

# **Länderbericht Deutschland**

## **Inhalt:**

Einleitung.....	3
1. Aktuelle Situation.....	3
2. Statistiken.....	3
A. Gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen.....	8
1. Völkerrechtliche Grundlagen.....	8
2. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen.....	8
3. Zuständigkeiten.....	10
4. Gesellschaftlicher Kontext (Sozialleistungen).....	10
5. Zugang zum Asylverfahren: Einreisevoraussetzungen und Antragstellung.....	11
6. Sonderverfahren.....	12
7. Verteilung.....	14
8. Dublin II.....	17
B. Details: Was gibt die Richtlinie vor? Was ist umgesetzt?.....	18
1. Information (RL Art. 5).....	18
2. Dokumente (RL Art. 6).....	18
3. Rechtsbeistand, Rechtsschutz, soziale Beratung, NGO-Zugang (RL Art. 14).....	19
4. Wohnsitz und Bewegungsfreiheit (RL Art. 7).....	19
5. Familien (RL Art. 8).....	20
6. Medizinische Untersuchungen (RL Art. 9).....	20
7. Grundschule und weiterführende Bildung für Minderjährige, Zugang zu Arbeit, Berufliche Bildung.....	21
7. a) Zugang zu Bildung (RL Art. 10).....	21
7. b) Zugang zum Arbeitsmarkt (RL Art. 11).....	22
7. c) Zugang zu beruflicher Bildung (Art. 12).....	23
8. (Materielle) Aufnahmebedingungen.....	24
8. a) Form der Versorgungsleistung (RL Art. 13/14).....	24
8. b) Räumlichkeiten / Lebensbedingungen.....	25
8. c) Soziokulturelles Umfeld.....	29
8. d) Personal (RL Art. 14 (5)).....	29
8. e) Ausnahmeregelungen, Haft (RL 14 (8) und 16).....	30
9. Medizinische Versorgung (RL Art 15).....	32
10. Einschränkungen und Entzug von Leistungen(RL Art. 16).....	33
11. Allgemeine Grundsätze (RL Art. 17).....	33
11. a) Minderjährige (RL Art 18) und 11. b) Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (RL Art. 19).....	34
11. c) Opfer von Folter und Gewalt (RL Art. 20).....	36
12. Schulung des Personals von Behörden und Organisationen (RL Art. 24).....	37
C. Handlungsbedarf.....	37
Artikel 5 Information.....	38
Artikel 10 Grundschulziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger.....	38
Artikel 7 Wohnsitz und Bewegungsfreiheit.....	38
Artikel 15 Medizinische Versorgung.....	38
Artikel 17-20 Bestimmungen betreffend besonders bedürftiger Personen.....	39
Artikel 17 Allgemeiner Grundsatz.....	39
Artikel 18 Minderjährige und Artikel 19 Unbegleitete Minderjährige.....	39

## Einleitung

### 1. Aktuelle Situation

Im Jahr 2004 haben 35.607 Personen in Deutschland Asyl beantragt. Die Anzahl der Asylbewerber ist damit im Jahr 2004 erneut deutlich zurückgegangen. Gegenüber dem Vorjahr (50.563 Anträge) sank die Zahl der Asylanträge um 14.956 Personen oder 29,6 Prozent. Der historische Tiefstand des vorangegangenen Jahres (niedrigster Stand der Asylbewerberzugangszahlen seit 1984) wurde nochmals drastisch unterboten.

Im gesamten Zeitraum von Januar bis Dezember 2004 hat das Bundesamt – die deutsche Asylbehörde - 61.961 Entscheidungen (Vorjahr: 93.885) getroffen. 960 Personen (1,5 Prozent) wurden als Asylberechtigte (Artikel 16a Grundgesetz) anerkannt. 1.107 Personen (1,8 Prozent) erhielten Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes (Flüchtlingsstatus auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention). Bei 964 Personen hat das Bundesamt Abschiebungshindernisse im Sinne von § 53 des Ausländergesetzes (Ergänzender Schutz) festgestellt.

