

Europäische Entwicklungen im Asyl-, Flüchtlings- und Ausländerrecht April bis November 2011

Vorbemerkung: Von der Schnellebigkeit der Zeit

Unaufhaltsame Flüchtlingsströme aus Tunesien und Libyen würden alsbald Europa überschwemmen, weswegen dringend Grenzen zu schließen und neue Verteilungsmechanismen zu ersinnen seien - so hieß es von März bis Mai. Am 13. April hatten Sarkozy und Berlusconi die Europäische Kommission aufgefordert, die Möglichkeiten zu prüfen, zumindest zeitweise Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums wieder einzuführen „für den Fall exzeptioneller Schwierigkeiten beim Management der gemeinsamen Außengrenzen“. Befürchtet wurde, dass aus Nordafrika große Flüchtlingsströme in Frankreich und Italien zu erwarten seien. Berlusconi ließ zunächst libyschen und tunesischen Flüchtlingen Schengen-Visa ausstellen für die Weiterreise nach Norden und schloss zugleich mit dem Übergangsrat, den damaligen noch-„Rebellen“, schon am 16. Juni ein italienisch - libysches Rückübernahmeabkommen, genau genommen bestätigte man nur die mit Gaddafi getroffenen Vereinbarungen für eine Rücknahme von Flüchtlingen, die über Libyen gekommen waren.

Nun, auch diese Furcht war unbegründet. Und wer war noch Berlusconi? Wer Gaddafi? War da was?

Angst besteht offenbar inzwischen in der EU vor jedem Rinnsal – und Abwehrgesten gegen diese Ängste erfolgen wie üblich nicht rational, sondern reflexartig. Die neue Formel lautet: Als Konsequenz aus den Vorgängen im Frühjahr 2011 (arabischer Frühling) müsse der Schluss gezogen werden, dass es eines stärkeren Dialogs mit den afrikanischen Staaten bedürfe und regionale Schutzprogramme sowie mehr Resettlement - Programme entworfen und durchgeführt werden müssten. Na dann mal auf zum Dialog ...

Mehr als eine Fußnote zur europäischen Entwicklungen im Flüchtlingsrecht: Von Januar bis Ende November 2011 sollen nach „offizieller Zählung“ ca. 1971 Menschen ertrunken sein bei dem Versuch, nach Europa zu gelangen. Eine „Dunkelziffer“ wird sich nicht ermitteln lassen. Der Höchststand des bisherigen „Rekordjahres“ 2008 betrug 1274 Tote.

I. Rechtsprechung

Etwas Eigentümliches in Sachen Wahrnehmungsmechanismen zunächst: Am **27.04.2011** hatten die **Regierungsvertreter von 47 Mitgliedstaaten des Europarates Schlussfolgerungen zur zukünftigen Rolle des EGMR verabschiedet** („Izmir-Erklärung“). Sie setzten sich darin insbesondere kritisch mit der Anwendung von **Art. 39 der EMRK** durch den Gerichtshof auseinander. Dabei handele es sich um eine subsidiäre Regelung. Der türkische Vorsitzende der Arbeitsgruppe machte in seinen abschließenden Anmerkungen deutlich, dass aus Sicht der 47 Staaten im Europarat der EGMR nicht ein Berufungsgericht in Einwanderungsfragen sei, jedenfalls solange nicht, wie die jeweiligen nationalstaatlichen Verfahren funktionieren „fairly and with respect for human rights“. Aufgabe des EGMR sei es nur, in außergewöhnlichen Umständen bei Migrations- und Asylverfahren tätig zu werden.

Wäre Vergleichbares in Deutschland geschehen als Rüge des Parlaments an der Rechtsprechung des BVerfG, es hätte sicher einen Sturm publizistischer Entrüstung nach sich gezogen. Aber hier betraf es ja nur den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte - da nehmen selbst FAZ und SZ kaum Notiz ...

1. EGMR

- a) **Art 39:** Mit Entscheidung vom **27.10.2011** im Rahmen einer **Art. 39**-Regelung untersagte der EGMR die Rückschiebung eines Somaliers aus Großbritannien nach Italien (**Az. 63388/11**). Der britische Kollege, der die Entscheidung über das ELENA - Netz uns mitgeteilt hat, hat leider jedoch keine weiteren Ausführungen zur Begründung gemacht. Interessanterweise hat er aber mitgeteilt, dass in diesem Verfahren bekannt geworden sei, dass 2011 41 Rücküberstellungen von Deutschland nach Italien gestoppt worden seien. Ob es sich dabei um Entscheidungen handelt, die der EGMR getroffen hat, oder um nationale Instanz-Entscheidungen, habe ich leider nicht ermitteln können.
- b) **Art. 3 EMRK:** Am **28. Juni 2011** urteilte der EGMR in Verfahren zweier Somalis (**Sufi and Elmi ./.** **UK – Case Nr. 8319/07 und 1149/07**), die aus Großbritannien nach Mogadischu abgeschoben werden sollten: eine solche Abschiebung stelle einen Bruch des **Art. 3 der EMRK** dar. Beide Antragsteller waren in Großbritannien verurteilt worden wegen Diebstählen, Raub und Drogenhandel. Der EGMR stellte fest, dass das Verhalten der Beschwerdeführer gefährlich und nicht wünschenswert sei. Dennoch könne es nicht in Beziehung gesetzt werden zu dem erheblichen Risiko, das im Falle eine Deportation nach Somalia drohe, weil dort mit einer unmenschlichen Behandlung oder Folter im Sinne von Art. 3 EMRK zu rechnen sei. Das UK hatte gegen diese Entscheidung noch die „große Kammer“ des EGMR angerufen. Dort wurde das Verfahren jedoch nicht zur Entscheidung angenommen. Dies bedeutet, dass die Entscheidung vom 28.6.11 jetzt die „Leitentscheidung“ bezüglich der (Un-)Möglichkeit, nach Mogadischu abzuschieben, ist.
- c) **Art. 5: Anordnung von Abschiebungshaft - 23. September 2011:** Zwei **Staatsangehörige der Elfenbeinküste** führten ein Verfahren **gegen Ungarn** wegen **willkürlicher Anordnung von Abschiebungshaft**. Beide waren fünf Monate in Abschiebungshaft untergebracht, obwohl sich herausstellte, dass Gründe für die Überprüfung ihrer asylrechtlichen Fälle vorlagen und die ungarische Asylbehörde auch mit entsprechenden Prüfungen begonnen hatte. Der EGMR kritisierte insbesondere, dass die ungarischen Behörden in keiner Weise sich um eine Freilassung der Betroffenen gekümmert haben und es in Ungarn auch keine Rechtsmittelmöglichkeit gegen eine solche Inhaftierung gebe. Der EGMR stellte eine Verletzung von Art. 5 EMRK durch Ungarn festgestellt.

