

Aus der Beratungspraxis

RA Dr. Holger Hoffmann, Bremen

EU-Richtlinie zu Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern

I. VORBEMERKUNG

Am 25. April 2002 haben die Innen- und Justizminister der EU die "Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten" angenommen (Text der Richtlinie, Stand 29.4.2002: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/ol/st08/08351d2.pdf>).

War es nicht immer eines der großen Ziele der deutschen Flüchtlingssozialarbeit, auf der Grundlage eines EU-Standards die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge zu verbessern? Sozialhilfeleistungen in bar statt in Gutscheinen oder als Paket-Verpflegung, keine räumlichen Aufenthaltsbeschränkungen, erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt, Unterbringung in privaten Unterkünften, Verbesserung der medizinischen Versorgung – es lässt sich ein Wunschzettel aufstellen, was an "Aufnahmebedingungen" verbessert werden könnte, in der Hoffnung, dass im Rahmen der EU möglich werden könnte, was im nationalen Rahmen seit Jahren nicht möglich war. Erfüllt die Richtlinie diese Hoffnungen? Entsteht eine "neue Qualität" unter dem Rahmen des EU-Rechts für die deutsche Flüchtlingssozialarbeit? Wohl eher nicht. Schon die Formulierung der Überschrift weist auf eine Grundproblematik hin: Die Richtlinie soll "Mindestbedingungen" festlegen, d.h. es muss nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der in den EU-Staaten kommenden Aufnahmebedingungen kommen. Vielmehr findet die europäische Harmonisierung auf niedrigem Niveau statt.

Es soll sichergestellt werden, dass Asylbewerbern in allen Mitgliedsstaaten vergleichbare Lebensbedingungen geboten werden, da sie gemäß der Konvention von Dublin nicht berechtigt sind, den Mitgliedsstaat auszuwählen, in welchem ihr Antrag geprüft wird. Zugleich soll mit Hilfe der Richtlinie, die "auf unterschiedlichen Vorschriften für die Aufnahmebedingungen zurückzuführende Sekundärmigration von Asylbewerbern eingedämmt werden".

Die Mindestnormen sollen Asylbewerbern, die in der Europäischen Union leben, ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Dabei sollen je nach Phase oder Art des Asylverfahrens für Asylbewerber sowie für Gruppen von Personen mit besonderen (Schutz-)Bedürfnissen unterschiedliche Aufnahmebedingungen gelten.

Es handelt sich um eine Richtlinie der EU, d.h. diese Rechtsvorschrift ist nur insofern verbindlich, als die Bundesrepublik sie im Rahmen des nationalen Rechts berücksichtigen und spätestens innerhalb von 24 Monaten, d.h. bis April 2004 umsetzen muss (Art. 26). Allerdings sind keine konkreten Sanktionen gegen "säumige" Mitgliedsstaaten vorgesehen.

II. DIE EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Insgesamt enthält der Vorschlag 28 Artikel. Für die praktische Sozialarbeit sind insbesondere die Artikel 5 bis 21 von Belang.

Artikel 5 (Information) bestimmt, dass die Mitgliedsstaaten die Asylbewerber innerhalb einer angemessenen Frist von höchstens 15 Tagen nach der Antragstellung bei der zuständigen Behörde zumindest über die vorgesehenen Leistungen und die mit den Aufnahmebedingungen verbundenen Verpflichtungen zu unterrichten haben. Ferner haben sie dafür Sorge zu tragen, dass die Asylbewerber Informationen darüber erhalten, welche Organisationen oder Personengruppen spezifischen Rechtsbeistand gewähren und welche Organisationen ihnen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen einschließlich medizinischer Versorgung behilflich sein oder sie informieren können. Diese Informationen müssen schriftlich und nach Möglichkeit in einer Sprache erteilt werden, bei der davon ausgegangen werden kann, dass der Asylbewerber sie versteht. Die Informationen können gegebenenfalls auch mündlich erteilt werden.

Eine so konkret gefasste Informationsverpflichtung sieht das in Deutschland bisher geltende Asylverfahrensrecht nicht vor. Insofern wird Nachbesserungsbedarf bestehen.

Artikel 6 (Dokumentation): Die im jeweiligen Staat zuständigen Behörden haben dem Asylbewerber innerhalb von drei Tagen nach der Antragstellung eine Bescheinigung auszuhändigen, die auf seinen Namen ausgestellt ist und den Aufenthaltsstatus als Asylbewerber bestätigt.