Die Zahl der Flüchtlinge, die ihren Flüchtlingsstatus im Jahr 2004 verloren haben, stieg stark. Das Bundesamt hat im vergangenen Jahr mehr als 18.000 Widerrufsverfahren eingeleitet. Die am häufigsten betroffenen Gruppen: Flüchtlinge aus dem Kosovo und dem Irak .

Das Zuwanderungsgesetz wurde am 9. Juli 2004 nach mehr als vierjährigem Streit verabschiedet und trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

### 2. Statistiken

#### Asylanträge

Formatted

#### 1. Asylerstanträge (Differenz zum Vorjahr in %)

2003	2004	Differenz +/- (%)
50.563	35.607	-29,6

Quelle: Bundesministerium des Innern (BMI)

#### 2. Asylerstanträge nach Hauptherkunftsländern:

Herkunftsland / Nationalität	2003	2004	Differenz +/- (%)
Türkei	6.301	4.148	-34,2
Serbien und Montenegro	4.909	3.855	-21,5
Russische Föderation	3.383	2.757	-21,5
Vietnam	2.096	1.668	-20,4
Iran	2.049	1.369	-33,2
Aserbaidshän	1.291	1.363	+5,6
Irak	3.850	1.293	-66,4
China	2.387	1.186	-50,3
Nigeria	1.051	1.130	+7,5
Indien	1.736	1.118	-35,6

Quelle: BMI

### 3. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (unter 16 Jahren) nach Hauptherkunftsländern:

Herkunftsland (2004)	Anzahl
Vietnam	153
Türkei	55
Äthiopien	53
Serbien und Montenegro	51
Afghanistan	33
Russische Föderation	32
Eritrea	29
DR Kongo	29
Nigeria	23
Syrien	22
<b>Gesamt</b>	<b>801</b>

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

### Anerkennungsquoten

Formatted

### 4. Entscheidungen und Entscheidungsquoten: <sup>1</sup>

Entscheidungen über Asylanträge	2003		2004	
	Absoluter Wert	%	Absoluter Wert	%
Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familienasyl)	1.534	1.6	960	1.5
Gewährung von Abschiebungsschutz gem. § 51 AuslG	1.602	1.7	1.107	1.8
Abschiebungshindernis gem. § 53 AuslG	1.567	1.7	964	1.6
Ablehnungen	63.002	67.1	38.599	62,3
Sonstige Verfahrenserledigungen	26.180	27.9	20.331	32.8
<b>Entscheidungen insgesamt</b>	<b>93.885</b>	<b>100</b>	<b>61.961</b>	<b>100</b>

Quelle: BAMF

<sup>1</sup> Diese Zahlen beinhalten ausschließlich Entscheidungen des BAMF über Asylanträge.

## 5. Entscheidungen und Entscheidungsquoten nach Hauptherkunftsländern <sup>2</sup>

Herkunftsland / Nationalität	Entscheidungen insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familienasyl)	Gewährung von Abschiebungsschutz gem. § 51 AuslG	Abschiebungshindernis gem. § 53 AuslG	Ablehnungen	Sonstige Verfahrenserledigungen
Türkei	8.201	389 (4.7%)	211 (2.6%)	66 (0.8%)	4.334 (52.8%)	3.201 (39.0%)
Serbien und Montenegro	9.402	4 (0.0%)	1 (0.0%)	77 (0.8%)	3.880 (41.3%)	5.440 (57.9%)
Russische Föderation	3.650	38 (1.0%)	512 (14.0%)	114 (3.1%)	1.766 (48.4%)	1.220 (33.4%)
Vietnam	2.183	1 (0.0%)	3 (0.1%)	32 (1.5%)	1.758 (80.5%)	389 (17.8%)
Iran	3.040	138 (4.5%)	129 (4.2%)	22 (0.7%)	1.668 (54.9%)	1.083 (35.6%)
Aserbaidschan	1.702	25 (1.5%)	19 (1.1%)	14 (0.8%)	1.319 (77.5%)	325 (19.1%)
Irak	3.988	29 (0.7%)	11 (0.3%)	49 (1.2%)	3.327 (83.4%)	572 (14.3%)
China	1.600	17 (1.1%)	43 (2.7%)	0 (0.0%)	1.351 (84.4%)	189 (11.8%)
Nigeria	1.504	0 (0.0%)	0 (0.0%)	10 (0.7%)	1.335 (88.8%)	159 (10.6%)
Indien	1.512	0 (0.0%)	3 (0.2%)	2 (0.1%)	1.122 (74.2%)	385 (25.5%)