Eine ergänzende Anmerkung: Diesem Bericht sind aus Gründen der Aktualität drei „Weekly Legal Updates“ von ELENA vom 11., 18. und 25.11.2011 neueste Entscheidungen des EGMR zum Flüchtlings- und Ausweisungsrecht in englischer Sprache beigefügt. Diese Entscheidungen stehen beim EGMR noch nicht auf Deutsch zur Verfügung. Ich sah mich nicht in der Lage, sie in der Kürze der Zeit zu übersetzen, denke aber, dass es hilfreich sein kann, zumindest über die Aktenzeichen und die kurzen Auszüge die wesentlichen Fragen zu erkennen.

2. EuGH

- a) **EuGH 22.09.2011/ (C/411/10 – N.S /UK – „Selbsteintrittsrecht“):** Die Generalanwältin des Gerichtshofs erklärte am 22.09.2011, dass Asylbewerber nicht in Staaten zurückgesandt werden dürfen, in denen ihre fundamentalen Rechte nicht respektiert werden. In dem zugrunde liegenden Fall hat ein **afghanischer Staatsangehöriger gegen Großbritannien** geklagt. Er war illegal über Griechenland in die Union eingereist und hatte in England einen Asylantrag gestellt. Generalanwältin Trstenjak trug vor, der transferierende Mitgliedstaat müsse ein Asylverfahren im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 der Dublin-VO prüfen, wenn der Transfer in einen anderen Mitgliedstaat, hier Griechenland, den Asylbewerber in ein ernsthaftes Risiko der Verletzung fundamentaler Menschenrechte führen könne. Der Fall - eine Entscheidung des Gerichtshofs liegt noch nicht vor - erinnert in zahlreichen Einzelheiten an die Entscheidung des EuGH im Falle M. S. S. gegen Belgien und Griechenland von Anfang dieses Jahres.

- b) **Rückführungsrichtlinie:** Am **28.04.2011** hat der **EuGH** festgestellt, dass Italien EU-Recht breche im Hinblick auf die **Rückführungsrichtlinie**, weil Haft bis zu 4 Jahren angeordnet sei für Drittstaatsangehörige, die illegal in Italien lebten und eine Ausweisung erhalten hätten, aber nicht abgeschoben wurden. Die Entscheidung erging als Folge eines Vorlagebeschlusses eines italienischen Berufungsgerichts in Trento. Das Gericht war der Auffassung, dass die italienische Rechtslage, die eine Strafe bis zu 4 Jahren zulasse, mit der Rückführungsrichtlinie nicht vereinbar sei, da dort eine Höchstfrist für die Haft von 18 Monaten vorgesehen sei. Der EuGH entschied, dass Mitgliedstaaten nicht berechtigt seien, auch wenn eine Abschiebung/ Rückführung sich als nicht möglich erweise, die Betroffenen über 18 Monate hinaus in Haft zu halten mit der einzigen Begründung, dass sie illegal eingereist und sich im Land illegal aufgehalten haben. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Italien die Rückführungsrichtlinie noch nicht in nationales Recht umgesetzt. Dies geschah erst im **September 2011**. Nun gilt die 18-Monatsfrist auch dort.
- c) Am **04. Mai 2011** hat die Europäische Kommission im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens eines niederländischen Gerichts (**C-155/11 - PPU - Mohammad Imran**), dem EuGH mitgeteilt dass nach Auffassung der Kommission Art. 7 Abs. 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie so auszulegen sei, dass dieser Artikel ein Verbot darstellt, dem Familienmitglied eines sich rechtmäßig in diesem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen ausschließlich deswegen Einreise und Aufenthalt zu verweigern, weil dieser Familienangehörige die nach den Vorschriften des Mitgliedstaates vorgeschriebene Eingliederungsprüfung im Ausland nicht bestanden hat. Das Verfahren wurde beendet, nachdem die Niederlande sich kurzfristig bereit erklärt hatten, den Betroffenen einreisen zu lassen.

