



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

**Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen
Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von
Asylbewerbern**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern

1. HINTERGRUND

Datum der Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und den Rat 9. Dezember 2008
(Dokument KOM(2008) 815 endg./2 - 2008/0244 COD)

Datum der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses 16. Juli 2009

Datum des Standpunkts des Europäischen Parlaments in erster Lesung 7. Mai 2009

Datum der Übermittlung des geänderten Vorschlags 6. Juni 2011

Voraussichtliches Datum der Festlegung des Standpunkts des Rates 7. Juni 2013
(Dokument KOM(2011) 320 endg. – -2008/0244 COD)

2. ZIEL DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Der Vorschlag ändert die Richtlinie aus dem Jahre 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. Er zielt auf die Gewährleistung besserer und einheitlicherer Standards für den Umgang mit Asylbewerbern. Dabei geht er vor allem auf die Gründe ein, die eine Ingewahrsamnahme rechtfertigen. Er enthält eine ausführliche Liste mit Verfahrensvorschriften und –garantien in Bezug auf den Gewahrsam. Mit Hilfe des Vorschlags sollen der Zugang zur Beschäftigung, die materielle Unterstützung, die medizinische Versorgung, die Rechtsberatung, die Rolle des Vertreters eines unbegleiteten Minderjährigen und die Ermittlung besonderer Bedürfnisse gestärkt und die Überwachung der Durchführung der Richtlinie durch die Kommission erleichtert werden.

3. BEMERKUNGEN ZU DEM STANDPUNKT DES RATES

Im Juni 2011 unterbreitete die Kommission ihren geänderten Vorschlag, der darauf zielte, die während der Verhandlungen gewonnenen Erkenntnisse in ein vereinfachtes Aufnahmesystem einfließen zu lassen. Am 28. Juni 2012 konnten sich die Gesetzgeber auf politischer Ebene auf einen Standpunkt verständigen. Am 11. Juli 2012 bekräftigte der AStV den gemeinsamen Standpunkt einstimmig. Am 19. September 2012 führte der LIBE-Ausschuss eine Orientierungsabstimmung durch [51 Stimmen dafür, 4 dagegen und 3 Enthaltungen] und

bekräftigte den Standpunkt damit informell. Am 20. September 2012 teilte der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses dem Ratspräsidenten in einem Schreiben mit, wenn der Rat den gemeinsamen Standpunkt ohne Änderungen annähme, werde er den Mitgliedern des LIBE-Ausschusses und danach dem Plenum empfehlen, den gemeinsamen Standpunkt ohne Änderungen anzunehmen.

Der gemeinsame Standpunkt und der 2011 geänderte Kommissionsvorschlag unterscheiden sich vor allem in folgenden Punkten:

Definition des Begriffs „Familienangehörige“ – Artikel 2 Buchstabe c

Im Kommissionsvorschlag wird die Definition von Familienangehörigen in Bezug auf Minderjährige erweitert. Die Definition beinhaltet u.a. verheiratete minderjährige Kinder des Antragstellers, minderjährige Geschwister des minderjährigen Antragstellers sowie die Eltern oder eine andere erwachsene sorgeberechtigte Person. In jedem Fall fallen sowohl verheiratete als auch unverheiratete Minderjährige unter die Definition.

Im gemeinsamen Standpunkt wird nicht diese Definition sondern die restriktivere Definition, die im Rahmen des geänderten Vorschlags zur Anerkennungsrichtlinie vereinbart worden war, bekräftigt.

Allerdings betrifft die Definition von „Familienangehörigen“ in der Aufnahmerichtlinie nur die Unterbringung und insbesondere das Recht der Familienangehörigen, zusammen untergebracht zu werden. Da der gemeinsame Standpunkt auch Garantien in anderen Bestimmungen zur Gewährleistung der Rechte von verheirateten und unverheirateten Minderjährigen in Bezug auf ihre Unterbringung enthält, entspricht er uneingeschränkt den Zielen des Kommissionsvorschlags.

Ermittlung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen - Artikel 22, Erwägungsgrund 14

Im gemeinsamen Standpunkt werden die Ziele des Kommissionsvorschlags in Bezug auf die Behandlung schutzbedürftiger Antragsteller beibehalten. Obwohl der Wortlaut während der Verhandlungen erheblich geändert wurde, wurde die Verpflichtung beibehalten, die Bedürfnisse aller Antragsteller zu prüfen, um schutzbedürftige Personen, die besondere Aufnahmegarantien benötigen, zu ermitteln.

