

Die neue EU-Aufnahmerichtlinie und ihre Regelungen im Bezug auf besonders schutzbedürftige Flüchtlinge

1. Entstehungsgeschichte

Im Rahmen der Entwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelte man in der EU in den 90er Jahren die Vorstellung, dass es ein gemeinsames Asylsystem geben müsse.

Im Oktober 1999 wurde daher in Tampere die Einrichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beschlossen. Kernregelungen bezogen sich auf die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge, das Asylverfahren und die materiellen Kriterien der Flüchtlingsanerkennung.

In diesem Zusammenhang wurde u.a. die Richtlinie 2003/9/EG am 27.01.2003 beschlossen. Ziel war es, einheitliche Mindeststandards zur Aufnahme von Flüchtlingen zu entwickeln – auch um eine auf bisher unterschiedlichen einzelstaatlichen Aufnahmevorschriften zurückgehende Binnenmigration einzudämmen (Erwägungsgrund 8).

Die Umsetzung der RL sollte bis zum Februar 2005 erfolgen. Dem schloss sich eine Evaluation der Umsetzung und Anwendung der Vorschriften durch die Europäische Kommission an.

Im November 2007 legte die Kommission ihren Bericht über die Anwendung der Aufnahmerichtlinie vor. Sie konstatierte zahlreiche Mängel und Defizite – insbesondere auch im Umgang mit besonders schutzbedürftigen Personen. Dies wurde u.a. auch darauf zurück geführt, dass die Normen der RL den Mitgliedstaaten oftmals einen zu großen Ermessensspielraum einräumten.

Schon im November 2004 wurde die Kommission im Rahmen des Haager Programms aufgefordert, ihre Bewertungen der RL

abzuschließen und neue Rechtsakte und Maßnahmen vorzuschlagen. Im Dezember 2009 nahm der Europäische Rat sodann das Stockholmer Programm an, "in dem erneut die Verpflichtung zu dem Ziel bekräftigt wird, auf der Grundlage hoher Schutzstandards sowie fairer und wirksamer Verfahren bis 2012 einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen, der auf einem gemeinsamen Asylverfahren und einheitlichen Status für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, beruht" (Erwägungsgrund 5 der RL 2013/33/EU).

Die Kommission schlug daraufhin neue Rechtsakte auf diesem Gebiet vor.

Am 3.12.2009 wurde ein erster Entwurf für eine neue AufnahmeRL vorgelegt. Insbesondere im Bereich des Umgangs mit besonders schutzbedürftigen Personen machte die Kommission konkrete neue Regelungsvorschläge, da der bisherige Umgang mit diesem Personenkreis besonderen Anlass zur Sorge gegeben hatte. In der Begründung des Entwurfs heißt es:

“ Die Ermittlung besonderer Bedürfnisse wirkt sich nicht nur auf den Zugang zu geeigneten Behandlungsmöglichkeiten aus, sondern könnte auch die Qualität des Entscheidungsprozesses in Bezug auf den Asylantrag, insbesondere bei traumatisierten Personen, beeinflussen. Daher gewährleistet der Vorschlag, dass nationale Maßnahmen zur sofortigen Feststellung solcher Bedürfnisse eingeführt werden.”

Nach längerer Diskussion wurde am 1.6.2011 ein geänderter Vorschlag eingebracht, der nun im Vergleich zum 1. Vorschlag insbesondere eine eigene Norm zur Beurteilung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme enthielt (Art. 22).

Am 26.06.2013 wurde die Richtlinie 2013/33/EU vom Europäischen Parlament verabschiedet und trat am 19.07.2013 in Kraft. Art. 31 sieht vor, dass die Umsetzung der RL in nationales Recht der Mitgliedstaaten bis zum 20.07.2015 zu erfolgen hat. Erst ab dem 21.07.2015 ist die RL 2003/9/EG aufgehoben.