Aus meiner Sicht sollte diese Stellungnahme Anlass sein, erneut zu versuchen, die Praxis, vor der Visumserteilung zum Ehegattennachzug eine Deutschprüfung im Ausland zu verlangen, abzuändern. Hierzu bedarf es voraussichtlich weiterer Vorlagebeschlüsse deutscher Gerichte (vgl. auch ANA-ZAR 4/2011, S. 27).

3. Interessant für **Dublin - Verfahren** erscheint ein Beschluss des Österreichischen Asylgerichtshofs vom 27.10.11 (**RIS-Asylgerichtshof-Entscheidungstext S4 422020-1/2011**), in dem im Verfahren auf Rückschiebung eines Afghanen nach Ungarn zunächst die aufschiebende Wirkung angeordnet wurde, weil die Gefahr einer Weiterschickung nach Serbien - einen aus Sicht des UNHCR nicht sicheren Drittstaat - bestehe. Eine inhaltliche Prüfung werde in Ungarn nur in ca. 20 % der „Dublin-Fälle“ durchgeführt, nach Ungarn zurückgeschobene Personen würden dort als Folgeantragsteller behandelt mit der Folge, dass Rechtsmittel gegen ablehnende Entscheidungen keine aufschiebende Wirkung zukomme und die Leistungen im Vergleich zu Erstantragstellern deutlich eingeschränkt seien. Am 31.10.1 hat der Gerichtshof dann auch materiellrechtlich die Rückschiebung nach Ungarn abgelehnt.

II. Politische Entwicklungen bei Kommission, Parlament und Rat

1. Im **Mai 2011** präsentierte die EU-Kommission ein „Kommunikationspapier“ zu Fragen der Einwanderung. Bezüglich Asylverfahren erinnert die Kommission in diesem Papier daran, dass bis Ende 2012 ein gemeinsames Asylsystem der Mitgliedstaaten errichtet sein müsse. Auch deswegen hat die Kommission zum 01.06.2011 zu den Richtlinien betreffend **Aufnahmebedingungen** und **Asylverfahren** neue Vorschläge vorgelegt. Ferner ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten, ein ausgeprägteres „Resettlement“ für Personen, die internationalen Schutz benötigen, aufzubauen. Mitte November veröffentlichte die Kommission ein neues „**Green Paper**“ als Diskussionsgrundlage für eine Reform der **Familienzusammenführungs-RL**.
2. Zum **01. Juli 2011** übernahm **Polen die Präsidentschaft** über die Europäische Union. Die polnische Regierung setzte sich das Ziel, die Verhandlungen über die **RL Aufnahmebedingungen und die Asylverfahren** erfolgreich zu Ende zu führen. Skepsis wurde jedoch zu-

nächst geäußert, ob es möglich sei, auch die **Dublin-II-Verordnung, die EURODAC-Richtlinie** und die **Qualifikationsrichtlinie** bis Ende 2011 zu reformieren. Probleme beständen bei der Definition des Begriffs „Familienmitglieder“ und der Aufenthaltstitel für Personen, die subsidiären Schutz erhalten. Ein weiterer Grund sei die strenge Opposition des Europäischen Rates im Hinblick auf die Einführung von „Emergency“-Mechanismen, die im Falle eines unvorhergesehenen Migrationsdrucks eingesetzt werden könnten. Ferner bestehe Uneinigkeit darüber, welche nationalen Behörden Zugang zur Datenbasis von EURODAC haben sollen.

Auch die **Konkretisierung des erweiterten Frontex-Mandates** sei Aufgabe der polnischen Präsidentschaft, insbesondere im Hinblick auf schnelle Reaktionen von Frontex gegenüber Flüchtlingsströmen, die durch das Mittelmeer nach Norden unterwegs seien.

III. Neues von Verordnungen und Richtlinien

Diskutiert wurden im zurückliegenden Halbjahr neue Vorschläge der Kommission zu den **Richtlinien Aufnahmebedingungen** und **Asylverfahren**. Beide Vorschläge vom 1.6. 2011 enthalten weitere Änderungen zu Vorschlägen, die die Kommission bereits 2008 vorgetragen hatte. Die früheren Vorschläge führten jedoch in den Diskussionen zu keinen Ergebnissen, so dass die Kommission jetzt erneut abgeänderte Vorschläge vortrug. In der Tendenz ist erkennbar, dass in beiden Vorschlägen weitere „Verwässerungen“ der ursprünglichen Reformvorschläge erfolgen. Neben den oben bereits genannten Änderungen bzw. Streitpunkten hinsichtlich der Definition dessen, wer als **Familienmitglied** gilt, wird der **Zugang zum Arbeitsmarkt** des jeweiligen Mitgliedstaates neu geregelt: Grundsätzlich soll Zugang innerhalb von 6 Monaten, nachdem ein Asylantrag in einem Mitgliedstaat gestellt wurde, gewährt werden. Dieser Zeitraum könne jedoch um weitere 6 Monate verlängert werden unter „besonderen Umständen“, insbesondere dann, wenn „eine große Zahl von Anträgen“ in einem Staat gestellt werde.

1. Bei der **RL Aufnahmebedingungen** werden insbesondere von ECRE Einwände gegen die gesteigerte „Flexibilität“ für die Mitgliedstaaten, von bestimmten Garantien der Richtlinien abzuweichen, kritisiert. Verbesserungen gegenüber der bestehenden Richtlinie seien nicht erkennbar.

