

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Viola von Cramon-Taubadel, Josef Philip Winkler, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/1852 –**

Neufassung der so genannten Asylverfahrensrichtlinie der Europäischen Union

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über die Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft wurde als letzte Richtlinie der ersten Phase der Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik verabschiedet. Zuvor war diese so genannte Asylverfahrensrichtlinie Gegenstand heftiger Kritik. Das Europäische Parlament reichte 174 Änderungsvorschläge ein und erhob vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) eine Nichtigkeitsklage, da das Parlament entgegen des EG-Vertrages nicht durch das damals gültige Mitentscheidungsverfahren beteiligt worden war. Der EuGH erklärte am 6. Mai 2008 die Erstellung einer Minimalliste so genannter sicherer Herkunftstaaten (Artikel 29 Absatz 1 und 2) und die Annahme einer gemeinsamen Liste sicherer Drittstaaten (Artikel 36 Absatz 3) für nichtig.

Die Europäische Kommission hatte nun am 22. Oktober 2009 (als Teil seiner sog. Asylstrategie vom Juni 2008 (KOM(2008) 360) einen Vorschlag für die Neufassung der so genannten Asylverfahrensrichtlinie vorgelegt (KOM(2009) 554). Die EU-Kommission konstatiert darin eine unzureichende Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, die zu erheblichen Unterschieden in den Asylverfahren der Mitgliedstaaten geführt hat. Deutschland hat die Verfahrensgarantien insbesondere im Bereich der Rechte von minderjährigen Flüchtlingen nicht ausreichend umgesetzt.

Die EU-Kommission verfolgt mit ihrem Richtlinienvorschlag fünf Ziele:

1. Erleichterte und vereinfachte einheitliche Anwendung der Asylvorschriften;
2. Verbesserung des Zugangs zum Asylverfahren;
3. Verbesserung der Verfahrensgarantien für Asylsuchende und Entgegenwirken des Verfahrensmissbrauchs;

4. Erleichterung und Vereinheitlichung der Verfahrensbegriffe und prozessualer Hilfsmittel;
5. Verbesserung des Zugangs zu einem wirksamen Rechtsbehelf.

Die Bundesregierung hat in den bisherigen Verhandlungen zahlreiche Vorbehalte angemeldet. Hinweis: Die nachfolgenden Fragen beziehen sich auf das EU-Ratsdokument 8379/10 (vom 7. April 2010).

1. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung bei der Begriffsbestimmung von „Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen“ (Artikel 2d) den Verweis zurückgewiesen, dass diese mit der Begriffsbestimmung der „Aufnahmerichtlinie“ einhergehen soll?

Die Bundesregierung hat gegen Artikel 21 Absatz 2 im Vorschlag der EU-Kommission zur sogenannten Aufnahmerichtlinie, auf die in Artikel 2d verwiesen wird, einen Vorbehalt eingelegt.

2. Warum wendet die Bundesregierung sich gegen Artikel 4 Absatz 2f, in dem vorgeschlagen wird, dass Fachpersonal der jeweils in den Mitgliedstaaten zuständigen Asylbehörden in Sachen Beweisführung einschließlich des Grundsatzes „in dubio pro reo“ („Im Zweifel für den Angeklagten“) geschult wird, und wie bewertet sie die Einschätzung der EU-Kommission, dass die Genfer Konventionen eine solche Praxis fordern würde?

Eine Anwendung des im Strafverfahrensrecht angesiedelten Grundsatzes „in dubio pro reo“ im Asylverfahren ist im Recht der Europäischen Gemeinschaft, im deutschen Recht und in der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vorgesehen.

3. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung sich gegen den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Artikel 6 Absatz 5 gewandt und eine Änderung vorgeschlagen, durch die nationale Ausnahmen für den Zugang zum Verfahren für Jugendliche ermöglicht werden sollen?

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Formulierung dient der Klarstellung, dass Minderjährige einen Asylantrag selbst stellen können, wenn sie verfahrensfähig sind. Familienangehörige sollen für den Minderjährigen tätig werden können, soweit sie gesetzliche Vertreter des Minderjährigen oder deren Bevollmächtigte sind. Das entspricht dem deutschen Recht.