Mit den Änderungsanträgen zum Kommissionsvorschlag soll hauptsächlich auf Bedenken eingegangen werden, das Identifikationsverfahren könne unverhältnismäßig hohe administrative Kosten und unnötige administrative Verfahren zur Folge haben. Damit wird der Anwendungsbereich des Identifikationsverfahrens geklärt, aber nicht beschränkt.

Materielle Leistungen im Rahmen der Aufnahme - Artikel 17 Absatz 5, Erwägungsgrund 20

Im gemeinsamen Standpunkt wird die im Kommissionsvorschlag enthaltene Verpflichtung für die Mitgliedstaaten beibehalten, zur Ermittlung des Umfangs der Asylbewerber zu

gewährenden finanziellen Unterstützung eine Bezugsgröße zugrundelegen. Als Beispiel für eine Bezugsgröße war im Kommissionsvorschlag die Mindesthöhe der Sozialhilfe, die eigenen Staatsangehörigen gewährt wird, angegeben. Dieses Beispiel wurde im gemeinsamen Standpunkt nicht beibehalten, da es Bedenken gab, dies könne automatisch zu einer Gleichbehandlung von Asylbewerbern und eigenen Staatsangehörigen führen. Da dieser Bezug in der betreffenden Bestimmung nur beispielhaften Charakter hatte, wirkt sich seine Streichung auf die darin enthaltene Verpflichtung nicht aus.

Medizinische Versorgung – Artikel 19

Der gemeinsame Standpunkt behält das Ziel des Kommissionsvorschlags diesbezüglich bei, d.h. die Gewährleistung besserer Standards für die medizinische Versorgung aller Antragsteller, einschließlich schutzbedürftiger Personen. Im gemeinsamen Standpunkt wird lediglich der Bezug auf „posttraumatische Belastungsstörungen“ durch „ernsthafte mentale Störungen“ ersetzt; diese Änderung schränkt den Geltungsbereich dieser Bestimmung nicht ein.

Einschränkung oder Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen - Artikel 20, Erwägungsgrund 21

Der gemeinsame Standpunkt ist in Bezug auf einen Aspekt restriktiver als der Kommissionsvorschlag; Er führt vor allem den in der derzeitigen Richtlinie enthaltenen Grund wieder ein, der die Einschränkung oder den Entzug der materiellen Leistungen aus allen in Artikel 20 der Richtlinie genannten Gründen ermöglicht, wenn der Asylantrag ungerechtfertigter Weise zu spät gestellt wurde.

Allerdings ist der wieder eingeführte Grund umformuliert, damit er weniger ehrgeizig als der derzeit geltende Grund ist. Er ermöglicht lediglich die Einschränkung der materiellen Leistungen, nicht aber den Entzug, und er verpflichtet die Mitgliedstaaten, erst festzustellen, dass es keine „berechtigten Gründe“ für die Verzögerung gibt. Des Weiteren sieht er vor, dass Antragstellern in jedem Fall ein menschenwürdiges Leben ermöglicht werden muss. Der gemeinsame Standpunkt behält die im Kommissionsvorschlag enthaltene Verpflichtung bei, den Zugang zu Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen im Hinblick auf den Entzug oder die Einschränkung der materiellen Leistungen sowie die damit einhergehende unentgeltliche Inanspruchnahme von Rechtsberatung zu gewährleisten.

Beschäftigung - Artikel 15, Erwägungsgrund 19

Der gemeinsame Standpunkt ist in Bezug auf den maximalen Zeitraum, nach dem der Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten ist, restriktiver als der Kommissionsvorschlag [9 Monate anstatt 6 Monate, wie die Kommission vorgeschlagen hat, und nur, wenn innerhalb dieser Frist keine Entscheidung in erster Instanz ergangen ist]. Ferner wird die mögliche Durchführung eines Arbeitsmarkttests, der im Kommissionsvorschlag gestrichen worden war, wieder eingeführt.

Gleichzeitig sieht der gemeinsame Standpunkt höhere Schutzstandards als die derzeitige Richtlinie vor, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erst nach einem Zeitraum von 12 Monaten erlaubt. Der gemeinsame Standpunkt behält die im Kommissionsvorschlag enthaltene Verpflichtung für Mitgliedstaaten bei, sicherzustellen, dass Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt zwar vorgeschrieben dürfen, diese aber in der Praxis nicht so restriktiv sein sollten, dass sie den effektiven Arbeitsmarktzugang verhindern.