Am Beispiel der Identifizierung besonders schutzbedürftiger Asylbewerber sei kurz exemplarisch erläutert, wie der politische Prozess verläuft:

Am 25.04.2002 wurde die *Richtlinie zu den Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern*¹ zunächst vom EU-Ministerrat einstimmig angenommen, dann jedoch nach weiteren Veränderungen, die u.a. auf deutsche Initiative erforderlich wurden, weil der Zugang zum Arbeitsmarkt restriktiver geregelt werden sollte (und wurde), in endgültiger Fassung am 27.01.2003 verabschiedet. Sie trat in Kraft am 06.02.2003 und ist damit die „älteste“ EU - Richtlinie im Bereich des Flüchtlingsrechts. Seit Ablauf der Umsetzungsfrist am 06.02.2005 ist sie in Deutschland direkt anwendbar. Sie umfasst 28 Artikel. Für die praktische Arbeit sind insbesondere Art. 5 - 21 von Belang.

Die Richtlinie zielt darauf ab, Asylbewerbern in den EU-Staaten vergleichbare Sozialleistungen und Lebensbedingungen anzubieten, nachdem sie aufgrund der Regelung der VO „Dublin II“ nicht berechtigt sind, den Mitgliedstaat, in welchem sie sich aufhalten wollen, frei zu wählen. Die Mindestnormen sollen sicherstellen, dass Asylbewerber, die sich in der EU aufhalten, ein menschenwürdiges Leben führen können. Dabei sollen je nach Art des Asylverfahrens besondere Bedingungen für Asylbewerber sowie für Gruppen von Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen gelten.

Schon die Überschrift weist jedoch auf eine Grundproblematik hin: Die Richtlinie soll Mindestbedingungen festlegen, d. h., es muss nicht zu einer Verbesserung der in Unionsstaaten geltenden Bedingungen kommen. Harmonisierung kann auch auf materiell niedrigem Niveau stattfinden.

¹ Richtlinie 2003/9 des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten – Amtsblatt Nr. L 031 vom 6.2.2003 , S. 18 – 25

Dabei sind die Feinheiten der sprachlichen Formulierungen der unbestimmten Rechtsbegriffe und deren extreme Häufung auffällig: es ist von „geeigneten Maßnahmen“ (z. B. Art. 8, S. 1) die Rede, die etwas sicherstellen sollen, von „vorrangiger Berücksichtigung des Wohls der Minderjährigen“ (Art. 18 Abs. 1) für deren „erforderliche Vertretung sobald wie möglich“ zu sorgen ist (Art. 19 Abs. 1, 1. Hs) oder von „besonders schutzbedürftigen Personen“ (Art. 17 Abs. 1 S. 1). Zahlreiche Bestimmungen sind von einer solchen Weite der Formulierung geprägt, dass sich damit alles und nichts regeln lässt, beispielsweise Art. 23: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten unter gebührender Wahrung ihrer verfassungsrechtlichen Struktur eine geeignete Lenkung, Überwachung und Steuerung des Niveaus der Aufnahmebedingungen“.

Zahlreiche Bestimmungen der Richtlinie lassen den Mitgliedstaaten einen sehr großen, möglicherweise zu großen Spielraum für Ausnahmen und Anpassungen. Im Evaluationsbericht der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie vom 26.11.2007² wird dementsprechend zu mehreren Artikeln festgestellt, „In Anbetracht des großzügigen Ermessensspielraums, über den die Mitgliedstaaten verfügen ... wurden keine großen Probleme bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen festgestellt.“³ Einen Beleg dafür, dass die Umsetzung der Richtlinie aus Sicht der Kommission in angemessener Weise durch die Mitgliedstaaten erfolgte, stellt eine solche diplomatische Formulierung kaum dar. Die Kommission hat gleichwohl in ihrem Bericht generell festgestellt: Im Großen und Ganzen sei die Richtlinie von den Mitgliedstaaten zufriedenstellend umgesetzt worden.⁴

Art. 17 Abs. 2 setzt eine Einzelfallprüfung voraus, um besondere Schutz- und Hilfsbedürftigkeit festzustellen und anzuerkennen. Art. 17 und 18 fordern zudem, dass die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften bezüglich medizinischer Versorgung die spezielle Situation berücksichtigen und Rehabilitationsmaßnahmen vorsehen sowie psychologische Betreuung und qualifizierte Beratung.

Zur Frage der Identifizierung besonders schutzbedürftiger Asylbewerber wird im **Bericht der Kommission vom 26.11.2007 ausgeführt**:⁵ Schon bei der Begriffsbestimmung besonders schutzbedürftiger Gruppen wurden gewisse Mängel bei der Umsetzung festgestellt. Zwar hätten die meisten Mitgliedsstaaten besonders schutzbedürftige Personen durch Auflistung aller in der Richtlinie genannten Gruppen oder durch eine offene Klausel anerkannt. In einigen Mitgliedsstaaten (neben Deutschland werden Großbritannien, Österreich, Belgien, Luxemburg und Italien ausdrücklich benannt), bestehe jedoch kein Verfahren zu deren Ermittlung. Eine solche Verpflichtung stehe zwar nicht „schwarz auf weiß“ geschrieben, doch beständen berechtigte Zweifel daran, ob und wie besonders bedürftige Person in Mitgliedstaaten, die über ein solches Instrument nicht verfügen, ermittelt werden. Die Identifizierung dieser Gruppe sei jedoch ein Kernelement, ohne das die auf die besondere Behandlung dieser Menschen abhebenden Bestimmungen der Richtlinie ins Leere laufen.⁶