Wenn sich der Inhaber der Bescheinigung nur in einem Teil des Staatsgebietes frei bewegen darf, muss dies aus der Bescheinigung hervorgehen.

Von der Ausstellung einer solchen Bescheinigung kann nur abgesehen werden, wenn ein Asylbewerber den Antrag an der Grenze gestellt hat und zunächst darüber entschieden wird, ob er das Recht erhält, legal in das Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaates einzureisen, oder wenn er in Gewahrsam genommen wird (Art. 6 Abs. 2). Mit dem Dokument wird "nicht unbedingt" die Identität des Asylbewerbers bescheinigt (Art. 6 Abs. 3). Das Dokument muss solange gültig sein, wie dem Asylbewerber der Aufenthalt im Hoheitsge-

biet oder an der Grenze des betreffenden Mitgliedsstaates gestattet ist (Art. 6 Abs. 4).

Mitgliedsstaaten können im Rahmen der Ermessensausübung einem Asylbewerber ein Reisedokument aushändigen, wenn schwerwiegende humanitäre Gründe seine Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern (Art. 6 Abs. 5).

Für das deutsche Recht wird man davon ausgehen müssen, dass die Aufenthaltsgestattung (§ 55 Abs. 1 AsylVfG) diesen Anforderungen im Wesentlichen entspricht. Die Ausstellung eines Reisedokuments war auch bisher gemäß § 15 Abs. 6 DV AuslG zulässig, sofern ein Asylbewerber dafür ein dringendes privates oder öffentliches Interesse nachweisen konnte. Allerdings darf das Reisedokument nach der bisherigen Rechtslage nur bis zu einer Gesamtgültigkeitsdauer von einem Monat ausgestellt werden. Eine Verlängerung ist ausgeschlossen. Die "Mindestnormen" enthalten derartige Einschränkungen nicht.

Artikel 7 (Wohnsitz- und Bewegungsfreiheit): Als Grundsatz gilt, dass Asylbewerber sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates oder in einem ihnen von einem Mitgliedsstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen dürfen (Art. 7 Abs. 1 Satz 1). Weiter heißt es: "Das zugewiesene Gebiet darf die unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigen und muss hinreichend Spielraum dafür bieten, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus dieser Richtlinie gegeben ist." Befristete Genehmigung zum Verlassen des zugewiesenen Gebietes sind möglich.

Gemäß Art. 7 Abs. 2 können die Mitgliedsstaaten durch Beschluss den Wohnsitz des Asylbewerbers festlegen aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine reibungslose Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Asylantrages erforderlich ist. In diesem Falle können bestimmte Orte zugewiesen werden (Art. 7 Abs. 3). Die Asylbewerber werden verpflichtet, den zuständigen Behörden ihre aktuelle Adresse und schnellstmöglich etwaige Adressenänderungen mitzuteilen (Art. 7 Abs. 6).

Die Gewährung der materiellen Aufnahmebedingungen nach der Richtlinie darf davon abhängig gemacht werden, dass Asylbewerber ihren ordentlichen Wohnsitz an einem bestimmten Ort haben, der von den Mitgliedstaaten festgelegt wird (Art. 7 Abs. 4).

Im Wesentlichen entsprechen die Bestimmungen den §§ 56 bis 58 AsylVfG.

Artikel 8 (Familien): Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einheit der Familie, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhält, soweit wie möglich zu wahren, sofern vom Mitgliedsstaat Unterkunft ge-

währt wird. Dieses Prinzip der Familieneinheit ist allerdings nur anzuwenden, wenn der Asylbewerber zustimmt.

In diesem Zusammenhang ist von Belang, wie der Begriff "Familienangehörige" definiert wird. Artikel 2 d der Richtlinie regelt, dass Familienangehörige nur Mitglieder der Kernfamilie sind, nämlich die Ehegatten, nichteheliche Partner (gemäß innerstaatlicher Regelungen) und minderjährige ledige Kinder.

Die deutsche Rechtslage wird sich insofern ändern, als auch die nichteheliche Lebensgemeinschaft zu respektieren zu sein wird.