Quelle: BAMF

### Zurückweisungen, Zurückschiebungen und Abschiebungen

Formatted

#### 6. Zurückweisungen/Zurückschiebungen in "sichere" Drittstaaten:

Keine aktuellen Daten vorhanden.

#### 7. Abschiebungen (auf dem Luftweg):

2001: **27.051**<sup>3</sup>

2002: **26 286**<sup>3</sup>

2003: **23 944**<sup>3</sup>

Hauptzielländer 2003: BR Jugoslawien (4.361 Personen)<sup>3</sup>  
Türkei (4.052 Personen)<sup>3</sup>

Quelle: Stenographischer Bericht der 93. Sitzung des Deutschen Bundestags. Berlin, 3. März 2004

<sup>2</sup> Diese Zahlen beinhalten ausschließlich Entscheidungen des BAMF über Asylanträge.

<sup>3</sup> Diese Zahlen beinhalten nicht nur Abschiebungen von abgelehnten Asylbewerbern, sondern von allen Ausländern.

**8. Übersicht zu Prüffällen und Aufnahmegesuchen nach Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II) in 2004**

<b>Übernahmeersuchen an Deutschland</b>				
von...	Übernahmeersuchen vom Mitgliedstaat	Ablehnungen durch das Bundesamt	Zustimmungen des Bundesamtes	Erfolgte Überstellungen nach Deutschland
Österreich	478	123	359	141
Belgien	977	207	771	304
Tschechische Republik	34	21	13	5
Spanien	54	22	32	2
Finnland	386	36	354	163
Frankreich	1.447	512	940	315
Griechenland	5	1	4	3
Ungarn	3	1	1	
Irland	24	5	19	1
Island	7	2	6	3
Italien	66	56	9	2
Luxemburg	140	13	130	87
Niederlande	395	48	339	140
Norwegen	894	144	768	430
Polen	12	6	5	2
Portugal	7	2	6	2
Schweden	1.857	226	1.668	780
Slowenien	18	12	6	1
Slowakische Republik	16	13	3	
Großbritannien	643	67	576	300
<b>Gesamt</b>	<b>7.463</b>	<b>1.517</b>	<b>6.009</b>	<b>2.681</b>

<b>Übernahmeersuchen an die Mitgliedsstaaten</b>				
an...	Übernahmeersuchen an den Mitgliedstaat	Ablehnungen durch den Mitgliedstaat	Zustimmungen des Mitgliedstaates	Erfolgte Überstellungen an den Mitgliedstaat
Österreich	1.253	140	1.260	897
Belgien	580	65	468	249
Zypern	1			
Tschechische Republik	117	40	47	15
Estland	2	2		
Spanien	170	37	113	45
Finnland	70	14	49	26
Frankreich	673	128	477	247
Griechenland	254	21	247	126
Ungarn	49	3	34	17
Irland	4	2		
Island	2	1		
Italien	423	95	252	134