Das deutsche (Bundes-)Recht kennt bis heute keine solche „Einzelfallprüfung“ für besonders schutzbedürftige Personen i. S. d. Art. 17 Abs. 2. Dem Verfasser wurde bisher nur ein Modell in Deutschland konkret bekannt, das eine konkrete verfahrensmäßige Ermittlung vorsieht: Das Land Berlin hat zum 01.09.2009 ein Verfahren zur Identifizierung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge eingerichtet. Deren Ermittlung und Weiterleitung erfolgt in der Weise, dass die Mitarbeitenden in Berliner Einrichtungen, die frühzeitig Kontakt mit neu eingereisten Flüchtlingen haben (Erstanlaufstellen) bei der Wahrnehmung von Hinweisen auf das mögliche Vorliegen einer besonderen Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge diese auf die Möglichkeit der Feststellung ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit bei sogenannten „Fachstellen“ hinweisen, über die Arbeit dieser Stellen informieren und die Betreffenden mit entsprechenden schriftlichen Hinweisen und Laufzetteln ausstatten. Die Mitarbeitenden der Erstanlaufstellen sollen nicht selbst „diagnostisch“ vorgehen, sondern nur durch Aufnehmen von Hinweisen, gezieltes Hinsehen, Hinhören,

² Kommissionsbericht vom 26.11.2007 - KOM (2007) 745-endg

³ z. B. Kommissionsbericht, a.a.O., S. 7: Art 7 - Recht auf Bewegungsfreiheit oder S. 8: Art 11- Zugang zum Arbeitsmarkt

⁴ Kommissionsbericht vom 26.11.2007 - KOM (2007) 745-endg., S. 11

⁵ Kom-2007-745, S. 9 f.

⁶ a.a.O Fn 11., S. 9

Nachfragen und Auswerten von Material tätig werden. Die Fachstellen führen dann bei den nach dort überwiesenen Flüchtlingen einen psychosozialen Gesundheitscheck durch mit eingehender Diagnostik. Haben Gesundheitscheck und Diagnostik das Vorliegen besonderer Schutzbedürftigkeit zum Ergebnis, wird von den Fachstellen eine Bescheinigung gem. Art. 17 der Aufnahmeleitlinie über das Vorliegen besonderer Schutzbedürftigkeit ausgestellt. Damit können sich die Betroffenen an die öffentlichen Träger wenden und dort ihren spezifischen Hilfsbedarf anmelden (z. B. beim Sozialamt). Die Leistungsträger sind dann verpflichtet, dem Personenkreis die erforderliche medizinische und materielle Leistung zu gewähren.

Einige psychosoziale Zentren in Bremen, Düsseldorf, Frankfurt, München und Cottbus arbeiten an ähnlichen Modellen. Deren derzeitiger konkreter Entwicklungsstand war jedoch nicht zu ermitteln.

Am 03.12.2009 hatte die Kommission einen ersten Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie vorgelegt. Dieser wurde inzwischen durch den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung) vom 01.06.2011 ersetzt⁷. Ob und wenn ja, wann dieser Vorschlag umgesetzt werden wird, ist derzeit nicht absehbar. Dennoch lässt sich aus dem Entwurf ablesen, in welche Richtungen aus Sicht der Kommission die Richtlinie weiterentwickelt werden sollte. Bezüglich der oben dargestellten Problemkreise finden sich folgende Vorschläge:

Schutzbedürftige Personen: Vorgesehen ist nunmehr in Art. 22⁸ die Ermittlung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme: „Die Mitgliedsstaaten legen Mechanismen fest, mit denen sich ermitteln lässt, ob es sich beim Antragsteller um eine schutzbedürftige Person handelt und, wenn dies der Fall ist, ob sie besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme hat und welcher Art diese sind. Diese Mechanismen gelangen innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang eines Antrages auf internationalen Schutz zur Anwendung. Die Mitgliedsstaaten sorgen nach Maßgabe dieser Richtlinie dafür, dass den besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme auch dann Rechnung getragen wird, wenn sie erst in einer späteren Phase des Asylverfahrens zu Tage treten. Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme während der gesamten Dauer des Asylverfahrens eine angemessene Unterstützung erhalten und ihre Situation in geeigneter Weise verfolgt wird“.

Minderjährige: Bezüglich Minderjähriger bestimmt Art. 23 des Vorschlages: „Bei der Anwendung der Minderjährige berührenden Bestimmungen der Richtlinie berücksichtigen die Mitgliedsstaaten vorrangig das Wohl des Kindes. Sie gewährleisten einen der körperlich, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes angemessenen Lebensstandard.“

Für **unbegleitete Minderjährige** sieht Art. 24 des Vorschlages vor: „Die Mitgliedsstaaten sorgen sobald wie möglich dafür, dass ein Vertreter bestellt wird, der den unbegleiteten Minderjährigen vertritt und unterstützt, damit dieser die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen kann. Der Vertreter muss im Umgang mit Kindern versiert sein und seine Aufgaben im Einklang mit dem Grundsatz des Kindeswohls gem. Art. 23 Abs. 2 wahrnehmen. Die zuständigen Behörden nehmen regelmäßig Bewertungen vor.“

Eine wesentliche Ergänzung unter Orientierung am Kindeswohl enthält § 24 Abs. 2 des Entwurfs. Danach „können die Mitgliedsstaaten unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahren in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber unterbringen, wenn dies gem. Art. 23 Abs. 2 ihrem Wohl dient.“ (Bisher Art 19. Abs. 2 a. E.: Die Mitgliedstaaten können unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahren in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber unterbringen“.)