4. Wie begründet die Bundesregierung den von ihr eingelegten generellen Prüfvorbehalt gegen die neuen Informations- und Beratungsleistungen für Antragsteller an Grenzübergangsstellen und in Gewahrsamseinrichtungen (Artikel 7)?

Die Bundesregierung hat einen Prüfvorbehalt eingelegt, weil der Anwendungsbereich von Artikel 7 in der von der Kommission vorgeschlagenen, im Lauf der Verhandlungen geänderten Fassung nicht eindeutig ist und einer weiteren Prüfung bedarf.

5. Warum hat die Bundesregierung gegen Artikel 8 Absatz 2 Vorbehalt angemeldet, in dem die Ausnahmen für die Berechtigung zum Verbleib im Mitgliedstaat während der Prüfung eines Antrags eingeschränkt werden?
6. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung sich gegen den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Artikel 8 Absatz 3 ausgesprochen, der eine Auslieferung von Antragstellern an Drittstaaten nur dann ermöglichen soll, wenn sie keine unmittelbare oder mittelbare Zurückweisung zur Folge hat, die im Widerspruch zu den internationalen Verpflichtungen des Mitgliedstaats steht?

Der Vorschlag der EU-Kommission in Artikel 8 Absatz 2 bedarf der näheren Prüfung. Eine Erörterung von Gegenstand und Tragweite des Vorschlags ist in der Ratsarbeitsgruppe bislang nicht erfolgt. Auch zu Artikel 8 Absatz 3 stehen Erläuterungen zu Gegenstand und Tragweite des Vorschlags aus.

7. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung sich gegen Artikel 17 gewandt, der vorsieht, dass die Asylbehörden bei der begründeten Annahme einer posttraumatischen Belastungsstörung des Antragstellers (vorbehaltlich seiner Zustimmung) eine ärztliche Untersuchung gewährleisten bzw. sicherstellen, dass ein Antragsteller eine ärztliche Untersuchung selbst beantragen kann, bei der er seine Aussagen über seine in der Vergangenheit erlittene Verfolgung oder über einen in der Vergangenheit erlittenen ernsthaften Schaden belegen kann, und auf welcher Grundlage sollen gemäß des Änderungsvorschlags der Bundesregierung vom 10. März 2010 (vgl. EU-Ratsdokument 7235/10) die Asylbehörden allein über die Notwendigkeit einer ärztlichen Untersuchung befinden?

Der von der Bundesregierung unterbreitete Textvorschlag zu Artikel 17 entspricht der Rechtslage und Praxis in Deutschland zur Durchführung ärztlicher Untersuchungen im Asylverfahren. Die von der EU-Kommission in Artikel 17 Absatz 2 generell befürwortete ärztliche Untersuchung von Antragstellern, bei denen Grund zu der Annahme besteht, dass sie unter posttraumatischen Belastungsstörung leiden, wäre nach der Systematik der Richtlinienentwürfe nicht in diesem Vorschlag, sondern in dem Vorschlag zur sog. Aufnahmerichtlinie zu erörtern.

8. Worin bestehen die datenschutzrechtlichen Bedenken der Bundesregierung, die sie in Bezug auf die Schulung der rechtsmedizinischen Gutachter geltend gemacht hat, die für die Erkennung einer erlittenen Folter verantwortlich sind (Artikel 17 Absatz 4)?

Das Bezugsdokument 8379/10 des Rats der Europäischen Union vom 14. April 2010 ist insoweit nicht zutreffend. Die Bundesregierung hat keine datenschutzrechtlichen Bedenken zu dem dort angeführten Artikel 8 Absatz 4.

9. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung sich gegen den EU-Kommissionsvorschlag in Artikel 18 gewandt, der den Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung von Antragstellern sichern soll?
10. Warum hat die Bundesregierung sich gegen die Streichung von Artikel 18 Absatz 3d gewandt, der den Mitgliedstaaten bisher in ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Möglichkeit gibt, nur unentgeltliche Rechtsberatung und/oder -vertretung zu gewährleisten, wenn ihrer Ansicht nach der Rechtsbehelf hinreichende Erfolgsaussichten hat?

Die Bundesregierung lehnt den Grundsatz umfassender unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens ab; sie ist der Auffassung, dass in Gerichtsverfahren eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung nur bei hinreichender Erfolgsaussicht des Rechtsbehelfs gewährt werden sollte, wie es in der geltenden Fassung der Richtlinie ermöglicht wird und allgemein in Deutschland geltendes Recht ist. Andernfalls entstünde auch eine nicht zu rechtfertigende Kostenbelastung der Länder.