Litauen	6		4	1
Luxemburg	57	23	30	15
Niederlande	573	116	460	311
Norwegen	356	94	239	128
Polen	658	15	481	90
Portugal	13	13	3	2
Schweden	780	217	552	336
Slowenien	22	1	19	3
Slowakische Republik	409	16	338	102
Großbritannien	64	25	37	21
<b>Gesamt</b>	<b>6.536</b>	<b>1.068</b>	<b>5.110</b>	<b>2.765</b>

Quelle: BAMF

## Sonderverfahren

Formatted

### 9. Flughafenverfahren

	Aktenanlag en	Mitteilungen gem. § 18a AsylVfG (Keine Entscheidung innerhalb von 2 Tagen)	Entscheidungen innerhalb von 2 Tagen nach Antragstellung			Rechtsmittel bei Verwaltungsgericht <sup>4</sup>		
			insgesa mt	davon anerkannt	davon offensichtlic h unbegründet abgelehnt	ingele gt	stattgege ben <sup>5</sup>	abgelehnt <sup>5</sup>
2003	734	458	279	0	271	199	7	193
01.01.2004 - 30.06.2004	313	157	153	0	153	114	2	108
2004	587	458	279	0	271			

Quelle: BAMF

<sup>4</sup> Hier liegen nur Angaben für den Flughafen Frankfurt vor. Asylsuchende nutzen bei der Einreise auf dem Luftweg nahezu ausschließlich den Flughafen Frankfurt.

<sup>5</sup> Umfasst ggf. auch Entscheidungen über im Vorjahr eingelegte Rechtsmittel. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf Eilanträge, die darauf gerichtet sind, dem Antragsteller die Einreise zu gestatten; eine Entscheidung in der Hauptsache wird damit nicht getroffen.

**A. Gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen**

**1. Völkerrechtliche Grundlagen**

	<b>Ratifiziert</b>	<b>In Kraft</b>	<b>Rang</b>
<b>GFK</b>	1. 9. 1953	22.4.1954	Einfachgesetzlicher Rang
<b>EMRK</b>	7. 8. 1952	3. 9. 1953	Einfachgesetzlicher Rang
<b>UN-Kinderrechtskonvention</b>	5.4.1992	10.07.1992	Die Bundesrepublik hat die UN-Kinderrechtskonvention nur mit einem Vorbehalt ratifiziert, nach dem keine Bestimmung dieser Konvention dahin ausgelegt werden könne, "dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen".
<b>Antifolterkonvention</b>	1.10.1990	31.10.1990	Unterzeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls der UN-Antifolterkonvention durch die Bundesregierung steht noch aus.

**2. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen**

<b>Grundgesetz (Verfassung)</b>	In Kraft seit 1948	Art. 16a: Art.16a Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. Grundgesetzänderung trat am 1.Mai 1993 in Kraft: deutliche Einschränkung dieses Rechts durch die . Einführung der Konzepte „sichere Herkunftsländer und „Sicheren Drittstaaten“ Sichere Drittstaaten" sind alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie weitere europäische Staaten, in denen die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Menschenrechtskommission sichergestellt sind. Dies sind zur Zeit die nicht EU-Staaten Schweiz und Norwegen.
<b>Asylverfahrensgesetz</b>	Bekanntmachung vom 27. Juli 1993 (BGBl. I, S.1361) zuletzt geändert durch Artikel 3	Regelt das Asylverfahren.



