



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 14. Dezember 2012 (17.12)
(OR. en)**

**Interinstitutionelles Dossier:
2008/0244 (COD)**

**14654/12
ADD 1 REV 1**

**ASILE 124
CODEC 2311
OC 548**

ÜBERARBEITETER ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf die Annahme einer
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur
Festlegung von Normen für die Aufnahme von Antragstellern auf internationalen
Schutz (Neufassung)
= Entwurf der Begründung des Rates
GEMEINSAME LEITLINIEN
Konsultationsfrist für Kroatien: 19.12.2012

I. EINLEITUNG

Am 7. Juni 2011 hat der Rat von der Kommission den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung) (Dok. 11214/11) erhalten. Die Kommission hatte ihren ursprünglichen Vorschlag vom 9. Dezember 2008 für eine Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (Dok. 16913/1/08 REV 1) unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung vom 7. Mai 2009 (Dok. 9333/09) und der im Rat vertretenen Standpunkte geändert.

Um Verzögerungen zu vermeiden, hat das Europäische Parlament seine Verhandlungsposition zu dem geänderten Kommissionsvorschlag durch eine Prüfung des geänderten Vorschlags anhand seiner Stellungnahme in erster Lesung zu dem ursprünglichen Vorschlag festgelegt.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 16. Juli 2009 eine Stellungnahme zu dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission angenommen (Dok. SOC/332 - CESE 1209/2009). Der Ausschuss hat am 26./27. Oktober 2011 beschlossen, zu dem geänderten Vorschlag keine neue Stellungnahme abzugeben. Der Ausschuss der Regionen hat auf seiner Plenartagung vom 6./7. Oktober 2009 eine Stellungnahme zu dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission angenommen (Dok. CdR 90/2009 fin) und am 18. Oktober 2011 beschlossen, keine Stellungnahme zu dem geänderten Vorschlag abzugeben, aber den Rat in einem Schreiben an dessen Generalsekretär über seinen Standpunkt zu unterrichten (Dok. 18840/11).

Der Rat hat auf seiner Tagung am 25./26. Oktober 2012 eine politische Einigung über den geänderten Vorschlag bestätigt (Dok. 14112/1/12 REV 1).

Nach dem dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligen sich das Vereinigte Königreich und Irland nicht an der Annahme der Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen. Dänemark beteiligt sich nicht an ihrer Annahme und ist gemäß dem Protokoll über die Position Dänemarks weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

II. ZWECK DES VORSCHLAGS

Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen legt Mindestnormen für die Aufnahme von Personen fest, die internationalen Schutz beantragen. Die Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen gehört zu einer Reihe von Legislativvorschlägen im Asylbereich, die die Kommission entsprechend der Zusage des Europäischen Rates vorgelegt hat, bis 2012 ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu schaffen.

Mit der Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen wird das Ziel verfolgt, angemessene und vergleichbare Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist, zu gewährleisten, die Grundrechte im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einzuhalten und die Kohärenz mit den übrigen Rechtsinstrumenten im Asylbereich sicherzustellen.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A. Allgemeine Bemerkungen

Auf der Grundlage des geänderten Kommissionsvorschlags haben das Europäische Parlament und der Rat Verhandlungen geführt, um im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung zu einer Einigung zu gelangen. Der Wortlaut des Standpunkts des Rates spiegelt den zwischen den beiden Gesetzgebern erzielten Kompromiss voll und ganz wider. Durch diesen Kompromiss werden höhere und harmonisiertere Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen – insbesondere für schutzbedürftige Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme – sichergestellt. Zugleich trägt der Kompromiss dem Umstand Rechnung, dass aufgrund der unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtssysteme und Regeln zur Bekämpfung des Missbrauchs des Asylverfahrens Vorschriften erforderlich sind, die eine effektive Durchführung ermöglichen. Der Kompromiss zielt ferner darauf ab, unnötigen Verwaltungsaufwand und unnötige Kosten für die Mitgliedstaaten zu vermeiden.

B. Schlüsselemente

Durch den Kompromisstext, den der Standpunkt des Rates in erster Lesung widerspiegelt, wird die geltende Richtlinie¹ in folgenden Schlüsselementen angepasst:

¹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18).