⁷ Entsprechend der Vorgabe der Kommission soll die Neufassung der Richtlinie „Aufnahmebedingungen“ zusammen mit einem geänderten Vorschlag zur Asylverfahrensrichtlinie erlassen werden. Ob und wenn ja wann dies der Fall sein wird, ist bisher nicht bekannt.

⁸ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung) - vom 01.06.2011 - KOM (2011) 320 - endgültig

§ 23 Abs. 3 des Vorschlages bestimmt weiter bezüglich Minderjähriger: „Bei der Würdigung des Kindeswohls tragen die Mitgliedsstaaten insbesondere folgenden Faktoren Rechnung:

- a) Möglichkeiten der Familienzusammenführung;
- b) dem Wohlergehen und der sozialen Entwicklung des Minderjährigen unter besonderer Berücksichtigung seines ethnischen, religiösen, kulturellen und sprachlichen Hintergrundes;
- c) Sicherheitserwägungen, vor allem wenn es sich bei dem Minderjährigen um ein Opfer des Menschenhandels handeln könnte;
- d) den Ansichten des Minderjährigen entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

Abs. 3: Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, dass Minderjährige Gelegenheit zur Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten in den Räumlichkeiten im Unterbringungszentren gem. Art. 18 Abs. 1 Buchstabe a und b sowie zu Aktivitäten im Freien haben.

Abzuwarten bleibt, ob im weiteren politischen Prozess der EU diese Änderungsvorschläge eine Chance auf Verabschiedung haben.

2. **Asylverfahrensrichtlinie:** im Kommissionsvorschlag vom 1.6.11 werden erweiterte Möglichkeiten der Mitgliedstaaten für beschleunigte Asylverfahren vorgeschlagen, geringere Garantien im Hinblick auf die Möglichkeit, Asylbewerber bereits an der Grenze zurückzuweisen oder in Haft zu nehmen und erweiterte Möglichkeiten zur Flexibilität für Mitgliedstaaten sofern eine große Zahl von Asylanträgen zur selben Zeit in dem Mitgliedstaat gestellt werden. Der ergänzte Vorschlag modifiziert auch die Bestimmungen bezüglich **Rechtsberatung und -vertretung und verringert insbesondere die Möglichkeiten für unentgeltliche Rechtsberatung** und -vertretung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Aufrechterhalten bleibt das Konzept „sicherer Drittstaaten“. Dieses wird ergänzt durch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, regelmäßig über die Zahl der bei ihnen eingereichten Anträge die anderen Mitgliedstaaten zu informieren.

Bezüglich Vorschläge zur Reform der Asylverfahrensrichtlinie wird von ECRE kritisiert, dass weder hohe Standards für die Verfahren, noch ein hohes Level für deren Harmonisierung in den Mitgliedstaaten erreicht werde. Im Gegenteil würde insbesondere die Harmonisierung verringert.

Am **4. Oktober diskutierte der LIBE-Ausschuss** des EU-Parlaments erneut den überarbeiteten Vorschlag. Die französische Berichterstatterin Guillaume wies darauf hin, dass es nicht nur darum gehen könne, „Minimumstandards“ beizubehalten, sondern Aufgabe sei, gemeinsame Verfahren zu entwickeln, nach denen Asyl gewährt werde. Sie äußerte Besorgnis im Hinblick auf die verstärkte „Flexibilität“, die den Mitgliedstaaten zugestanden werden soll, wenn eine größere Zahl von Asylanträgen gleichzeitig in einem Staat eingingen. Es sei unklar, was mit dem Begriff „größere Zahl von Menschen“ gemeint sei. Auch sei abzusehen, dass es zu Schwierigkeiten kommen könne, wenn tatsächlich in Staaten sich Ereignisse ergäben, die es rechtfertigen, zahlreiche Menschen aufzunehmen (etwa aus Tunesien oder Libyen).

Aus Sicht des Parlaments erscheine es ferner problematisch, dass die 6-Monats-Deadline für Asylentscheidungen aufgehoben werde. Dies weise weder darauf hin, dass kostensparende, noch effektivere Asylverfahren zukünftig durchgeführt werden könnten.

Ferner würden erweiterte Möglichkeiten der Mitgliedstaaten für beschleunigte Asylverfahren vorgeschlagen, die geringere Garantien im Hinblick auf die Möglichkeit, Asylbewerber bereits an der Grenze zurückzuweisen oder in Haft zu nehmen, beinhalten und demgegenüber erweiterte Möglichkeiten zur Flexibilität für Mitgliedstaaten, sofern eine große Zahl von Asylanträgen zur selben Zeit in dem Mitgliedstaat gestellt werden.

Anfang Oktober gab es noch 150 Vorbehalte verschiedener Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie. Die meisten Fragen bezogen sich auf die Frage der Ermessensausübung bei der Inhaftierung von Asylsuchenden, beschleunigte Asylverfahren sowie die Identifikation von Asylantragstellern mit besonderen Bedürfnissen (Art. 17 der Aufnahmebedingungsrichtlinie).