	des Zuwanderu ngsgesetz vom 30.07.2004, (BGBl. I 2004, S. 1950)	
<b>Asylbewerberleistungsgesetz</b>	seit 1.11.1993 in Kraft Zwischenze itlich mehrfach verändert	Regelt Rahmenbedingungen für die sozialen Leistungen, die während des Asylverfahrens gewährt werden.
<b>Bundessozialhilfegesetz</b>	bis 31.1.2004 in Kraft	Regelt die Ansprüche, der verbliebenen Sozialhilfebedürftigen.
<b>Sozialgesetzbuch II</b>	seit 1.1.2005 in Kraft	Regelt die Ansprüche für Arbeitsuchende, insbesondere Arbeitslosengeld II.
<b>Sozialgesetz XII</b>	seit 1. 1.2005 in Kraft	Regelt Ansprüche von den verbliebenen Sozialhilfebedürftigen.
<b>Ausländergesetz</b>	bis 31.12.2004 in Kraft	Allgemeine Regelung von Einreise und Aufenthalt von Ausländern, trat am 31.12.2004 außer Kraft.
<b>Aufenthaltsgesetz</b>	ab 1.1.2005 in Kraft	Ersetzt das Ausländergesetz. Regelt Einreise und Aufenthalt von Ausländern sowie Flüchtlingsstatus und ergänzenden Schutz.
<b>Kinder- Jugendhilfegesetz (KJHG)</b>	<b>und</b> verkündet im Bundesgese tzblatt am 26. Juni 1990	Die Bezeichnung KJHG steht für das Achte Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII), in dem fast alle wesentlichen Regelungen zum Jugendhilferecht zusammengefasst sind. Wesentliche Regelungsbereiche sind die Jugendarbeit, Kinder- und Jugendschutz, Beratung in Trennungs- und Scheidungsangelegenheiten, Kindertageseinrichtungen und Hilfen zur Erziehung. Stark sozialpädagogisch orientierte Hilfsangebote stehen neben ordnungsrechtlichen Aufgaben. Geregelt wird beispielsweise die so genannte Inobhutnahme von minderjährigen Flüchtlingskindern.

Unterhalb dieser bundesweit geltenden Gesetze existieren in fast jedem der 16 Bundesländer eigene Flüchtlingsaufnahmegesetze, die die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in den jeweiligen Ländern konkreter festlegen. Ergänzt werden diese Aufnahmegesetze durch Verordnungen oder ministerielle Erlasse.

### **3. Zuständigkeiten**

Das „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ (Bundesamt), das bis zum In-Kraft-Treten der entsprechenden Vorschriften des Zuwanderungsgesetzes „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ hieß, hat eine Monopolzuständigkeit für asyl- und ausländerrechtliche Entscheidungen im Asylverfahren. Es handelt sich hierbei um eine Bundesbehörde, die dem Bundesinnenministerium unterstellt ist.

Zuständig für die Bearbeitung von Asylanträgen ist in aller Regel die nach dem Gesetz zuständige Außenstelle des Bundesamtes (vgl. § 14 Abs. 1 AsylVfG) (= die der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung zugeordnete Außenstelle). Dort wird die Anhörung durchgeführt und die Entscheidung in der ersten Verwaltungsinstanz getroffen. Im Rahmen eines so genannten Asylfolgeantrages ist grundsätzlich die Außenstelle zuständig, die auch im Erstverfahren für die Bearbeitung zuständig war (vgl. § 71 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG).

Für die Erstaufnahme ist die Aufnahmeeinrichtung zuständig, in der sich der Betroffene gemeldet hat, wenn sie über einen freien Aufnahmeplatz gemäß der festgelegten Aufnahmequote verfügt und die ihr zugeordnete Außenstelle des Bundesamtes Asylanträge aus dem Herkunftsland des Ausländers bearbeitet (vgl. § 44 ff. AsylVfG). Erst mit der persönlichen Meldung des Asylsuchenden bei der für die Bearbeitung seines Asylantrages zuständigen Außenstelle des Bundesamtes wird der Asylantrag rechtswirksam gestellt.

Der Vollzug des Ausländerrechts liegt weitgehend in der Kompetenz der Bundesländer – also im wesentlichen in der Zuständigkeit der Länderinnenministerien und deren nachgeordneten Behörden. Die Ausländerbehörden sind für alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Aufenthaltsgesetz (bisher Ausländergesetz) zuständig. Die Ausländerbehörden sind den jeweiligen Landesinnenministerien unterstellt.

