

Antrag

der Abgeordneten Luise Amtsberg, Maria Klein-Schmeink, Beate Walter-Rosenheimer, Ulle Schauws, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, Tom Koenigs, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Britta Haßelmann, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Corinna Rüffer, Hans-Christian Ströbele, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine menschenrechtsorientierte Umsetzung der Flüchtlingsaufnahmerichtlinie der EU

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die neugefasste Flüchtlingsaufnahmerichtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2013 (RL 2013/33/EU) muss bis August 2015 umgesetzt werden. Sie beinhaltet – im Vergleich zu ihrer Vorläuferin – beachtliche Verbesserungen für die Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten – vor allem für die Gruppe der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge.
2. Hier besteht nämlich – auch in Deutschland – der größte Nachholbedarf: So hatte die EU-Kommission im Jahr 2007 als „größten Mangel“ bei der Anwendung der alten Aufnahmerichtlinie festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nur unzureichend auf die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen eingehen.

„Kernelement“ einer effektiven Hilfe für besonders schutzbedürftige Asylsuchende ist – so die Kommission – deren möglichst frühzeitige und lückenlose Identifizierung. In Deutschland aber – so die Feststellung der EU-Kommission – bestehe „gar kein Verfahren zur Ermittlung“ besonders schutzbedürftiger Personen (KOM (2007) 745, S. 9 f). Das räumte die Bundesregierung auf Nachfrage der grünen Bundestagsfraktion auch freimütig ein („eine systematische Suche nach Asylbewerbern mit möglichen psychischen, körperlichen oder vergleichbaren Defekten findet nicht statt“; zit. nach BT-Drs. 16/9273, S. 5).

Dieser Zustand ist deswegen unhaltbar, weil – so die Kommission – ohne eine solche Identifizierung schutzbedürftiger Menschen „die ganzen auf die besondere Behandlung dieser Menschen abhebenden Bestimmungen der Richtlinie ins Leere laufen“ (ebd.).

3. Im Zuge der Umsetzung dieser Richtlinie ist eine Anpassung deutschen Rechts erforderlich. Dies kann und soll zum Ziel haben, die rechtlichen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Deutschland mindestens so zu verbessern, wie dies in der Aufnahmerichtlinie vorgesehen ist. Es soll damit vermieden werden,

dass – wie beim letzten Mal – Rechtsansprüche von Asylsuchenden aus dem europäischen Primärrecht im Zuge des nationalen Umsetzungsprozesses unterlaufen bzw. verwässert werden (vgl. BT-Drs. 16/9273, S. 4, 7 und 8 f).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) vorzulegen und hierbei folgende Schwerpunkte zu beachten:

1. Schutzbedürftige Personen – Definition

Der Kreis derjenigen, die von der bisherigen Aufnahmerichtlinie bereits als besonders schutzbedürftig angesehen wurden (Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, älteren Menschen, Schwangere sowie Alleinerziehende, mit minderjährigen Kindern sowie solche Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben), muss mithilfe des Umsetzungsgesetzes zur Aufnahmerichtlinie um folgende Personengruppen erweitert bzw. präzisiert werden:

- a) Opfer des Menschenhandels,
- b) Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen sowie
- c) Personen mit psychischen Störungen,
- d) Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.

2. Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen

- a) Die Handlungsfähigkeit darf im Asylverfahren nicht mehr abweichend von den allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen schon ab Vollendung des 16. Lebensjahrs eintreten. Minderjährige Asylsuchende sind als Minderjährige zu behandeln.
- b) Der Gesetzentwurf muss den Auftrag der Aufnahmerichtlinie umsetzen, dass bei der Aufnahme minderjähriger Schutzsuchender die Grundsätze des Kindeswohls durch geeignete Maßnahmen „uneingeschränkt“ zu achten sind.
- c) Unbegleiteten Minderjährigen ist zur Sicherstellung ihrer Rechte aus der Aufnahmerichtlinie „so bald wie möglich“ nach ihrer Ankunft ein/e qualifizierte/r Vertreter/in an die Seite zu stellen, die/der den Minderjährigen vertritt und unterstützt.