Gewahrsam - Artikel 8

Es sei darauf hingewiesen, dass die derzeitige Richtlinie - mit Ausnahme einiger allgemeiner Grundsätze - keine Gewahrsamsvorschriften enthält. Daher erzielt der gemeinsame Standpunkt, der die Ziele des Kommissionsvorschlags weitgehend beibehält, im Vergleich zu den derzeitigen Standards einen beträchtlichen Mehrwert

a. Gründe für die Ingewahrsamnahme – Artikel 8 Absatz 3

Im gemeinsamen Standpunkt wird zu den vier von der Kommission vorgeschlagenen Gründen ein weiterer Grund für die Ingewahrsamnahme hinzugefügt. Dieser zusätzliche Grund ermöglicht die Ingewahrsamnahme eines Antragstellers, wenn die nationalen Behörden auf der Grundlage objektiver Kriterien, zu denen auch gehört, dass die Person Gelegenheit hatte, früher einen Asylantrag zu stellen, dies aber nicht getan hat, beweisen können, dass lediglich beabsichtigt war, das Rückkehrverfahren zu verhindern.

Der gemeinsame Standpunkt behält die ausführliche Liste der Gründe bei. Der Weiteren übernimmt er alle im Kommissionsvorschlag enthaltenen allgemeinen Garantien [Der Gewahrsam darf nur erfolgen, wenn er verhältnismäßig und erforderlich ist, wenn Alternativen geprüft wurden usw.].

b. Garantien für in Gewahrsam befindliche Asylbewerber - Artikel 9

Der gemeinsame Standpunkt behält die von der Kommission vorgeschlagenen Garantien weitgehend bei, insbesondere betreffend den Zugang auf unentgeltliche Rechtsberatung, Unterrichtung über die Gründe des Gewahrsams und die Möglichkeit, einen Rechtsbehelf einzulegen. Allerdings sieht er nicht vor, dass die Gewahrsamsanordnung automatisch von einer Justizbehörde zu bestätigen ist, wenn sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wurde. Gleichzeitig enthält der gemeinsame Standpunkt für derartige Fälle die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, zumindest den Antragsteller schriftlich darüber aufzuklären, dass er das Recht hat, einen Rechtsbehelf gegen die Gewahrsamsanordnung einzulegen, und in diesem Falle sicherzustellen, dass dieser rasch bearbeitet wird.

c. Ingewahrsamnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme - Artikel 11

Im gemeinsamen Standpunkt wurde Artikel 11 Absatz 1 des geänderten Kommissionsvorschlags, wonach Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht in Gewahrsam genommen werden dürfen, es sei denn, eine Einzelfallprüfung hat bestätigt, dass sich ihre Gesundheit, einschließlich ihrer psychischen Gesundheit, und ihr Wohlergehen infolge des

Gewahrsams nicht erheblich verschlechtern werden, gestrichen. Stattdessen heißt es im gemeinsamen Standpunkt: „Die nationalen Behörden legen ihr Hauptaugenmerk auf die Gesundheit, einschließlich der psychischen Gesundheit, von Antragstellern in Gewahrsam, bei denen es sich um schutzbedürftige Personen handelt“. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass regelmäßige Überprüfungen stattfinden und diese Personen in angemessener Weise unterstützt werden, wobei ihrer besonderen Situation, einschließlich ihrer Gesundheit, Rechnung getragen wird.

Artikel 11 Absatz 1 ist im Zusammenhang mit Artikel 22 zu sehen, demzufolge die Mitgliedstaaten zur unverzüglichen Prüfung der Lage aller Antragsteller, die in ihrem Hoheitsgebiet ankommen, verpflichtet sind, um zu ermitteln, ob es sich um schutzbedürftige Personen handelt, die aufgrund ihres Zustands, einschließlich ihres gesundheitlichen oder psychischen Zustands, besondere Bedürfnisse haben. In dieser Beziehung kann Artikel 22 dazu beitragen, dass die in Artikel 11 Absatz 1 genannten Ziele verwirklicht werden.

Darüber hinaus enthält Artikel 11 keinen Bezug mehr auf die Verpflichtung, sicherzustellen, dass der Gewahrsam nur erfolgt, wenn er mit dem Grundsatz des Kindeswohles im Einklang steht. Allerdings ist in Artikel 23 der Richtlinie - ebenso wie in dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes - vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Minderjährige berührenden Bestimmungen vorrangig das Wohl des Kindes berücksichtigen. Diesbezüglich behält die Richtlinie die Verpflichtung bei, sicherzustellen, dass der Grundsatz des Kindeswohles in allen Fällen, einschließlich der Ingewahrsamnahme, geachtet wird.