Artikel 9 bestimmt, dass Mitgliedsstaaten medizinische Untersuchungen von Asylbewerbern aus Gründen der öffentlichen Gesundheit anordnen können. In einer Erklärung für das Ratsprotokoll wird dazu ergänzend ausgeführt, dass Fragen in Bezug auf die medizinische Untersuchung zur Feststellung des Alters von Minderjährigen während der Ausarbeitung der Richtlinie über die Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft geprüft werden. Es wurde also in der erörterten Richtlinie die Entscheidung ausgeklammert, ob beispielsweise Röntgenuntersuchungen zur Altersbestimmung zulässig sind. Eine Entscheidung soll erst in der Verfahrensrichtlinie getroffen werden.

An der bisherigen deutschen Verfahrenspraxis, Eingangsuntersuchungen durchzuführen und festzustellen, ob die Betroffenen an ansteckenden Krankheiten leiden, wird sich durch die Richtlinie voraussichtlich nichts gravierend ändern.

Artikel 10 regelt Fragen der Grundschulziehung und weiterführender Bildung Minderjähriger. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, minderjährigen Kindern von Asylbewerbern und minderjährigen Asylbewerbern "in ähnlicher Weise" wie ihren eigenen Staatsangehörigen Zugang zum Bildungssystem zu gestatten, solange keine Rückführungsmaßnahme vollstreckt wird. Einschränkend wird allerdings darauf hingewiesen, dass der Unterricht in Unterbringungszentrum erfolgen kann, also nicht unbedingt die normale öffentliche Schule besucht werden muss.

Weiterführende Bildung darf nicht mit der Begründung verweigert werden, die Volljährigkeit sei erreicht. Der Zugang zum Bildungssystem darf nicht um mehr als drei Monate, nachdem der Minderjährige oder seine Eltern seinen Asylantrag gestellt haben, verzögert werden.

Artikel 11 (Beschäftigung): Die EU-Staaten werden verpflichtet, einen Zeitraum ab Asylantragstellung festzulegen, in welchem ein Asylbewerber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Wenn jedoch auch ein Jahr nach Beginn des Asylverfahrens ohne Verschulden des Antragsstellers keine Entscheidung der ersten Instanz vorliegt, gewäh-

ren die Mitgliedsstaaten dem Asylbewerber "vorbehaltlich der von den Mitgliedsstaaten festgelegten Voraussetzungen" Zugang zum Arbeitsmarkt. Dieses Recht darf während eines Rechtsbehelfsverfahrens, das mit aufschiebender Wirkung ausgestattet ist, nicht entzogen werden.

Artikel 11 Abs. 4 gestattet den Mitgliedsstaaten, EU-Angehörigen und Angehörigen von Staaten, die durch das Übereinkommen an den europäischen Wirtschaftsraum gebunden sind, sowie Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt Vorrang auf dem Arbeitsmarkt aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik einzuräumen. Damit muss die in Deutschland geltende "Prioritätenregel" nicht abgeändert werden.

Auch die bisher in Deutschland geltende Regelung, dass Zugang zum Arbeitsmarkt ein Jahr nach Antragstellung zu ermöglichen ist, muss nicht weiter "liberalisiert" werden. Im Gegenteil könnte eine Restriktion daraus folgen, wenn ein Asylantrag inkl. des erstinstanzlichen Verfahrens vor Ablauf eines Jahres beendet ist und kein Zulassungsantrag für die Berufung gestellt wird.

Dies wäre eine deutliche Verschlechterung durch die "Mindestbedingungen" gegenüber der bisher geltenden deutschen Rechtssituation. Deutschland ist allerdings nicht verpflichtet, diese Verschlechterung durchzuführen. Vielmehr gilt auch insoweit Art. 4 der Richtlinie: Die Mitgliedsstaaten können günstigere Bestimmungen für die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und andere enge Familienangehörige erlassen oder beibehalten, sofern diese Bestimmungen mit der Richtlinie vereinbar sind.

Artikel 12 (berufliche Bildung): Asylbewerbern kann ungeachtet ihrer Möglichkeiten auf Zugang zum Arbeitsmarkt der Zugang zur beruflichen Bildung gestattet werden. Im Zusammenhang mit einem Arbeitsvertrag ist das allerdings beschränkt durch die oben zitierten Bedingungen des Artikels 11.

Die Artikel 13 und 14 regeln in allgemeinen Bestimmungen und "Modalitäten" die materiellen Aufnahmebedingungen im Einzelnen.