3. Schutzbedürftige Personen – Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten

- a) Es muss im Zuge des Umsetzungsgesetzes zur Aufnahmerichtlinie sichergestellt werden, dass „die Umstände der Aufnahme“ besonders schutzbedürftiger Personen auch für die Bundesrepublik Deutschland „ein vorrangiges Anliegen“ darstellen. Dies erfordert konkrete Maßnahmen.
- b) Auch Deutschland muss im Umsetzungsgesetz „besondere Garantien“ – also z. B. Rechtsbehelfsmöglichkeiten – bereitstellen, damit schutzbedürftige Personen die ihnen zustehenden Rechte aus der Richtlinie in Anspruch nehmen können.
- c) Deutschland muss im Gesetz sicherstellen, dass Maßnahmen zur Unterstützung von besonders schutzbedürftigen Personen während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung stehen.

4. Schutzbedürftige Personen – Identifizierung

Es muss im Umsetzungsgesetz zur Aufnahme richtlinie sichergestellt werden,

- a) dass die Prüfung der besonderen Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt;
- b) dass das deutsche Recht den Systemwechsel im neuen Art. 22 der Richtlinie nachvollzieht: In Zukunft soll eine mögliche Schutzbedürftigkeit nicht mehr nur auf Antrag einer betroffenen Person, sondern generell bei allen Asylsuchenden geprüft werden;
- c) dass die Prüfung in einem für die Betroffenen verständlichen und transparenten Verfahren erfolgen muss;
- d) dass über die besondere Schutzbedürftigkeit einer schutzsuchenden Person nicht nur anhand (mündlicher oder schriftlicher) Berichte von Betroffenen entschieden wird, sondern dass die Behörden verpflichtet werden, eigenständig zu ermitteln, ob Fluchtgründe bzw. Fluchtumstände vorliegen, die die besondere Schutzbedürftigkeit wahrscheinlich erscheinen lassen;
- e) dass das Vorbringen einer besonderen Schutzbedürftigkeit nicht nur im Zuge der unmittelbaren Aufnahme möglich ist, sondern in jeder Phase des Asylverfahrens geltend gemacht werden kann und entsprechende Hilfsangebote jederzeit in Anspruch genommen werden können;
- f) dass für die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen – zusammen mit den Fachberatungsstellen – Begutachtungsinstrumente entwickelt und angewandt werden, die internationalen Standards genügen sowie
- g) dass gegen die behördliche Ablehnung der besonderen Schutzbedürftigkeit ein Rechtsbehelf (einschließlich einer kostenlosen und unabhängigen Rechtsberatung) statthaft ist.

5. Schutzbedürftige Personen – Gesundheitsversorgung

- a) Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass besonders schutzbedürftige Asylsuchende einen ungehinderten Zugang zur medizinischen Versorgung erhalten, einschließlich einer erforderlichenfalls geeigneten psychologischen Betreuung. Hierfür ist ihnen ein Anspruch auf Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung einzuräumen.
- b) Bund und Länder stehen in der Verantwortung, die Angebote zur gesundheitlichen und zur psychosozialen Betreuung so auszubauen, dass diese ortsnahe verfügbar, leicht zugänglich und finanziell leistbar sind sowie eine qualitativ und ethisch angemessene Arbeit leisten. Um eine bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten, müssen niedrighschwellige, spezialisierte und kultursensible psychotherapeutische und psychosoziale Beratungs- und Behandlungsangebote ausgebaut werden und die dafür notwendige verlässliche Finanzierung der spezialisierten psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer durch Bund und Länder sichergestellt werden. Es ist darauf hinzuwirken, dass Heilberuflerinnen und Heilberufler, die mit Betroffenen befasst sind, in Diagnostik und Behandlung von psychisch reaktiven Störungen bei Flüchtlingen fortgebildet werden.
- c) Es ist im Umsetzungsgesetz sicherzustellen, dass für schutzbedürftige Personen für die Dauer ihres Asylverfahrens (anders als bislang) ein Rechtsanspruch auf Sprachmittlung durch unabhängige Dolmetscher/-innen verankert wird, damit die Angebote – auf die eine schutzbedürftige Person einen Anspruch hat – auch tatsächlich und mit nachhaltigem Erfolg wahrgenommen werden können und dass hierfür verbindliche Verfahrensvorschriften zwischen den verschiedenen Leistungsträgern (z. B. Sozialämtern, Kran-

kenkassen) etabliert werden. Der Einsatz von qualifizierten Dolmetscherinnen und Dolmetschern ist in den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung aufzunehmen.