3. **QualifikationsRL:** Mitte Juli akzeptierte das LIBE-Komitee des Europäischen Parlaments den Kompromisstext zur QualifikationsRL. Problematisch erschien dem Parlament zunächst, dass die Definition vom Familie/Familienangehörigen restriktiver gehandhabt werden soll als 2009 von der Kommission vorgeschlagen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Frage, ob auch verheiratete Kinder und deren minderjährige Kinder in den Familienbegriff eingeschlossen werden können, wenn ein Familienangehöriger als Flüchtling anerkannt wird. Ferner hat das Europäische Parlament deutlich gemacht, dass eine Änderung erforderlich ist im Hinblick auf die interne Schutzalternative: Sofern der Staat der Agent der Verfolgung ist, könne nicht angenommen werden, dass Menschen in anderen Regionen desselben Staates eine sichere Aufnahme finden könnten.
- Am 27. Oktober hat das EU Parlament mit einer Mehrheit von 476 Stimmen der Neufassung zugestimmt. Sie basiert auf dem Vorschlag der Europäischen Kommission von Oktober 2009. Der geänderte Text wurde vom Rat auf seiner Sitzung am 24.11. ebenfalls angenommen.
- Leider liegt eine deutsche Übersetzung dieser Neufassung bisher noch nicht vor.**

Konkrete Verbesserungen sind in folgenden Bereichen vorgesehen:

- Frauen, die vor geschlechtsspezifischer Verfolgung flüchten, wie z. B. Genitalverstümmelung, erzwungene Abtreibung oder Vergewaltigung in Konfliktsituationen oder in Kriegssituationen erhalten nach den Vorschriften der Neufassung erhöhten Schutz. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, geschlechtsspezifische Aspekte in ihren Entscheidungen in vollem Umfang zu berücksichtigen, insbesondere auch die unterschiedlichen Arten von Verfolgung, denen sich Frauen ausgesetzt sehen.
- Der neue Text verstärkt Garantien für unbegleitete Minderjährige mit der Forderung, dass das Kindeswohl bei jeder Entscheidung vorrangig zu berücksichtigen sei. Dies gelte sowohl für subsidiären Schutz als auch für die Asylanerkennungsverfahren und bezöge sich insbesondere auf den Zugang zu gesundheitlichem Schutz und Ausbildungsmöglichkeiten.
- Definitiv gehören zur „Familie“ nun auch Personensorgeberechtigte, die nicht mit den Minderjährigen leiblich verwandt sind. Umstritten blieb bis zuletzt, ob auch bereits verheiratete Kinder, vor allem, sofern sie selbst noch minderjährig sind, in den Familienbegriff einbezogen werden sollen.

Kritisiert wurde, dass auch im neuen Text Unterschiede weiter erhalten blieben insbesondere bei der Dauer der Aufenthaltsrechte und dem Zugang zu sozialen Rechten zwischen den Rechten anerkannter Flüchtlinge und den Personen, die nur subsidiären Schutz erhalten.

4. **Dublin-Verordnung:** Umstritten ist weiterhin die Einrichtung eines Notfallmechanismus (z. B. um Flüchtlinge aus Nordafrika zu verteilen). Dazu liegt ein neuer Kommissionsvorschlag seit Mitte November vor. Dieser wurde aber bisher nicht verabschiedet und hemmt daher die Verabschiedung der veränderten Fassung insgesamt.
5. **Frontex:** Im Hinblick auf die Rechtsgrundlagen für den Einsatz von Frontex wurde vorgetragen, dass eine Verbesserung der Ausstattungssituation durch die Möglichkeit, selbst Equipment und Ausstattungsgegenstände zu beschaffen, zwar vorgesehen, die Respektierung fundamentaler Menschenrechte bisher aber nicht gesichert sei.

Bereits am **31. März** hatte das Frontex-Management Board (eine Art Aufsichtsrat) eine „Menschenrechtsstrategie“ für die Organisation verabschiedet. Es soll jährlich evaluiert werden, ob die Strategie und ein zugehöriger Aktionsplan tatsächlich eingehalten würden. In diese Evaluation sollen auch Organisationen der Zivilgesellschaft/NGOs einbezogen werden. Seit Mitte September liegen nun entsprechende Änderungen des Frontex – Regelwerks vor. Neu ist insbesondere ein „**Informationssystem**“, mit dem alle Vorfälle oder ernsthafte Risiken, die fundamentale Menschenrechte betreffen, unverzüglich berichtet werden müssen. Dies soll zu einer Verbesserung des „Monitoring“ hinsichtlich der Menschenrechte durch Frontex führen.

Zugleich wird in der Strategie festgelegt, dass die Mitgliedstaaten, die sich an Frontex - Aktionen beteiligen, in erster Linie verantwortlich bleiben, den Schutz der Menschenrechte zu wahren. Ausdrücklich wird weiter festgestellt, dass diese Verpflichtung Frontex nicht von eigener Verantwortlichkeit bei der Koordination der Maßnahmen entbinde. Frontex wird vielmehr

verpflichtet, mit der Europäischen Menschenrechtsagentur, dem Europäischen Asylunterstützungsbüro (EASO), UNHCR und IOM sowie den EU-Anti-Trafficking-Koordinator zusammenzuarbeiten. Verdeutlicht wird weiter, dass auch Frontex an die Genfer Konvention sowie die Qualifikations- und die Verfahrensrichtlinien der EU und die Dublin-II-Verordnung gebunden sei, ebenso wie an die Vereinbarungen von Schengen und die Rückführungsrichtlinie. Alle diese Bestimmungen seien im Rahmen der Frontex-Aktionen von den jeweils handelnden Organen zu beachten. Dies entbinde Frontex nicht von seiner Verantwortung für die Maßnahmen und Entscheidungen, die unter Mandat der Agentur direkt geführt werden. Um Grundrechtsverletzungen zu vermeiden, soll ein „Monitoring“ für alle Aktivitäten der Agentur durchgeführt werden, insbesondere soweit es zwangsweise Rückführungen betrifft.