1. Definition der Familienangehörigen und gemeinsame Unterkunft

Durch die Angleichung der Definition der Familienangehörigen an die entsprechende Definition in der Neufassung der Anerkennungsrichtlinie¹ gewährleistet der Kompromisstext, der im Standpunkt in erster Lesung widergespiegelt wird, die Kohärenz zwischen den einzelnen Asylrechtsinstrumenten. Gegenüber der Definition in der geltenden Richtlinie über die Aufnahmebedingungen, die den Ehepartner oder unverheirateten Partner und die unverheirateten Kinder umfasst, wird die Definition auf den Vater, die Mutter oder einen anderen für einen minderjährigen und unverheirateten Antragsteller verantwortlichen Erwachsenen erweitert.

Außerdem enthält der Standpunkt des Rates in erster Lesung neue Bestimmungen betreffend die gemeinsame Unterkunft. Erstens tragen die Mitgliedstaaten im Rahmen des Möglichen dafür Sorge, dass abhängige volljährige Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme zusammen mit nahen volljährigen Verwandten untergebracht werden, die sich bereits in demselben Mitgliedstaat aufhalten und die für sie entweder nach dem einzelstaatlichen Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlich sind. Zweitens müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass minderjährige Kinder von Antragstellern oder minderjährige Antragsteller, sofern dies ihrem Wohl dient, zusammen mit ihren Eltern oder mit dem für sie verantwortlichen Erwachsenen oder mit ihren unverheirateten Geschwistern untergebracht werden.

2. Gewahrsam

Der Kompromisstext, der im Standpunkt in erster Lesung widergespiegelt wird, enthält einen umfassenden Rechtsrahmen für den Gewahrsam von Personen, die internationalen Schutz beantragen. Dieser Rahmen umfasst Vorschriften für die Gründe für den Gewahrsam, Garantien für in Gewahrsam befindliche Antragsteller, die Bedingungen des Gewahrsams und die Ingewahrsamnahme schutzbedürftiger Personen und Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme.

¹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

2.1 Gründe für den Gewahrsam

Die Liste der Gründe für die Ingewahrsamnahme wurde unter Berücksichtigung des Völkerrechts und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ausgearbeitet, wobei dem Umstand Rechnung getragen wurde, dass die Mitgliedstaaten missbräuchlich gestellten Anträgen wirksam entgegenzutreten können müssen. Die Liste besteht aus den in der Empfehlung des Europarates enthaltenen Gründen für die Ingewahrsamnahme, die durch einen Verweis auf die Ingewahrsamnahme nach der Dublin-Verordnung ergänzt werden. Außerdem enthält der Standpunkt des Rates einen Grund für die Ingewahrsamnahme von Personen, die wegen eines Rückkehrverfahrens gemäß der Rückführungsrichtlinie¹ in Haft gehalten werden, um die Rückführung vorzubereiten und/oder das Abschiebungsverfahren fortzusetzen. In diesen Fällen müssen die Mitgliedstaaten aufgrund objektiver Kriterien, einschließlich der Tatsache, dass der in Haft befindliche Antragsteller bereits Gelegenheit zum Zugang zum Asylverfahren hatte, belegen, dass berechtigte Gründe für die Annahme bestehen, dass er den Antrag nur stellt, um die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu verzögern oder zu vereiteln.

2.2. Garantien für in Gewahrsam befindliche Asylbewerber

In Anbetracht der unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtssysteme enthält der im Standpunkt in erster Lesung wiedergegebene Kompromisstext eine Bestimmung, der zufolge die Mitgliedstaaten eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit des von den Verwaltungsbehörden angeordneten Gewahrsams sorgen müssen, die von Amts wegen und/oder auf Antrag des Antragstellers auf internationalen Schutz erfolgen kann. Über diese Überprüfung wird, findet sie von Amts wegen statt, so schnell wie möglich nach Beginn des Gewahrsams entschieden. Findet die Überprüfung auf Antrag des Antragstellers statt, so hat die Rechtmäßigkeit des Gewahrsams Gegenstand einer Überprüfung zu sein, über die so schnell wie möglich nach Einleitung des diesbezüglichen Verfahrens entschieden wird. Die Mitgliedstaaten müssen in ihrem einzelstaatlichen Recht eine Frist festlegen, in der die Überprüfungen durchzuführen sind.

¹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

Zum Schutz des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf müssen in Gewahrsam befindliche Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, unverzüglich schriftlich über die Gründe für den Gewahrsam und die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren für die Anfechtung der Gewahrsamsanordnung sowie über die Möglichkeit informiert werden, unentgeltlich Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen. Dies muss in einer Sprache geschehen, die sie verstehen oder von der angenommen werden darf, dass sie sie verstehen.