Für Entscheidungen über Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind in der Regel die Sozialämter zuständig.

### **4. Gesellschaftlicher Kontext (Sozialleistungen)**

Menschen, die nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt aufkommen können, haben einen Anspruch auf staatliche Hilfe. Der Gesetzgeber hat mit einer grundlegenden Reform die sozialen Sicherungssysteme umgewandelt. Die Gesetzesänderungen sind zum 1.1.2005 in Kraft getreten.

#### **Situation bis zum 31.12.2004:**

Nach der alten Rechtslage hatten Arbeitslose zunächst einen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Langzeitarbeitslose hatten im Anschluss an das Arbeitslosengeld einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe – die Höhe beider Leistungen hing von dem letzten Einkommen ab.

Sozialhilfebedürftige hatten einen Anspruch nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Die Sozialhilfe betrug für einen Erwachsenen (Haushaltsvorstand) in den alten Bundesländern 345,00 € und 331,00 € in den neuen Bundesländern. Zusätzlich wurden die Kosten für Miete und Gesundheitsversorgung vom Sozialamt der zuständigen Gemeinde übernommen.

#### **Situation ab dem 1.1.2005:**

Der Gesetzgeber hat die bisherige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum „Arbeitslosengeld II“ zusammengefasst. Anspruchsberechtigte sind demnach hilfsbedürftige Erwerbsfähige zwischen 15 und 65 Jahren, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der BRD haben. Miteingefasst werden auch deren Angehörige. Die Höhe des Arbeitslosengeld II setzt sich aus einer Leistung in ungefährer Höhe des

Sozialhilfesatzes und einer Pauschale für einmaligen Bedarf sowie den „angemessenen“ Unterkunfts-kosten zusammen. Wird das Arbeitslosengeld II im Anschluss an das Arbeitslosengeld gezahlt, dann gibt es zu dem Grundbetrag noch zwei Jahre lang einen Zuschlag von maximal 160,00 € Generell wird für den Anspruch auf Arbeitslosengeld II vorausgesetzt, dass der Arbeitsuchende auch erwerbsfähig ist. Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, haben Ansprüche entweder auf Sozialhilfe oder entsprechende Leistungen.

### **Spezielle Situation für Asylsuchende:**

Sowohl nach der alten wie nach der neuen Rechtslage werden Asylsuchende rechtlich gesondert behandelt. Sie haben keinen Anspruch auf die normalen Sozialleistungen (alte Sozialhilfe oder neues Arbeitslosengeld II).

Für Asylsuchende gilt das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Dieses Sondergesetz wurde 1993 eingeführt. Gemäß § 3 AsylbLG beträgt der Regelsatz für einen Erwachsenen (Haushaltsvorstand) 184,07 € die vorrangig als Sachleistungen oder nicht bare Abrechnungen wie beispielsweise Wertgutscheinen zu gewähren sind. Dazu kommen Barleistungen (Taschengeld) in Höhe von 40,90 €. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde eine Art Menschenwürde zweiter Klasse konstruiert, indem die Leistungen für Asylbewerber um ca. 30% unter BSHG-Niveau und damit deutlich unter dem Existenzminimum angesiedelt wurden. Damit können Grundbedürfnisse kaum noch erfüllt werden, die medizinische Versorgung von Asylbewerbern bleibt auf akute Fälle reduziert

und auch der verfassungsrechtlich garantierte Rechtsschutz ist faktisch verwehrt, da durch die Regelversorgung mit Sachleistungen und nur geringen Barleistungen kaum ein Rechtsbeistand finanziert werden kann.

### **5. Zugang zum Asylverfahren: Einreisevoraussetzungen und Antragstellung**

Bei einer versuchten Einreise in die Bundesrepublik auf dem Landweg und Asylantragstellung an der Grenze gilt seit 1993 das Konzept der „sicheren Drittstaaten“. Als „sichere Drittstaaten“ sind mit der Grundgesetzänderung 1993 alle EU-Mitgliedsstaaten und die damals angrenzenden Nicht-EU-Staaten (und Norwegen) definiert worden.