Artikel 13 benennt als Grundvoraussetzungen für die materiellen Aufnahmebedingungen:

- Sie müssen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet (auch wenn besondere Bedürftigkeit vorliegt oder sich die Personen in Gewahrsam befinden).
- Aufnahmebedingungen und Gesundheitsversorgung können davon abhängig gemacht werden, dass Asylbewerber nicht über ausreichende (eigene) Mittel für einen Lebensstandard verfügen, der Gesundheit und Lebensunterhalt gewährleistet.

- Die Staaten können von den Asylbewerbern verlangen, dass sie für die Kosten der materiellen Aufnahmebedingungen und der Gesundheitsversorgung ganz oder teilweise aufkommen, sofern sie über ausreichende Mittel verfügen. Stellt sich nachträglich heraus, dass solche Mittel vorhanden waren, können die Mitgliedsstaaten Erstattung verlangen.

- Die Aufnahmebedingungen können in Form von Sach- oder Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination dieser Leistungen gewährt werden.

Dies entspricht im Prinzip der bisher in Deutschland bereits geltenden Rechtssituation (§§ 7 und 8 AsylbLG).

Artikel 14 benennt einzelne Modalitäten der Aufnahmebedingungen: Sofern Unterbringung als Sachleistung erbracht wird, kann sie in Unterbringungszentren erfolgen, die einen angemessenen Standard gewährleisten, oder in Privathäusern, Wohnungen, Hotels oder andere für die Unterbringung geeigneten Räumlichkeiten. Dabei müssen die Mitgliedsstaaten den Schutz des Familienlebens gewährleisten sowie die Möglichkeit, mit Verwandten, Rechtsbeiständen, Vertretern des UNHCR oder von NGO's in Verbindung zu treten. Ferner soll sichergestellt werden, dass Gewalt in den Unterbringungszentren verhindert wird.

Die Mitgliedsstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass Minderjährige zusammen mit ihren Eltern oder dem erwachsenen Familienmitglied, das personensorgeberechtigt ist, untergebracht werden. Eine Verlegung in eine andere Einrichtung soll nur stattfinden, wenn dies notwendig ist. Ein Rechtsbeistand soll über die Verlegung sofort informiert werden.

Das im Unterbringungszentrum eingesetzte Personal muss angemessen geschult sein und unterliegt der Schweigepflicht.

Die Asylbewerber können über einen Beirat oder über eine Abordnung an der Verwaltung des Lebens in einem Unterbringungszentrum beteiligt werden. Rechtsbeistände oder Rechtsberater von Asylbewerbern sowie Vertreter des UNHCR oder von NGO's erhalten grundsätzlich Zugang zu den Aufnahmezentren und sonstigen Unterbringungseinrichtungen, um den Asylbewerbern zu helfen.

Artikel 15 (medizinische Versorgung): Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Asylbewerber die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die Grundbehandlung von Krankheiten umfasst. Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen erhalten die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe (Art. 15 Abs. 2).

Es könnte sein, dass eine Umsetzung dieser Richtlinienbestimmung in Deutschland zu nicht unerheblichen Änderungen in § 4 des AsylbLG führen wird: Dort ist bisher nur die Behandlung akuter Erkrankungen und von Schmerzzuständen vorgesehen, während Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie ausdrücklich die "erforderliche medizinische Versorgung" gewährleisten will. Dass dies zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten und Anpassungsproblemen führen wird, ist voraussehbar. Insofern könnte der etwas unklar gefasste Artikel 15 ein wesentliches "Einfallstor" für Verbesserungen der Lebensbedingungen darstellen.

Artikel 16 (Einschränkungen oder Entzug der Vorteile) bestimmt, dass die Aufnahmebedingungen unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt oder entzogen werden können. Im Einzelnen nennt der Artikel die folgenden Fälle:

- Verlassen des von der Behörde bestimmten Aufenthaltsortes ohne Genehmigung
- Versäumen der Melde- und Auskunftstermine nach nationalem Recht
- Nichterscheinen zur persönlichen Anhörung
- Antragstellung während im selben Mitgliedsstaat noch ein Asylverfahren läuft.

Wird er nachträglich "aufgespürt" oder meldet sich freiwillig bei der zuständigen Behörde, ergeht eine zu begründende Entscheidung, die die Motive des Untertauchens berücksichtigt und über die erneute Gewährung einiger oder aller Vorteile entscheidet.

Wenn ein Asylbewerber verschwiegen hat, dass er über Finanzmittel verfügt und infolge dessen Leistungen erhalten hat, können die Leistungen eingeschränkt oder entzogen und bereits erbrachte Leistungen zurückverlangt werden. Es können auch Sanktionen wegen grober Verstöße gegen die Vorschriften hinsichtlich der örtlichen Unterbringung und grob gewalttätigen Verhaltens festgelegt werden.