Was schließlich den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung anbelangt, so wird durch den Standpunkt in erster Lesung der Text der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen an den Wortlaut der geltenden Richtlinie über Asylverfahren¹ angeglichen, jedoch ohne Prüfung der Begründetheit, mit der beurteilt wird, ob in Anbetracht der Wahrscheinlichkeit des Erfolgs der Überprüfung eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung gewährt werden muss. Ferner wird klargestellt, dass die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung durch nach einzelstaatlichem Recht zugelassene oder befugte Personen erfolgen muss, die über eine angemessene Qualifikation verfügen und deren Interessen denen der Person, die internationalen Schutz beantragt hat, nicht zuwiderlaufen.

2.3 Gewahrsamsbedingungen

In den Bestimmungen über die Gewahrsamsbedingungen sind die Rechte der Personen niedergelegt, die internationalen Schutz beantragt haben und unter Berücksichtigung der Asylpraxis in Gewahrsam genommen wurden. Demgemäß werden die Antragsteller in der Regel in speziellen Aufnahmeeinrichtungen in Gewahrsam gehalten. Soweit möglich, müssen die Antragsteller außerdem von anderen Drittstaatsangehörigen getrennt untergebracht werden. Werden Antragsteller in Haftanstalten in Gewahrsam gehalten, sind sie stets getrennt von Straftätern unterzubringen. Unabhängig von den Gewahrsamsbedingungen haben Antragsteller weiterhin die in der Richtlinie vorgesehenen Rechte, einschließlich des Rechts auf Privatsphäre bei Kontakten mit Vertretern oder Familienangehörigen.

¹ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13).

2.4 Ingewahrsamnahme von schutzbedürftigen Personen und Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Der im Standpunkt in erster Lesung wiedergegebene Kompromiss beinhaltet spezielle Bestimmungen über die Ingewahrsamnahme von schutzbedürftigen Personen und Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme. Die Gesundheit, auch die psychische Gesundheit, der in Gewahrsam genommenen schutzbedürftigen Antragsteller muss ein vorrangiges Anliegen der nationalen Behörden sein. Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass bei in Gewahrsam befindlichen schutzbedürftigen Personen regelmäßige Überprüfungen stattfinden und diese Personen in angemessener Weise unterstützt werden, wobei ihrer besonderen Situation, einschließlich ihrer Gesundheit, Rechnung getragen wird.

Im Einklang mit dem VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes wird festgehalten, dass Minderjährige nur im äußersten Falle in Gewahrsam genommen und unbegleitete Minderjährige nur in Ausnahmefällen in Gewahrsam genommen und niemals in Haftanstalten untergebracht werden dürfen.

3. Zugang zum Arbeitsmarkt

Durch den im Standpunkt in erster Lesung wiedergegebenen Kompromisstext wird für Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, die Frist für den Zugang zum Arbeitsmarkt von zwölf auf neun Monate verkürzt. Ihnen den Zugang drei Monate eher zu ermöglichen, beruht auf zwei gegensätzlichen Erwägungen: zum einen, dass die Antragsteller durch einen früheren Zugang schneller wirtschaftlich unabhängig werden – wodurch die Gefahr der Ausbeutung auf dem Schwarzmarkt sinkt und sie vom Staat in geringerem Maße unterstützt werden müssen – und sich besser in die Gesellschaft des Aufnahmelandes integrieren können, zum anderen aber, dass ein früherer Zugang es für Wirtschaftsflüchtlinge, die die Kriterien für internationalen Schutz nicht erfüllen, eventuell attraktiv macht zu versuchen, das Asylsystem zu missbrauchen.

4. Im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen

Wenn die Mitgliedstaaten Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Rahmen der Aufnahme materielle Leistungen in Form von Geldleistungen oder Gutscheinen gewähren, bemisst sich gemäß dem im Standpunkt in erster Lesung widergespiegelten Kompromiss deren Umfang nach dem Leistungsniveau, das der betreffende Mitgliedstaat nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten anwendet, um eigenen Staatsangehörigen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Ferner können die Mitgliedstaaten Antragstellern eine weniger günstige Behandlung als eigenen Staatsangehörigen zuteil werden lassen, insbesondere wenn materielle Unterstützung teilweise in Form von Sachleistungen gewährt wird oder wenn das obengenannte, auf eigene Staatsangehörige anzuwendende Leistungsniveau darauf abzielt, einen Lebensstandard zu gewährleisten, der über dem für Antragsteller auf internationalen Schutz vorgeschriebenen Lebensstandard liegt.