Asylsuchende konnten ohne inhaltliche Prüfung ihres Asylgesuchs und ihrer Asylgründe in den „sicheren Drittstaat“ zurückgewiesen werden. Eine Überprüfung, ob der Nachbarstaat in einem individuellen Fall tatsächlich als sicher eingestuft werden konnte, war nicht vorgesehen.

Bis zum 1.5.2004 mussten die Grenzbehörden die Einreise verweigern, wenn der Asylsuchende aus einem sicheren Drittstaat einreisen wollte. Die Möglichkeit einer Asylantragstellung an der Landesgrenze war also bestenfalls eine theoretische Möglichkeit, die in der Praxis nicht vorkam, da die BRD von sicheren Drittstaaten umgeben war.

Seit dem 1.9.2003 kommt die Dublin II-Verordnung zur Anwendung. Die Verordnung ist europäisches Gemeinschaftsrecht und tritt an die Stelle multilateraler Abkommen wie beispielsweise Dublin I (Dubliner Übereinkommen). Sie regelt, welcher EU-Mitgliedstaat zuständig für die Prüfung eines Asylantrags ist. Somit ist die Drittstaatenregelung seit dem EU-Beitritt der östlichen Nachbarländer am 1.5. 2004 obsolet. Nun werden auf diese Länder Dublin II-Entscheidungen getroffen.

Bei der illegalen Einreise an der Ostgrenze Deutschlands wurden die Asylantragsteller vor dem 1.5.2004 in Zellen des Bundesgrenzschutz (BGS) untergebracht und in der Regel innerhalb von 48

Stunden in den Nachbarstaat zurückgeschoben, wenn die Einreise über diesen Staat belegt werden konnte und wenn dieser Staat der Rückübernahme zugestimmt hatte.

Seit dem 1.5.2004 werden Asylsuchende, die bei der illegalen Einreise gefasst werden, häufig in Abschiebungshaft genommen. Das BAMF überprüft dann, welches Land nach Dublin II zuständig ist für die Durchführung des Asylverfahrens und beantragt die Rückübernahme. Wenn dieses Land die eigene Zuständigkeit für das Asylverfahren anerkennt, so erfolgt durch den BGS die Rücküberstellung des Asylsuchenden.

Unerlaubt eingereiste Ausländer können unbeschadet der in zwischenstaatlichen Übereinkommen festgelegten Frist nicht mehr zurück geschoben werden, wenn sie sich länger als sechs Monate unerlaubt in Deutschland aufgehalten haben. In diesem Falle ist nur die Abschiebung möglich.

Bei der Einreise auf dem Luftweg gibt es für zwei Flüchtlingsgruppen mit dem so genannten „Flughafenverfahren“ ein dem „normalen“ Asylverfahren vorgeschaltetes Sonderverfahren (s.u.).

Wer im Landesinneren einen Asylantrag stellt, wird an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung verwiesen und dort untergebracht. Mit Hilfe eines bundesweiten Verteilungssystems wird innerhalb weniger Tage die zuständige Aufnahmeeinrichtung ermittelt, wobei gesetzlich festgelegte Aufnahmequoten für die einzelnen Bundesländer berücksichtigt werden (s.u.). Dort stellt der Asylsuchende dann den förmlichen Asylantrag.