11. Warum hat sich die Bundesregierung – als einzige Regierung der EU-Mitgliedstaaten – gegen Artikel 18 Absatz 5 ausgesprochen, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, Nichtregierungsorganisationen zu erlauben, Antragsteller unentgeltlich Rechtsberatung und -vertretung zu gewähren?

Die Bundesregierung hat die Prüfung noch nicht abgeschlossen.

12. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung Vorbehalt gegen Artikel 19 Absatz 1a und 1b angemeldet, der den Rechtsberatern und -vertretern der Antragsteller und den zuständigen staatlichen Stellen Zugang zu allen Informationen oder Quellen gewährleisten soll, die für das Verfahren relevant sind?

Die Bundesregierung hält die vorgeschlagene Regelung in Artikel 19 Absatz 1a und 1b für nicht ausreichend, um den Schutz von geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder Quellen zu gewährleisten. Sie ist der Auffassung, dass für Informationen oder Quellen, die z. B. die nationale Sicherheit betreffen, auch kein Akteneinsichtsrecht für einen sicherheitsüberprüften Rechtsanwalt bzw. Rechtsberater und keine generelle Verpflichtung zur Vorlage gegenüber Gerichten bestehen sollte; dies entspricht allgemein auch der Rechtslage in Deutschland.

13. Warum hat die Bundesregierung einen Prüfvorbehalt gegen Artikel 20 angemeldet, der besondere Verfahrensrechte für Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen vorsieht („applicants in need of special procedural guarantees“)?

Die Bundesregierung hält die vorgeschlagene Regelung in Artikel 20 Absatz 1 wegen ihres weiten Anwendungsbereichs und der nicht eindeutigen Konsequenzen für problematisch. Um der besonderen Situation von Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, Rechnung zu tragen, hat die Bundesregierung den folgenden Textvorschlag vorgelegt, der Absatz 1 und Absatz 2 zusammenfasst:

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Vorkehrungen, um sicherzustellen, dass Antragsteller, die nach Auffassung der Asylbehörde Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt im Sinne von Artikel 21 der Richtlinie [...]/EG [zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Aufnahmerichtlinie)] erlitten haben, Gelegenheit und Unterstützung erhalten, in ihrem Antrag möglichst vollständige Angaben zu machen und alle verfügbaren Beweise vorzulegen. Erforderlichenfalls wird ihnen eine Fristverlängerung eingeräumt, damit sie Beweismittel beibringen oder andere notwendige Verfahrenshandlungen vornehmen können.“

Zu Artikel 20 Absatz 3 ist die Bundesregierung der Auffassung, dass – entgegen dem Vorschlag der Kommission – auch in Zukunft gegenüber Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen die Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet möglich sein muss.

14. Inwiefern hat die Bundesregierung bei den Verhandlungen zur Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie, die bereits im Koalitionsvertrag festgehaltene Absicht (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 2009, S. 70) berücksichtigt, die Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen, und welche Konsequenzen ergeben sich aus der entsprechenden Entscheidung des Bundeskabinetts vom 3. Mai 2010 für die zukünftige Verhandlungsposition der Bundesregierung?

Die Bundesregierung hat mehrfach darauf hingewiesen (vgl. im Einzelnen Antwort der Bundesregierung vom 13. Juli 2007, Bundestagsdrucksache 16/6076, auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ekin Deligöz, Grietje Bettin, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention“), dass die deutsche Erklärung zur VN-Kinderrechtskonvention klarstellende Bedeutung hat und dass das deutsche Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht in vollem Umfang den Vorgaben der VN-Kinderrechtskonvention entspricht. Die deutsche Verhandlungsposition zur Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie konnte und kann daher nicht durch die Rücknahme der deutschen Erklärung beeinflusst werden.

15. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Prüfvorbehalt gegen die Streichung eines Satzes in Artikel 21 Absatz 1b angemeldet, nach dem Mitgliedstaaten bisher verlangen können, dass ein unbegleiteter Minderjähriger auch dann bei einer persönlichen Anhörung anwesend sein muss, wenn der Vertreter zugegen ist?