6. Schutzbedürftige Personen – Unterbringung

- a) Bei der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie stellen Bund und Länder sicher, dass bei der Unterbringung die Belange von schutzbedürftigen Personen umfassend berücksichtigt werden.
- b) Im Hinblick auf minderjährige Asylsuchende ist sicherzustellen, dass diese bei erwachsenen Verwandten untergebracht werden. Es ist also zu gewährleisten, dass Minderjährige erst dann, wenn keine Verwandten gefunden werden konnten, in einer Pflegefamilie oder in der Aufnahme von Minderjährigen spezialisierten Einrichtung oder in anderen – für Minderjährige geeigneten – Unterkünften untergebracht werden.
- c) Bund und Länder stehen zudem in der Verantwortung, sicherzustellen, dass in den Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen für Asylsuchende geeignete (personelle bzw. bauliche) Maßnahmen implementiert worden sind, damit es dort zu keinen Übergriffen bzw. geschlechtsbezogener Gewalt (einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigungen) kommt.

7. Aus- und Fortbildung

Bund und Länder tragen dafür Verantwortung, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur in den behördlichen Anlaufstellen, sondern auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen und Clearingstellen so ausgebildet sind (und sich angemessen fortbilden), dass sie imstande sind, Hinweise auf das Vorliegen einer etwaigen Schutzbedürftigkeit zu erkennen und angemessene Hilfestellungen zu geben.

8. Inhaftierung

- a) Auch der deutsche Gesetzgeber ist verpflichtet, die neue Vorrangregelung der Aufnahmerichtlinie im Gesetz abzubilden: Demnach dürfen die Mitgliedstaaten Asylsuchende nur noch dann in Haft nehmen, wenn zuvor geprüft und begründet wurde, dass sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.
- b) Unabhängig von der Grundsatzfrage, ob bzw. inwiefern die Inhaftierung einer besonders schutzbedürftigen Person überhaupt angemessen sein kann, ist im Umsetzungsgesetz zur Aufnahmerichtlinie zu verankern, dass die Gesundheit – und ausdrücklich auch die psychische Gesundheit – einer in Haft genommenen schutzbedürftigen Person „vorrangiges Anliegen“ der deutschen Behörden ist und bleibt. Zudem ist im Gesetz vorzusehen, dass bei einer besonders schutzbedürftigen Person die Haftanordnung regelmäßig überprüft werden muss und dass ihren besonderen gesundheitlichen Bedürfnissen auch in der Haft in angemessener Weise (also durch adäquate Beratungs-, Behandlungs- und Rehabilitationsangebote) Rechnung getragen werden muss.
- c) Unabhängig von der Grundsatzfrage, ob bzw. inwiefern eine Inhaftierung überhaupt mit dem Vorrang des Kindeswohls vereinbar sein kann, ist im Umsetzungsgesetz zur Aufnahmerichtlinie sicherzustellen,
 - i. dass durch konkrete Maßnahmen bei der Inhaftierung eines Minderjährigen dem „Vorrang des Kindeswohls“ Geltung verschafft wird;

