (Einreisestaat). Hierfür sind klare Beweisregelungen erforderlich. Eine rasche und effiziente Umsetzung der im Dezember 2000 in Kraft getretenen **Eurodac-Verordnung** ist erforderlich, damit das Dubliner Übereinkommen in der Praxis funktionieren und die missbräuchliche Stellung von Asylanträgen unterbunden werden kann.

2.4 Eine europäische Asylpolitik muss eine gleichmäßige Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten sicherstellen. Dies erfordert verbindliche Bestimmungen über die Lastenverteilung, vorzugsweise in Form von Quotenregelungen. Eine solche an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und an der Bevölkerungszahl eines Mitgliedstaates orientierte, gerechte Regelung würde nicht nur den Charakter der EU als Solidargemeinschaft unterstreichen (BR-Beschl. vom 10. Juli 1998 – Drs. 461/98), sondern auch verhindern, dass Asylsuchende selbst den Staat ihres Aufenthaltes bestimmen können.

2.5 Bei den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber ist ein harmonisiertes Leistungsrecht notwendiger Inhalt einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung. Ein solches Leistungsrecht trägt maßgeblich dazu bei, Sogwirkungen auf einzelne Mitgliedstaaten zu vermeiden und damit verbundenen überproportionalen Belastungen entgegenzuwirken. Die Gewährung sozialer Leistungen darf keinen Anreiz zur Stellung von Asylanträgen bieten. Art und Umfang der Leistungen an Asylbewerber dürfen die öffentlichen Haushalte nicht überfordern. Das Sachmittel-Modell des Asylbewerberleistungsgesetzes bietet sich für eine solche Regelung an. Der Bundesrat verweist auf seine Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag der Kommission zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (BR-Beschl. vom 13.07.2001 - Drs. 436/01).

2.6 Für die Fragen des Zugangs Asylsuchender zum Arbeitsmarkt sind nach geltender Rechtslage die Mitgliedstaaten zuständig. Weder Art. 63 EGV noch Art. 137 EGV begründet eine Gemeinschaftszuständigkeit, die auch von der Sache her nicht geboten ist. Nur die Mitgliedstaaten und Regionen können einen Bedarf an Arbeitskräften feststellen, zumal die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten sehr heterogen sind (BR-Beschluss vom 13.07.2001 437/01). Diese Haltung gilt auch für alle übrigen Bereiche, in denen der Zugang Drittstaatsangehöriger zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten relevant ist.

2.7 Politisch Verfolgter (und damit Flüchtling i. S. der Genfer Flüchtlingskonvention) kann nur sein, wer durch den Staat oder staatsähnliche Herrschaftsgefüge oder durch nichtstaatliche Stellen mit Billigung oder Duldung des Staates Verfolgungsmaßnahmen aufgrund seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seines Geschlechts, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung ausgesetzt ist oder solche unmittelbar bevorstehen. Voraussetzung ist, dass im Herkunftsland kein Schutz vor Verfolgungsmaßnahmen gefunden werden kann.

2.8 Erforderlich sind ferner Regelungen zur Beendigung des Aufenthaltes abgelehnter Asylbewerber, insbesondere hinsichtlich der kontrollierten freiwilligen Ausreise und der Abschiebung. Darüber hinaus sollte die EU die Mitgliedstaaten bei der konsequenten Abschiebung abgelehnter Asylbewerber unterstützen, z. B. durch den baldigen Abschluss von Rückführungsübereinkommen mit Marokko, Pakistan, Russland und Sri Lanka. Für weitere Übereinkommen ist umgehend ein Verhandlungsmandat zu erteilen. Daneben sollte die EU in geeigneter Weise darauf hinwirken, dass Staaten, die an der Rückführung

ihrer Staatsangehörigen unzureichend mitwirken, ihrer Rücknahmeverpflichtung nachkommen.