Der Prüfvorbehalt wurde eingelegt, da die Auswirkungen der im Laufe der Verhandlungen erfolgten Streichung und erneuten Aufnahme dieses Satzes einer Prüfung bedürfen.

16. Wird die Bundesregierung nach der Rücknahme des Vorbehalts gegen die UN-Kinderrechtskonvention und der von der Bundesministerin der Justiz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, in diesem Zusammenhang getroffenen Aussage, dass es richtig sei, „im Asylverfahren nicht nur Jugendlichen bis zum 16. Lebensjahr, sondern bis zum 18. Lebensjahr einen angemessenen Rechtsbeistand zur Seite zu stellen“ (Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages vom 5. Mai 2010, S. 3747) ihre Ablehnung gegenüber der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Streichung des bisherigen Artikels 17 Absatz 3 (neu: Artikel 20 Absatz 3) zurücknehmen, nach dem die Mitgliedstaaten bisher nicht verpflichtet sind, einen Vertreter zu bestellen, wenn der unbegleitete Minderjährige 16 Jahre alt oder älter ist, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 14. Mai 2010 auf die gleichlautenden Schriftlichen Fragen des Abgeordneten Josef Philip Winkler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 7. Mai 2010 verwiesen.

17. Warum hat die Bundesregierung den neuen Artikel 21 Absatz 6 abgelehnt, der vorsieht, unbegleitete Minderjährige in Zukunft u. a. von der so genannten Drittstaatenregelung (Artikel 32) und von Verfahren an der Grenze und dem Flughafenverfahren (Artikel 37) auszunehmen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass es gegenüber unbegleiteten Minderjährigen auch in Zukunft möglich sein muss, unter besonderer Berücksichtigung der Belange Minderjähriger die in Artikel 21 Absatz 6 unter anderem in Bezug genommenen Verfahrenskonzepte „offensichtlich unbegründete Anträge“, „sicherer Herkunftsstaat“ und „Flughafenverfahren“ anzuwenden.

18. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Prüfvorbehalt gegen Artikel 24 Absatz 1 angemeldet, der vorsieht, dass die Asylbehörden bei stillschweigender Rücknahme eines Antrags oder Nichtbetreiben des Verfahrens die Antragsprüfung einstellen sollen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass bei einer stillschweigenden Rücknahme des Asylantrags oder bei Nichtbetreiben des Verfahrens durch den Asylbewerber angesichts der Bedeutung in der Praxis auch in Zukunft eine Ablehnung des Asylantrags möglich sein muss, wenn der Asylbewerber nicht nachgewiesen hat, dass er gemäß der Richtlinie 2004/83/EG Anspruch auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft hat.

19. Warum hat sich die Bundesregierung gegen die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Streichungen in Artikel 20 Absatz 2 (neu: Artikel 24 Absatz 2) gewandt, mit denen die Mitgliedstaaten nicht mehr eine Wiederaufnahme eines Verfahrens mit dem Verweis auf das Ablaufen einer bestimmten Frist ablehnen können?

Um Verfahrensverzögerungen zu vermeiden, ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es auch in Zukunft möglich sein muss, eine Wiedereröffnung eines gemäß Artikel 24 Absatz 1 beendeten Verfahrens von einer Frist abhängig zu machen. Eine entsprechende Regelung enthält auch das deutsche Recht.

20. Warum hat die Bundesregierung – als einzige Regierung der EU-Mitgliedstaaten – sich für die Beibehaltung des bisherigen Artikels 24 ausgesprochen, der den Mitgliedstaaten bisher Ausnahmeverfahren ermöglicht hat, die von den Grundsätzen und Garantien des Asylverfahrens aus Kapitel II der Richtlinie abweichen (Artikel 27, Absatz 6)?

Artikel 24 Absatz 1 der geltenden Fassung der Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten, für besondere Verfahren, die derzeit in den Kapiteln IV, V und VI geregelt sind, Ausnahmen von den in Kapitel II enthaltenen Grundsätzen und Garantien vorzusehen. Da auch der Vorschlag der Kommission in den Kapiteln IV, V und VI diese besonderen Verfahren vorsieht und die Durchführung dieser Verfahren Ausnahmen von den in Kapitel II enthaltenen Grundsätzen und Garantien erfordert (so z. B. bei Artikel 38 des Vorschlags der EU-Kommission), hat sich die Bundesregierung ihre abschließende Position zu Artikel 24 der geltenden Fassung unter Bezugnahme auf die laufenden Verhandlungen zu den Kapiteln II, IV, V und VI des Vorschlags der EU-Kommission vorbehalten.