Außerdem ist im gemeinsamen Standpunkt in dem Satz „Unbegleitete Minderjährige dürfen nur in besonderen Ausnahmefällen in Gewahrsam genommen werden“ das Adjektiv „besonderen“ gestrichen worden. Der Grundsatz, dass sichergestellt werden muss, dass Minderjährige nur in Ausnahmefällen in Gewahrsam genommen werden dürfen, wurde im Text beibehalten.

d. Gewahrsamsbedingungen - Artikel 10

Im gemeinsamen Standpunkt wird die von der Kommission vorgeschlagene Verpflichtung, „immer“ sicherzustellen, dass in Gewahrsam genommene Asylbewerber getrennt von anderen Drittstaatsangehörigen untergebracht werden, durch „soweit möglich“ ersetzt. Allerdings ist sichergestellt, dass die Antragsteller in derartigen Fällen anderen Regeln als Drittstaatsangehörige unterliegen und die in der Richtlinie vorgesehenen besonderen Aufnahmebedingungen nach wie vor Anwendung auf sie finden.

Ferner ermöglicht der gemeinsame Standpunkt den Mitgliedstaaten, Antragsteller in Ausnahmefällen in einer Haftanstalt unterzubringen, wenn sie dazu „gezwungen“ sind, weil keine spezielle Gewahrsamseinrichtung nutzen „können“. Demgegenüber sieht der Kommissionsvorschlag vor, dass die Unterbringung in Haftanstalten erfolgen kann, wenn keine Plätze in speziellen Gewahrsamseinrichtungen verfügbar sind. Im gemeinsamen Standpunkt wird allerdings sichergestellt, dass in derartigen Fällen die Antragsteller getrennt von inhaftierten Personen untergebracht werden.

Die restlichen, im Kommissionsvorschlag enthaltenen Garantien werden beibehalten. Diese umfassen die Sicherstellung des Zugangs zu Freizeitaktivitäten, einschließlich des Aufenthalts an frischer Luft, das Recht auf Kommunikation mit und Besuch von Vertretern des UNHCR, Familienangehörigen und Rechtsberatern sowie den Zugang zu Informationen über den Betrieb der Gewahrsamseinrichtung.

Rechtsbehelfe (unentgeltliche Rechtsberatung und –vertretung) - Artikel 26

Der gemeinsame Standpunkt ist in Bezug auf zwei Punkte restriktiver als der Kommissionsvorschlag. Zum einen wird ein zweiter Grund eingeführt, der erfüllt sein muss, um Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung zu erhalten. Die aus der Charta der Grundrechte übernommene Formulierung dieses Grundes lautet: „soweit diese erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten zu gewährleisten“. Zum anderen wird die Prüfung der Begründetheit und der Erfolgsaussichten eines Verfahrens (aus der Rechtsprechung des EGMR) eingeführt, die es Richtern ermöglicht, den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung zu verweigern, wenn sie der Auffassung sind, dass der Rechtsbehelf keine Aussicht auf Erfolg hat.

Die beiden hinzugefügten Elemente stehen voll im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung und den existierenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gewährleistung eines effektiven Zugangs zur Justiz. In jedem Fall wird das Gericht zuerst den Schwierigkeitsgrad der Gerichtsverfahren, die Fähigkeit der Person, diesen zu folgen und die Härte der Strafen prüfen müssen, um zu entscheiden, ob unentgeltliche Rechtsberatung erforderlich ist. Obwohl es im Falle von Antragstellern schwierig sein dürfte, zu beweisen, dass eine derartige Unterstützung nicht erforderlich ist (Unkenntnis der Sprache, des nationalen Gerichtsverfahrens usw.), könnte es Fälle geben, in denen das Gericht der Auffassung ist, dass der Zugang zur Rechtsberatung unverhältnismäßig ist (z.B. die geringfügige Kürzung des Taschengelds beeinträchtigt nicht die Grundrechte einer Person).

4. FAZIT

Der gemeinsame Standpunkt wird dem Hauptziel der Kommissionsvorschläge voll gerecht. Er erbringt einen Mehrwert für die derzeitigen Standards für den Umgang mit Asylbewerbern und hat einheitlichere Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern zur Folge. Des Weiteren führt er Gewahrsamsvorschriften und den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung ein. Dies sind Themen, die in den derzeitigen Asylinstrumenten nicht angesprochen werden. Damit stimmt der Standpunkt des Rates inhaltlich weitgehend mit dem Vorschlag der Kommission überein und kann befürwortet werden.