Das Strategiepapier sieht ferner vor, auch NGOs in den kontinuierlichen Prozess der Evaluierung der Menschenrechtsstrategie von Frontex einzubeziehen. Frontex wird einen Menschenrechts-Mitarbeiter („Offizier“) benennen, der die Aufgabe hat, zu überwachen, ob die Menschenrechte bei Grenzkontrollen eingehalten werden. Einige Parlamentarier wiesen allerdings darauf hin, dass es aus ihrer Sicht besser gewesen wäre, wenn eine solche Funktion nicht von einer Person innerhalb der Organisation, sondern von einem unabhängigen Beobachter durchgeführt würde.

Ergänzend soll bei Frontex ein „konsultatives Forum für Menschenrechte“ eingerichtet werden, das die Aufgabe hat, das Management der Agentur zu unterstützen (eine Art Aufsichtsrat). Dieses konsultative Forum/beratende Gremium wird geöffnet für die EU-Grundrechte, Agentur, Asylunterstützungsagenturen und dem UNHCR sowie NGOs, die in diesem Feld spezialisiert sind.

Im September erhielt **Frontex ein neues Mandat**, dem auch das Europäische Parlament zustimmte (16.09.2011). Frontex wird damit in die Lage versetzt, eigene Ausstattung zu besorgen, wie z. B. Hubschrauber, um die EU-Außengrenzen zu überwachen. Frontex soll auch die Möglichkeit erhalten, Drittstaaten dadurch zu unterstützen, dass insbesondere technische Assistenz gewährt wird. Was dies genau bedeutet, wird nicht näher ausgeführt.

6. Am 20. Mai 2011 trat die Änderungsrichtlinie zur sogenannten „**Daueraufenthaltsrichtlinie**“ (RL 2003/109/IG vom 25.11.2003) in Kraft. Aufgrund der jetzt vorgenommenen Änderungen können sich auch anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte auf diese Richtlinie berufen. Sie waren bisher ausgeschlossen. Die Mitgliedstaaten haben bis zum 20.05.2013 Zeit, diese Änderungen in ihr nationales Recht umzusetzen. Vorgesehen ist, dass Drittstaatsangehörige nach 5-jährigem rechtmäßigen Aufenthalt in einem EU-Staat in einen anderen ziehen dürfen und ihr im ersten Aufenthaltsstaat erlangtes Aufenthaltsrecht dann auch im zweiten weiter gelten wird.
7. Das Europäische Parlament stimmte am **05. Juli einer EU-Informationstechnologieagentur zu, die die Datenströme im Schengenraum managen** soll. Die Agentur soll zuständig sein für große IT-Systeme, die den Schengenraum überwachen. Der Hauptbereich soll das Schengen-Informationssystem bleiben, in dem Daten zu Sicherheitsfragen gespeichert werden, ferner das Visa-Informationssystem und die Fingerabdruck-Kartei EURODAC. Die Europaparlamentarier begrüßten die Konzentration des technischen Know-hows in einer Agentur. Diese wird ihren Sitz haben in Tallinn/Estland und ab Sommer 2012 ihre Arbeit aufnehmen.
8. Auf der Sitzung am 22. und 23. September des Europäischen Rates der Minister für Justiz und Inneres wurde es **abgelehnt**, auch **Rumänien und Bulgarien in den „Schengenraum“** aufzunehmen. Widerspruch kam insbesondere von Finnland und den Niederlanden mit Hinweis auf die hohen Kriminalitätsraten von Menschen, die aus diesen Staaten nach Westeuropa einreisen.

9. **Prozesskostenhilfe:** Sowohl in **Estland** als auch in **Österreich** haben seit dem 1. Oktober Asylsuchende das Recht auf kostenlose Rechtshilfe (free legal aid) zu allen Gerichten der jeweiligen Staaten. Dies schließt auch die kostenlose Prozesskostenhilfe ein in Fällen, in denen es um Zulässigkeitsfragen geht, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung der Regelung der Dublin-VO. Ausgeschlossen sind allerdings in den Regelungen beider Staaten diejenigen Personen, die bereits in einem anderen Staat früher ein Asylverfahren durchgeführt hatten. Im Gegensatz dazu wurden in **UK** der Immigration advisory service (IAS) als größter Anbieter von Rechtsberatung für Asylsuchende und Flüchtlinge geschlossen, nachdem die Regierung erhebliche Kürzungen im Rechtsmittelbudget vorgenommen hatte.
10. **Am 19.5.** wurde das europäische **Asylunterstützungsbüro (EASO)** auf Malta eröffnet (Grundlage: VO 439/2010 v. 29.5.10). Seine Aufgabe: Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den praxisbezogenen Aspekten im Asylbereich zu koordinieren, Informationen zu Herkunftsländer zu sammeln, Trainingsprogramm eines european asylum curriculum durchzuführen. Bei plötzlichem Massenzustrom kann das Büro Unterstützungsteams entsenden. 23 solcher Teams (ca 40-50 Personen) sind z.B schon in Griechenland tätig „zum Aufbau eines zeitgemäßen Asyl- und Aufnahmesystems“. Es ist jedoch nicht befugt, selbst Asylentscheidungen der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Budget 2010-13: 40 Mio Euro.

Quellen: ECRE Weekly Update, ELENA Legal Weekly Update, ai- Info, SZ, diverse Rundsendung/e-mails von ELENA – KollegInnen.