21. Warum hat die Bundesregierung – als einzige Regierung der EU-Mitgliedstaaten – die Streichung des bisherigen Artikels 33 abgelehnt, nach dem im Falle eines versäumten Aufsuchens eines Aufnahmezentrums bzw. der zuständigen Behörde der Antrag auf internationalen Schutz wie ein Folgeantrag behandelt wird?

Die Bundesregierung befürwortet die Beibehaltung von Artikel 33 der geltenden Fassung der Richtlinie, weil er mit dem deutschen Recht kompatibel ist.

22. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung in Bezug auf Artikel 35 dafür plädiert, die in Absatz 8 festgehaltenen Vorgaben im Umgang mit unbegründeten Asylanträgen ab dem ersten Folgeantrag anzuwenden, und mit welcher Begründung hat sie hinsichtlich Absatz 9 einen Prüfvorbehalt gegen die Vorgaben für einen Folgeantrag im Rahmen des Dublin-Verfahrens eingelegt?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist es angesichts der praktischen Bedeutung von Folgeanträgen auch in Zukunft erforderlich, dass bereits beim ersten Folgeantrag die nach der geltenden Richtlinie möglichen Verfahrensbeschleunigungen Anwendung finden können. Zu Artikel 35 Absatz 9 hat die Bundesregierung einen Prüfvorbehalt eingelegt, da der Regelungsgehalt der Bezugnahme auf die sog. Dublin-Verordnung nicht eindeutig ist und die Verhandlungen zur Dublin-Verordnung noch andauern.

23. Warum hat die Bundesregierung – als einzige Regierung der EU-Mitgliedstaaten – die Streichung des bisherigen Artikels 34 (neu: Artikel 36) Absatz 2b abgelehnt, in dem die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Verfahrensrecht Fristen für Folgeanträge festsetzen, innerhalb deren der betreffende Antragsteller die neuen Informationen vorzulegen hat?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass es – um gezielte Verzögerungen zu verhindern – auch in Zukunft möglich sein muss, eine Frist festzulegen, innerhalb deren der betreffende Antragsteller nach deren Kenntniserlangung die neuen Informationen vorzulegen hat; eine entsprechende Regelung enthält auch das deutsche Recht.

24. Warum hat die Bundesregierung – als einzige Regierung der EU-Mitgliedstaaten – gegen die Streichung von Artikel 39 (neu: Artikel 41) Absatz 1c und 1d einen Prüfvorbehalt angemeldet, die auf die Vereinfachung von Asylverfahren zielt?

Die Bundesregierung hat einen Prüfvorbehalt eingelegt, da die Konsequenzen einer Streichung von Absatz 1c und Absatz 1d auch wegen der noch andauernden Verhandlungen zu den Artikeln, auf die in den Vorschriften Bezug genommen wird, einer weiteren Prüfung bedürfen.

25. Warum hat die Bundesregierung sich gegen den EU-Kommissionsvorschlag in Artikel 41 Absatz 6 ausgesprochen, der Mitgliedstaaten zukünftig untersagen soll, die Verfahrensgarantien an der Grenze auf das in der Richtlinie vorgesehene Mindestmaß zu beschränken, um damit die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln zu verhindern?

Sieht sich die Bundesregierung in ihrer Verhandlungslinie nicht im Widerspruch zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall Gebremdhin./Frankreich (Urteil vom 26. April 2007,

Antragsnummer 25389/05, Ziffer 66), wie von der EU-Kommission angemerkt wurde?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die in Artikel 41 Absatz 6 geregelten Ausnahmen vom Suspensiveffekt des Rechtsbehelfs nicht ausreichend sind. Sie ist ferner der Auffassung, dass eine Entscheidung des Gerichts zum Verbleib des Antragstellers bis zur Entscheidung in der Hauptsache nur auf Antrag des Antragstellers, nicht aber von Amts wegen ergehen sollte. Die Bundesregierung sieht ihre Verhandlungslinie nicht im Widerspruch zu der in der Frage angeführten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.