3. Flüchtlingspolitik

Angesichts zunehmender ethnischer Konflikte und Bürgerkriegssituationen auf der ganzen Welt und der damit in der Regel verbundenen Massenfluchtbewegungen muss eine europäische Flüchtlingspolitik primär bei der Bekämpfung der Fluchtursachen ansetzen. Schaffen auch Hilfsmaßnahmen in der Region keine Abhilfe, muss für die Aufnahme von Flüchtlingen und Opfern von Vertreibungen in Mitgliedstaaten der EU Folgendes gelten:

- Europa wird sich seiner Verpflichtung, Flüchtlingen in Not zu helfen, nicht entziehen.
- Wie bei der Asylpolitik muss auch hier eine ausgewogene Verteilung der Belastungen unter den Mitgliedstaaten in der unter Ziffer 2.4 dargestellten Form im Vordergrund der Bemühungen stehen.
- Das Prinzip der doppelten Freiwilligkeit führt zu ungleichen Bedingungen unter den Mitgliedstaaten. Ein System, das die Aufnahme von Flüchtlingen in das jeweilige Belieben eines Mitgliedstaates stellt, wird der EU als Solidargemeinschaft nicht gerecht. Im Übrigen darf nicht dem Flüchtling die Entscheidung darüber belassen werden, in welchen Mitgliedstaat er gehen will.
- Die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen außerhalb des Asyls stellt eine lediglich für vorübergehende Not- und Krisensituationen gedachte humanitäre Lösung dar und darf nicht als weiteres Verfahren zur Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltstitels ausgestaltet werden.
- Die Gewährung von Asyl und der vorübergehende Schutz für Flüchtlinge sind schon von ihrer Zielsetzung her deutlich zu unterscheiden. Weder eine verfahrensrechtliche noch eine statusrechtliche Gleichbehandlung ist sachgerecht. Eine arbeitserlaubnisrechtliche Gleichstellung mit anerkannten Asylbewerbern kommt daher grundsätzlich nicht in Betracht.

4. Einwanderungspolitik

4.1 Europa ist als Kontinent der Freiheit, des Friedens und eines beträchtlichen Wohlstands bevorzugte Zielregion für Zuwanderer. Auch auf europäischer Ebene muss daher für eine Reduzierung ungesteuerter Zuwanderung in die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

gesorgt werden. Dies war auch Sinn und Zweck der Vergemeinschaftung des Ausländer- und Asylrechts. Nur so wird Raum für eine gesteuerte Zuwanderung geschaffen, die im Interesse der Mitgliedstaaten und ihrer Gesellschaften liegt. In diesem Zusammenhang wird auf die zentrale Bedeutung von Integration aufenthaltsberechtigter Personen im Rahmen der Zuwanderungspolitik hingewiesen. Einerseits müssen breitgefächerte Anreize zur Integration geboten werden. Andererseits kann von Zuwanderern erwartet werden, dass sie aktiv an der Integration mitwirken und die vorhandenen Angebote auch annehmen.

4.2 Die **Mitteilungen der Kommission zur Einwanderungspolitik** vom 22.11.2000 und 11.07.2001 sehen die Vorteile weiterer Zuwanderung zu undifferenziert und vernachlässigen die damit verbundenen Risiken:

- Die Probleme der Bevölkerungsentwicklung und die damit verbundenen Schwierigkeiten der sozialen Sicherungssysteme werden nicht über Zuwanderung in der Europäischen Union gelöst werden. Die maßvolle Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte kann allenfalls einen begrenzten Beitrag zur Abmilderung der demographischen Probleme leisten. Unabhängig davon müssen Deutschland und Europa für hochqualifizierte Spitzenkräfte in Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung offen und attraktiv sein.
- Zuwanderer - insbesondere solche mit entsprechender beruflicher Qualifikation - können eine positive Wirkung auf die Wirtschaft des Aufnahmelandes haben. Gleichzeitig können sie aber auch die Probleme auf dem Arbeitsmarkt verschärfen. Um den Interessen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen zu können, müssen Zuwanderer nach bestimmten Kriterien - wie z.B. der Arbeitsmarktlage oder der wirtschaftlichen Situation - ausgewählt werden.
- Die Situation auf dem Arbeitsmarkt bedarf einer differenzierten Betrachtung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Zuge der EU-Osterweiterung ohnehin mit erheblicher zusätzlicher Arbeitsmigration zu rechnen ist. Allein für Deutschland sehen die Schätzungen ein Migrationspotential von 220.000 bis 400.000 Zuwanderern jährlich. Die Prognose des Ifo-Institutes vom Februar 2001 rechnet für Deutschland in den ersten 15 Jahren nach dem EU-Beitritt mit einer Nettozuwanderung aus den fünf bevölkerungsreichsten Beitrittsländern (Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn) in Höhe von 3,2 bis 4 Mio. Personen. Eine vorausschauende Zuwanderungspolitik der EU muss dieses Migrationspotential und die damit verbundenen Probleme für Arbeitsmärkte und öffentliche Finanzen in die Planungen mit einbeziehen.