Die Entscheidung über Einschränkungen oder den Entzug von Aufnahmebedingungen ist "jeweils für den Einzelfall, objektiv und unparteiisch zu treffen und zu begründen". Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist zu berücksichtigen. Zugang zur medizinischen Notversorgung muss gewährleistet sein. Ebenso ist zu gewährleisten, dass die materiellen Vorteile solange nicht entzogen oder eingeschränkt werden, bis eine abschlägige Entscheidung ergeht.

Das vierte Kapitel der Richtlinien befasst sich mit Bestimmungen für besonders schutzbedürftige Personen (Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben):

Artikel 17 Abs. 1 setzt eine Einzelfallprüfung voraus, um die "besondere Hilfebedürftigkeit" anzuerkennen.

Die Artikel 17 und 18, welche die Begünstigung besonders schutzbedürftiger Personen regeln, erfordern, dass die Mitgliedsstaaten in den nationalen Rechtsvorschriften bezüglich medizinischer Versorgung die spezielle Situation berücksichtigen und Rehabilitationsmaßnahmen vorsehen sowie psychologische Betreuung und qualifizierte Beratung.

Entscheidungen, die Minderjährige betreffen, sollen vorrangig am Wohl des Minderjährigen orientiert sein. Wenn Minderjährige Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewesen sind oder unter bewaffneten Konflikten gelitten haben, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Minderjährigen Rehabilitationsmaßnahmen in Anspruch nehmen können und im Bedarfsfall geeignete psychologische Betreuung und qualifizierte Beratung angeboten wird (Artikel 18).

Auch dies wird zum Auslegungsproblem werden. Gewährleisten die Bestimmungen des deutschen Asylverfahrensgesetzes (§ 4 und § 6) bereits hinreichend Hilfen bei dieser spezifischen Bedürftigkeit und stellen die daraus folgenden medizinischen psychiatrischen und psychologischen Behandlungsmaßnahmen sicher oder ist der Standard unter Berücksichtigung der europäischen Richtlinie verbesserungsbedürftig und -fähig?

Artikel 19 (unbegleitete Minderjährige). Zunächst ist "sobald wie möglich" für ihre Vertretung durch einen gesetzlichen Vormund oder eine Organisation zu sorgen. Deren Tätigkeit ist von den zuständigen Behörden regelmäßig zu bewerten.

Artikel 19 Abs. 2 sieht vor, dass in einer bestimmten Rangordnung unbegleitete Minderjährige aufzunehmen sind:

- bei erwachsenen Verwandten
- in einer Pflegefamilie
- in Aufnahmezentren mit speziellen Einrichtungen für Minderjährige
- in andere für Minderjährige geeignete Unterkünfte.

Minderjährige ab 16 Jahren dürfen in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber untergebracht werden. Geschwister sollen möglichst zusammenbleiben. Wechsel des Aufenthaltsortes soll auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Im Interesse des Minderjährigen sollen die Familienangehörigen sobald wie möglich ausfindig gemacht werden. Dabei soll in Fällen, in denen das Leben oder die Unversehrtheit des Minderjährigen

gen oder seiner nahen Verwandten bedroht sein könnte, insbesondere wenn diese im Herkunftsland geblieben sind, darauf geachtet werden, dass Erfassung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen über diese Personen vertraulich erfolgt. Das Betreuungspersonal für unbegleitete Minderjährige muss im Hinblick auf deren besondere Bedürfnisse adäquat ausgebildet sein. Es unterliegt der Schweigepflicht (Artikel 19 Abs. 4).

Auch zu dieser Vorschrift sind keine besonderen Rechtsänderungen in Deutschland erforderlich. Die vorgesehenen Verfahrensweisen entsprechen nach den Erfahrungen des Verfassers der üblichen Handhabung in der Verwaltungspraxis.

Artikel 20 (Opfer von Folter und Gewalt): Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die Behandlung erhalten, die für Schäden aus den genannten Handlungen erforderlich ist. Für die deutsche Situation gilt hier das oben zu Art. 17/18 Angemerkte.