2. Spezielle Regelungen in Bezug auf besonders schutzbedürftige Personen

a) Schon in den Erwägungsgründen, die ja bei der Interpretation der einzelnen Normen herangezogen werden müssen, zeigt sich, dass der Personenkreis der besonders schutzbedürftigen Antragsteller eine hervorgehobene Bedeutung hat. In Erwägungsgrund 14 heißt es dazu:

“Die Umstände für die Aufnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme sollten ein vorrangiges Anliegen für einzelstaatliche Behörden sein, damit gewährleistet ist, dass bei dieser Aufnahme ihren speziellen Aufnahmebedürfnissen Rechnung getragen wird.”

Wie berichtet, hatte die Kommission erhebliche Defizite in diesem Bereich festgestellt und daher eine deutlichere Formulierung vorgeschlagen. In der RL 2003/9/EG heißt es noch relativ lapidar:

“Die Bedingungen für die Aufnahme von Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen sollten entsprechend angepasst werden.”

b) Anders als in der alten RL findet sich nun in Art. 2 k) eine Definition des Begriffs "Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme":

..."eine schutzbedürftige Person gem. Art. 21, die besondere Garantien benötigt, um die Rechte aus der Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus der Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können."

c) Im Mittelpunkt unseres Interesses steht nun sicherlich Kapitel IV der Richtlinie "Bestimmungen für schutzbedürftige Personen".

Art. 21 nennt zunächst den Kreis der schutzbedürftigen Personen. Dazu gehören auch Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und

"Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z.B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien."

Letzterer ist selbstverständlich der Personenkreis, um den es uns heute und in unserer Arbeit geht.

Diese Definition findet sich auch bereits in der alten RL. Dort heißt es dann allerdings im Absatz 2 des dortigen Art. 17 relativ allgemein:

"Absatz 1 gilt ausschließlich für Personen, die nach einer Einzelfallprüfung ihrer Situation als besonders hilfebedürftig anerkannt werden."

Die Richtlinie sah also bereits eine Einzelfallprüfung vor, eine entsprechende Umsetzung findet sich jedoch in den Aufnahmegesetzen oder sonstigen nationalen Gesetzen nicht.

Die neue Richtlinie enthält in Art. 22 eine eigene Regelung, die sich der Beurteilung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme widmet.

Die Mitgliedstaaten sollen innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang des Antrags auf internationalen Schutz eine entsprechende Beurteilung in die Wege leiten und können diese in die bestehenden einzelstaatlichen Verfahren einbeziehen. Die Mitgliedstaaten sollen nicht nur eine solche Beurteilung vornehmen, sondern auch ermitteln, welche Art von Bedürfnissen vorliegt.

Diese Beurteilung soll also in zeitlicher Nähe zur Antragstellung erfolgen. Der UNHCR hatte in einer Stellungnahme vom März 2009 darauf hingewiesen, dass es nicht selten vorkomme, dass Flüchtlinge aus verschiedenen Gründen nicht sofort bereit oder in der Lage sind, über bestimmte Erfahrungen zu sprechen. Daher lasse sich in einem frühen Stadium des Verfahrens u.U. nicht erkennen, dass besondere Bedürfnisse bestehen. Es dürfe jedenfalls dem Flüchtling nicht zum Nachteil gereichen, wenn er sich erst später offenbare.

Dies führte zu der Regelung des Art. 22 Abs. 1 S. 4, wonach besonderen Bedürfnissen auch dann Rechnung getragen werden muss, wenn sie erst in einer späteren Phase des Verfahrens zutage treten.

Gem. Art. 22 Abs. 1 S. 5 haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass die erforderliche Unterstützung während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung steht.

Zur Art des Beurteilungsverfahrens äußert sich die RL nicht, lässt also den Mitgliedstaaten freie Hand in der Ausgestaltung. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass es sich nicht um ein förmliches Verwaltungsverfahren handeln muss.