- ii. dass Minderjährige in Zukunft nur noch „im äußersten Falle“ und unbegleitete Minderjährige „nur in Ausnahmefällen“ inhaftiert werden können;
 - iii. dass Minderjährige nur noch inhaftiert werden dürfen, „nachdem weniger einschneidende alternative Maßnahmen“ nachweislich „nicht wirksam“ waren;
 - iv. dass Minderjährige nur noch „für den kürzestmöglichen Zeitraum“ inhaftiert werden dürfen;
 - v. dass – nachprüfbar – „alle Anstrengungen unternommen“ werden, um die in Haft befindlichen Minderjährigen zu entlassen und in für sie geeigneten Unterkünften unterzubringen;
 - vi. dass unbegleitete Minderjährige in keiner „gewöhnlichen Haftanstalt“ untergebracht werden dürfen;
 - vii. dass unbegleitete Minderjährige in jedem Fall von Erwachsenen getrennt untergebracht werden müssen – zumindest solange sie jünger als 16 sind – und
 - viii. dass unbegleitete Minderjährige im Grunde nur in solchen Einrichtungen in Gewahrsam genommen werden sollen, die „über Personal und Räumlichkeiten verfügen, die ihren altersgemäßen Bedürfnissen Rechnung tragen“.
- d) Familien dürfen nur in gesonderten Einrichtungen inhaftiert werden, „die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleisten“.
 - e) Frauen dürfen grundsätzlich nicht zusammen mit Männern inhaftiert werden – es sei denn, Letztere sind Familienangehörige und alle Betroffenen haben ihre Zustimmung erteilt.
 - f) Es ist darüber hinaus im Gesetz auch sicherzustellen, dass inhaftierte Asylsuchende Besuch erhalten können – und dies nicht nur von Familienangehörigen und Rechtsbeiständen, sondern auch von einschlägig tätigen Nichtregierungsorganisationen sowie dem UNHCR.

9. Informationsrechte

Es ist im Zuge des Umsetzungsgesetzes zur Aufnahmerichtlinie sicherzustellen, dass alle Asylsuchenden in einer ihnen verständlichen Form und Sprache

- a) innerhalb von höchstens 15 Tagen nach Antragstellung zumindest über die vorgesehenen Leistungen und die Verpflichtungen unterrichtet werden, die mit den im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteilen verbunden sind sowie
- b) Informationen darüber erhalten, welche Organisationen oder Personengruppen einschlägige Rechtsberatung leisten bzw. welche Organisationen ihnen im Zusammenhang mit den im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteilen, einschließlich medizinischer Versorgung, behilflich sein oder sie informieren können.

Berlin, den 21. April 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

I. Vorbemerkung:

Die jetzt umzusetzende Flüchtlingsaufnahmerichtlinie der EU sieht – im Vergleich zu ihrer Vorläuferin – einige wichtige Verbesserungen und Präzisierungen insbesondere für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge vor.

Das deutsche Recht muss im Zuge der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie an die veränderte europäische Rechtslage angepasst werden. Dieser Erkenntnis stimmt auch die Bundesregierung zu (BT-Drs. 18/2184).

Der jetzt anstehende Umsetzungsprozess bietet die Chance, Schwächen der letzten Umsetzung zu korrigieren. Die EU-Kommission hatte im November 2007 in ihrem Bericht über die Anwendung der Aufnahmerichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten u. a. die Bundesrepublik Deutschland kritisiert (KOM(2007) 745). So hat Deutschland einige der sich aus der Aufnahmerichtlinie ergebenden Rechtsansprüche nicht als klare „Ist-Vorschriften“ in das deutsche Recht übernommen, sondern diese zum Teil nur als „Soll-“ bzw. als „Kann-Regelung“ ausgestaltet (dies betraf z. B. die Umsetzung von Artikel 7 der Aufnahmerichtlinie (das Recht auf Wohnsitz- und Bewegungsfreiheit) in den §§ 56, 57, 58 AsylVfG (Residenzpflicht) sowie die Ansprüche auf eine medizinische Versorgung aus den Artikeln 15, 18 und 20 der Aufnahmerichtlinie in den §§ 4 und 6 AsylbLG; vgl. hierzu die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/9173).

Die damalige Umsetzung europäischen Primärrechts in nationales Recht war und ist ungenügend, denn der Bundesgesetzgeber ist zur richtlinienkonformen Umsetzung verpflichtet und darf seine Verantwortung nicht an die Rechtsanwender bzw. die Gerichte delegieren.

Jetzt hat der Bundesgesetzgeber die Chance, alte Fehler zu vermeiden; dies kommt den Asylsuchenden, aber auch den Rechtsanwenderinnen und -anwendern zugute.

II. Einzelbegründung

Zu 1.: Schutzbedürftige Personen – Definition

- Die erweiterte Definition schutzbedürftiger Personen ergibt sich aus Art. 21 der Richtlinie.