- Eine europäische Migrationspolitik muss die erheblichen Integrationsprobleme, die sich in Mitgliedstaaten mit hohem Ausländeranteil stellen, in ihre Konzeption einbeziehen.

4.3 Im Hinblick auf die vertragliche Kompetenzlage (Öffnungsklausel für nationale Sonderregelungen in Art. 63 EGV) und das Subsidiaritätsprinzip müssen den Mitgliedstaaten weite Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben, um den nationalen und regionalen Erfordernissen Rechnung tragen zu können. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb weiterhin das Recht haben, für Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in nationaler Kompetenz Mindestvoraussetzungen festzuschreiben. Dies schließt das Recht ein, Angehörigen von Drittstaaten, die Zugang zum Arbeitsmarkt suchen oder mangels ausreichender Existenzmittel der Sozialhilfe zur Last fallen, ein Aufenthaltsrecht zu verweigern.

5. Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, Familiennachzug

5.1 Eine weitgehende Annäherung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen an die von EU-Bürgern, wie dies die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vorsehen, ist weder von den Verträgen vorgesehen noch durch das Diskriminierungsverbot geboten. Die EU ist als Staatenverbund konzipiert; sie kennt nur eine Unionsbürgerschaft, die mit der Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat der EU verbunden ist, d.h. an eine bestimmte Staatsangehörigkeit anknüpft. Die Mitgliedstaaten und ihre Bürger erbringen für die EU erhebliche Leistungen. Die Bürger sind dabei besonderen Verpflichtungen unterworfen, denen Freiheiten und Vergünstigungen entsprechen. Langjährig legal in den Mitgliedstaaten lebende Drittstaatsangehörige haben in aller Regel die Möglichkeit, die entsprechende Staatsangehörigkeit zu erwerben. Dieser wichtige Integrationsschritt sollte nicht durch eine Staatsbürgerschaft zweiter Klasse in Frage gestellt werden.
Drittstaatsangehörige dürfen nicht bezüglich der Rechte wie Staatsangehörige eines Mitgliedstaates (EU-Bürger) behandelt werden, während sie mangels Staatsangehörigkeit nicht den entsprechenden Pflichten (z.B. Wehrpflicht) unterworfen sind. Dies hätte letztlich eine Besserstellung von Drittstaatsangehörigen gegenüber EU-Bürgern zur Folge und ist von dem begrüßenswerten Ziel einer gerechten Behandlung nicht geboten. Insbesondere dürfen Drittstaatsangehörige in Bereichen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit den EU-Bürgern nicht undifferenziert gleichgestellt werden, da in diesem Falle erhebliche Sekundärwanderungen in besonders attraktive Mitgliedstaaten zu befürchten sind.

5.2 Der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen wirft besonders schwierige Fragen auf. Eine Regelung des Familiennachzugs muss den Mitgliedstaaten ausreichenden Spielraum für Zuwanderung aus anderen Gründen belassen. Ziel muss sein, einen der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechenden, aber nicht darüber hinausgehenden verbindlichen Standard zu schaffen:

- Ein europarechtlich normierter Anspruch auf Kindernachzug sollte schon aus integrationspolitischen Gründen bei Kindern, die nicht gemeinsam mit ihren Eltern oder einem allein sorgeberechtigten Elternteil einreisen, auf deutlich unter 18 Jahre beschränkt bleiben. Weitergehende Regelungen müssen dem Ermessen der Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.
- Der Nachzug von Partnern sollte auf Ehegatten und nach dem Recht des aufnehmenden Staates rechtlich gleichgestellten Partnerschaften beschränkt bleiben. Ansonsten wären erhebliche Auslegungs- und Nachweisprobleme und damit verbunden vielfache Missbrauchsmöglichkeiten die zwangsläufige Folge.
- Der Nachzug sonstiger Familienangehöriger in aufsteigender und absteigender Linie muss dem Ermessen der Mitgliedstaaten vorbehalten werden.
- Unter dem Gesichtspunkt der bestmöglichen Integration ist von in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen ein entsprechender Integrationsbeitrag zu verlangen. Hierzu gehört vor allem das Erlernen der Sprache des jeweiligen Mitgliedstaates.
- Die Mitgliedstaaten müssen das Recht haben, im Falle des nachträglichen Wegfalls der Nachzugsvoraussetzungen den Aufenthalt zu beenden.