Aus Erwägungsgrund 31 der Asylverfahrensrichtlinie ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten sich bei der Erkennung und Dokumentation von Symptomen und Anzeichen von Folter oder sonstigen schweren Formen physischer oder psychischer Gewalt einschließlich sexueller Gewalt auf das Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das sog. Istanbul-Protokoll (ein offizielles Dokument der Vereinten Nationen) stützen können.

In Art. 21 Abs. 4 wird dann noch deutlich gemacht, dass die Beurteilung nach dieser Norm die Bewertung der Frage, ob die Voraussetzungen des internationalen Schutzes vorliegen, unberührt lässt. Die Feststellung des besonderen Bedarfs soll also keine Bindungswirkung für die Entscheidung über den Asylantrag darstellen.

Die AsylverfahrensRL sieht in Art. 10 Abs. 2 d) allerdings vor, dass die Entscheider auch in medizinischen Fragen sachverständigen Rat einholen sollen. Liegen also bereits Berichte aus einem Beurteilungsverfahren vor, so müssen diese auch Eingang in das Asylverfahren finden. Zudem enthält die AsylverfahrensRL eine dem Art. 22 vergleichbare Regelung, wonach geprüft werden muss, ob ein Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt. Hier wird es wohl sinnvoll sein, ein einheitliches Verfahren durchzuführen.

Art. 22 ist also sicherlich die Kernregelung der neuen AufnahmeRL in Bezug auf die Situation traumatisierter Flüchtlinge.

Aber auch an anderen Stellen werden Personen mit besonderen Bedürfnissen erwähnt.

Die RL enthält sehr ausführliche Regelungen zur Inhaftierung von Antragstellern. Art. 11 regelt dabei ausdrücklich Fragen der Inhaftierung schutzbedürftiger Personen und von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen. Danach habe die Gesundheit und speziell auch die psychische Gesundheit von in Haft genommenen schutzbedürftigen Antragstellern ein vorrangiges Anliegen der nationalen Behörden zu sein. Es müssen regelmäßige Überprüfungen stattfinden und diese Personen sollen in angemessener Weise unterstützt werden. Der Richtlinie ist allerdings nicht zu entnehmen, dass dieser Personenkreis gar nicht in Haft genommen werden darf, was jedenfalls begrüßenswerter gewesen wäre.

Gem. Art. 17 Abs. 2 S. 2 muss besonders dafür Sorge getragen werden, dass schutzbedürftige Personen Zugang zu den zu gewährenden Grundleistungen und zu medizinischer Versorgung erhalten. Dies gilt gem. Art. 18 Abs. 3 auch insbesondere bei der Unterbringung. Die besondere Situation schutzbedürftiger Personen ist zu berücksichtigen.

Schon Art. 19 Abs. 2 stellt klar, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich einer erforderlichenfalls geeigneten psychologischen Betreuung zur Verfügung zu stellen ist.

Art. 25 enthält dann noch eine spezielle Regelung zur medizinischen Versorgung für Opfer von Folter und Gewalt. Diese Personen sollen eine Behandlung erhalten, die für den Schaden, welcher ihnen durch derartige Handlungen zugefügt wurde, erforderlich ist. Es geht dabei

insbesondere um den Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung.

Des Weiteren soll aber auch das Betreuungspersonal dieses Personenkreises im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse adäquat ausgebildet sein und sich angemessen fortbilden, Art. 25 Abs. 5.

Die AufnahmeRL enthält somit zahlreiche Anforderungen an den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen. Es ist nun am deutschen Gesetzgeber, diese Anforderungen in nationale Regelungen umzusetzen. Insbesondere hinsichtlich eines Verfahrens zur Erkennung der besonderen Bedürfnisse besteht großer Umsetzungsbedarf und es ist letztlich auch an uns, dem Gesetzgeber Vorschläge für ein solches Verfahren zu unterbreiten und darauf zu achten, dass das für die Flüchtlinge am besten geeignete Verfahren eingeführt wird.

Hannover, im März 2014