Außerdem ist im Standpunkt in erster Lesung eine angepasste Regelung für die Einschränkung oder den Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen vorgesehen. Die Mitgliedstaaten müssen Personen, die internationalen Schutz beantragen, ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Sie können aber die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen in außergewöhnlichen und ordnungsgemäß begründeten Fällen einschränken oder entziehen, wenn der Antragsteller seinen Aufenthaltsort verlässt, sich nicht ordnungsgemäß meldet oder einen Folgeantrag gestellt hat. Außerdem können die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen eingeschränkt werden, wenn der Betreffende seinen Antrag nicht so bald wie möglich gestellt hat. Schließlich haben die Mitgliedstaaten wie in der geltenden Richtlinie die Möglichkeit, Leistungen einzuschränken oder zu entziehen, wenn ein Antragsteller verschwiegen hat, dass er über Finanzmittel verfügt.

5. Schutzbedürftige Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Dem im Standpunkt in erster Lesung widerspiegelten Kompromiss zufolge sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme zu beurteilen. Frauen und Mädchen, die Opfer von Geschlechtsverstümmelung sind, werden zu der nicht abschließenden Liste der Gruppen schutzbedürftiger Personen hinzugefügt. Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, wird klargestellt, dass diese Beurteilung nicht in Form eines Verwaltungsverfahrens erfolgen muss und der Mitgliedstaat die Beurteilung im Rahmen seiner bestehenden innerstaatlichen Verfahren durchführen kann.

6. Unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung

Personen, die internationalen Schutz beantragen, haben Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, wenn sie Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung, dem Entzug oder der Einschränkung von Vorteilen und Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsort und der Bewegungsfreiheit anfechten. In diesen Fällen gelten für die Gewährung unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung dieselben Bedingungen wie bei der Überprüfung einer Gewahrsamsanordnung mit der Ausnahme, dass die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung nicht in Anspruch genommen werden kann, wenn eine zuständige Behörde der Auffassung ist, dass der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg hat.

7. Sonstige wichtige Punkte

Sonstige wichtige Punkte im Standpunkt des Rates in erster Lesung, über die der Rat und das Europäische Parlament einen Kompromiss erzielt haben:

- Die Qualifikationen des "Vertreters" werden spezifiziert, damit unbegleitete Minderjährige ihre Rechte aufgrund der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen möglichst uneingeschränkt nutzen und den darin vorgeschriebenen Pflichten nachkommen können.

- Die Mitgliedstaaten dürfen die Gewährung von Leistungen bei der Aufnahme nicht von der Vorlage von Unterlagen, die unnötig sind oder deren Umfang unverhältnismäßig ist, oder von anderen Verwaltungsaufgaben abhängig machen.
- Die Mitgliedstaaten müssen den Personen, die internationalen Schutz beantragen, die erforderliche medizinische Versorgung bieten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen umfasst. Ferner wird klargestellt, dass die Mitgliedstaaten Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewähren müssen, erforderlichenfalls einschließlich einer geeigneten psychologischen Betreuung.
- Die Mitgliedstaaten müssen – erforderlichenfalls mit Unterstützung internationaler oder anderer einschlägig tätiger Organisationen – baldmöglichst nach Eingang eines Antrags auf internationalen Schutz mit der Suche nach Familienangehörigen eines unbegleiteten Minderjährigen beginnen und tragen gleichzeitig für sein Wohl Sorge.
- Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, die erforderliche Behandlung – insbesondere Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung – erhalten. Außerdem muss das Betreuungspersonal für diese Personen adäquat ausgebildet sein und sich regelmäßig fortbilden und der Schweigepflicht unterliegen.
- Die Mitgliedstaaten müssen Informationen über die Umsetzung der Richtlinie vorlegen, damit die Kommission deren Umsetzung verfolgen kann.

IV **FAZIT**

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung entspricht dem in den Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament erzielten Kompromiss, der mit Hilfe der Kommission zustande gekommen ist. Dieser Kompromiss wird mit Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) an den Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Dok. 13885/12) bestätigt. In diesem Schreiben teilt der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses mit, er werde den Mitgliedern des LIBE-Ausschusses und anschließend dem Plenum empfehlen, den Standpunkt des Rates in erster Lesung vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen der beiden Organe anzunehmen, ohne dass das Europäische Parlament in zweiter Lesung Abänderungen daran vornimmt. Durch die Änderung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen schafft die Europäische Union eine weitere wesentliche Grundlage für das Gemeinsame Europäische Asylsystem.