Artikel 21 (Rechtsmittel) verpflichtet die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass gegen Entscheidungen im Zusammenhang mit den Bestimmungen dieser Richtlinie Rechtsmittel eingelegt werden können. Zumindest in einer letzten Instanz sollte die Möglichkeit einer Berufung oder Revision vor einem Gericht gegeben sein. Das Verfahren für einen Zugang zu einem Rechtsbeistand in solchen Fällen wird im einzelstaatlichen Recht vorgesehen.

V. KRITISCHE WÜRDIGUNG

Die Feinheiten der sprachlichen Formulierungen sind interessant: Immer wieder ist von "geeigneten Maßnahmen" die Rede, die etwas sicherstellen sollen, von Berücksichtigungen des Wohles des Minderjährigen oder der besonderen Schutzbedürftigkeit oder davon, dass die Mitgliedsstaaten dafür Sorge tragen, dass das Erforderliche geschieht und den Bedürfnissen angemessen Rechnung getragen wird. Viele Bestimmungen sind von einer derartigen Weite in der Formulierung geprägt, dass sich damit Alles und Nichts regeln lässt. Ein Formulierungsbeispiel aus Artikel 23, System zur Lenkung, Überwachung und Steuerung: "Die Mitgliedsstaaten gewährleisten unter gebührender Wahrung ihrer verfassungsrechtlichen Struktur eine geeignete Lenkung, Überwachung und Steuerung des Niveaus der Aufnahmebedingungen".

Muss man mehr sagen? Zumindest in Deutschland darf (fast) alles so bleiben wie bisher. Der zuvor vorgelegte Richtlinienentwurf war in vielen Punkten wesentlich konkreter gefasst, als das jetzt im Rat verabschiedete Dokument.

UNHCR hat in einer Stellungnahme vom 26.4.2002 grundsätzlich die EU-Harmonisierung für die Behandlung von Asylsuchenden begrüßt. Positiv seien insbesondere jene Vorschriften zu bewerten, welche den Zugang zur medizinischen Versorgung und zum Bildungswesen betreffen, ferner die Möglichkeit zur Ausstellung von Ausweispapieren sowie zur Information zum Asylverfahren einschließlich der Rechtsberatung.

UNHCR ist jedoch der Auffassung, dass viele Bestimmungen der Richtlinie den Mitgliedstaaten einen zu großen Spielraum für Ausnahmen und Anpassungen lassen. So sei z.B. die Entscheidung der EU-Staaten, die national sehr unterschiedlichen Regelungen bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt nicht zu harmonisieren, bedauerlich. Auch die Möglichkeit, bei Asylsuchenden, die sich nicht kooperativ verhalten, oder bestimmte Meldepflichten nicht erfüllen, alle Leistungen, mit Ausnahme medizinischer Notfallhilfe, zu verweigern, sei unangemessen. Grundlegende Hilfen, wie die Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Unterkunft müssten in jedem Falle gewährleistet werden. Es mache keinen Sinn, Asylsuchende "verelenden" zu lassen.

Ob die Möglichkeit, Aufnahmebedingungen für Einzelpersonen einzuschränken oder sogar ganz zu entziehen, im Einklang mit den Schutzbestimmungen der internationalen Menschenrechte steht, wäre zu diskutieren: nach diesen Vorschriften sollte niemandem die Möglichkeit entzogen werden, zumindest grundlegend Ernährung und Unterkunft durch staatliche Institutionen sichergestellt zu erhalten, sofern dies erforderlich ist.

Im Übrigen ist festzustellen, dass die große Mehrheit der in der Richtlinie vorgesehenen Regelungen in Deutschland bereits geltendes Recht im AsylVfG und AsylbLG sind. Umfangreichere Anpassungen der deutschen Rechts-situation an die europäische Richtlinie werden daher nicht erforderlich werden.

Ob eine Harmonisierung durch diese Richtlinie tatsächlich erfolgen und eine Verbesserung für die Betroffenen bringen wird, steht dahin. Erstaunlich ist, dass diese Richtlinie von den Innen- und Justizministern im Europäischen Rat verabschiedet wurde und die eigentlich für die materiellen Aufnahmebedingungen zuständigen Sozialminister an der Entscheidung nicht mitgewirkt haben. Dies zeigt ein weiteres Mal, wie die Entscheidungsprozesse in der EU organisiert sind: Die polizeirechtlichen Aspekte von Sicherheit und Ordnung und weite Ermessensspielräume für die Verwaltung bei der Gewährung von einzelnen Leistungen haben weiterhin Vorrang vor konkreten sozialrechtlichen Ansprüchen und Teilhaberechten.