Zu 2.: Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen

- Die Definition, dass alle Personen unter 18 Jahren als minderjährig gelten, findet sich in Art. 2 d der Richtlinie.
- Die Maßgabe, die Grundsätze des Kindeswohls „uneingeschränkt“ zu achten, findet sich im Erwägungsgrund 9 (vgl. auch Art. 23 Abs. 2).
- Die Vorgabe im Hinblick auf die gesetzliche Vertretung für unbegleitete Minderjährige steht in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie.

Zu 3.: Schutzbedürftige Personen – Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten

- Der Auftrag, dass „die Umstände der Aufnahme“ besonders schutzbedürftiger Personen den Mitgliedstaaten „ein vorrangiges Anliegen“ sein müssen, findet sich im Erwägungsgrund 14.
- Die den Mitgliedstaaten auferlegte Rechtspflicht, für schutzbedürftige Personen „besondere Garantien“ bereitzustellen, damit sie die ihnen zustehenden „Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen“ können, findet sich in Art. 2 k.
- Der Hinweis, dass Unterstützungsmaßnahmen für besonders schutzbedürftige Personen während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung stehen müssen, findet sich in Art. 22.

Zu 4.: Schutzbedürftige Personen – Identifizierung

Die hier aufgeführten Aspekte basieren auf:

- Art. 22 der Richtlinie sowie auf
- Vorschlägen der „Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer“ vom 05.11.2014.
- Als ein international anerkanntes Begutachtungsinstrument sieht der 31. Erwägungsgrund der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) das „Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von

Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll)“ vor.

- Art. 26 Abs. 1 und 2 sieht vor, dass gegen sämtliche behördlichen „Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung, dem Entzug oder der Einschränkung von Vorteilen gemäß dieser Richtlinie“ ein Rechtsbehelf (einschließlich einer kostenlosen und unabhängigen Rechtsberatung) statthaft sein muss – also auch gegen Maßnahmen, die die besondere Schutzbedürftigkeit einer asylsuchenden Person betreffen.

Zu 5.: Schutzbedürftige Personen – Gesundheitsversorgung

- Der zukünftig ungehinderte Zugang von schutzbedürftigen Personen zur medizinischen Versorgung bzw. zur psychologischen Betreuung ergibt sich aus Art. 17 Abs. 2, Art. 19 Abs. 2 und Art. 25 der Richtlinie). Die Notwendigkeit einer entsprechenden Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes wird auch von der Bundesregierung konstatiert (vgl. BT- Drs. 18/2128, S. 4, 7 und 8).

Zu 6.: Schutzbedürftige Personen – Unterbringung

- Der Schutz der Belange von schutzbedürftigen Personen in Fragen der Unterbringung ist in Art. Art. 18 Abs. 3 normiert.
- Die Rangfolge bei der Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger findet sich in Art. 24 Abs. 2. Bei der Unterbringung von minderjährigen Flüchtlingen gilt es, das Kindeswohl voranzustellen. Das bedeutet in der Konsequenz, individuelle und passgenaue Lösungen für die Kinder und Jugendlichen zu finden, die ihren Bedürfnissen entsprechen.
- Der Schutz vor sexuellen Übergriffen bzw. geschlechtsbezogener Gewalt findet sich in Art. 18 Abs. 4.

Zu 7: Aus- und Fortbildung

- Pflichten zur Aus- und Fortbildung finden sich in Art. 24 Abs. 4, Art. 25 Abs. 2 und Art. 29.

Zu 8.: Inhaftierung

- Die erwähnte Vorrangregelung findet sich in Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie.
- Die generellen Vorgaben zur Inhaftnahme von schutzbedürftigen Personen befinden sich in Art. 11 Abs. 1 und 2.
- Die Maßgaben zur Inhaftierung von (unbegleiteten) Minderjährigen finden sich in den Absätzen 2 und 3 von Art. 11.
- Die Regelungen zur Inhaftierung von Familien finden sich in Art. 11 Abs. 4 und die Haftregelungen für weibliche Asylsuchende in Art. 11 Abs. 5.
- Die erwähnten Besuchsregelungen für inhaftierte Asylsuchende finden sich in Art. 10 Abs. 3 und 4.

Zu 9. Informationsrechte

- Die allgemeinen Informationspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber Asylsuchenden ergeben sich aus Art. 5.