### **Dauer des Asylverfahrens**

Aktuelle Angaben über die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren bis zur ersten Entscheidung liegen nicht vor. Im Jahre 2002 betrug sie bei erstinstanzlichen Entscheidungen, durchschnittlich zwei Wochen bei Asylanträgen, die als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden, in anderen Fällen bis zu drei Monaten. Die durchschnittliche Asylverfahrensdauer im Jahre 2003 betrug bis zur letztinstanzlichen, abschließenden Entscheidung 23,7 Monate, dabei wurden ca. 25% der Anträge innerhalb der ersten sechs Monate endgültig entschieden. Weitere 6,4% der Antragsteller mussten länger als fünf Jahre auf ihre Entscheidung warten. (Quelle: BAMF)

### **6. Sonderverfahren<sup>6</sup>**

Es gibt in Deutschland nur ein Sonderverfahren im Grenzbereich. Im Zuge der Grundgesetzänderung, wurde einfach gesetzlich geregelt das sogenannte Flughafenverfahren eingeführt. Es kommt seit dem 1. Juli 1993 zur Anwendung.

#### **Das Flughafenverfahren (Verfahrensablauf)**

Für Einreisen auf dem Luftweg gilt im Falle einer Asylbeantragung ein Sonderverfahren, das sogenannte „Flughafenverfahren“ (§ 18a AsylVfG). Das Asylverfahren wird vor der Entscheidung des Bundesgrenzschutzes über die Gestattung der Einreise des Ausländers - also noch im Transitbereich - durchgeführt. Zwei Personengruppen sind dem Flughafenverfahren unterworfen

- 1) Asylsuchende, die keine oder verfälschte Ausweispapiere mit sich führen
- 2) Asylsuchende, die aus einem sicheren Herkunftsland – (vgl. § 29a AsylVfG) Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Ungarn, Senegal, der Slowakischen oder Tschechischen Republik – kommen.

Lehnt das Bundesamt den Asylantrag innerhalb von zwei Tagen als „offensichtlich unbegründet“ ab, wird dem Antragsteller die Einreise verweigert. In diesem Fall wird dem Asylbewerber die

---

<sup>6</sup> Das ICF-Team besuchte die Flüchtlingsunterkunft am Frankfurter Flughafen am 16.9.2004.

Möglichkeit angeboten, eine Beratung durch einen Rechtsanwalt über die Erfolgsaussichten eines etwaigen Rechtsmittels zu erhalten. Die Kosten der Beratung werden vom Bund getragen. Ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ist innerhalb von drei Tagen beim Verwaltungsgericht zu stellen und kann auf Antrag um vier Tage verlängert werden. Die Einreise ist zu gestatten, wenn das Gericht nicht innerhalb von 14 Tagen über den Eilantrag entschieden hat (der zuständige Richter am Verwaltungsgericht entscheidet in der Regel ohne persönliche Anhörung des Asylsuchenden). Der Asylsuchende durchläuft sodann das reguläre Asylverfahren. Der Asylsuchende bleibt im Transitbereich des Flughafens bis zur gerichtlichen Entscheidung im Eilverfahren und wird bei einer negativen Gerichtsentscheidung direkt zurückgewiesen.

Kommt das Bundesamt zu keiner offensichtlich-unbegründet-Entscheidung oder teilt es dem BGS mit, dass es nicht kurzfristig entscheiden kann, etwa weil der Fall von besonderer Schwierigkeit ist oder noch Ermittlungen erforderlich sind, oder hat das Bundesamt innerhalb von zwei Tagen nach der Asylantragstellung noch keine Entscheidung getroffen, ist dem Asylbewerber die Einreise zu gestatten (§ 18 a VI AsylVfG). Das Gleiche gilt, wenn nach einer offensichtlich-unbegründet-Entscheidung des Bundesamtes ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 18 a IV AsylVfG gestellt wurde und das Verwaltungsgericht dem Antrag stattgegeben oder es hierüber innerhalb von 14 Tagen nicht entschieden hat.

Asylsuchende, die im Eilverfahren abgelehnt sind, und nicht zurückgewiesen werden können (fehlende Papiere, mangelnde Aufnahmebereitschaft des Herkunftslandes, etc.) müssen entweder eine „Freiwilligkeitserklärung“ unterschreiben und im Transitbereich bleiben oder sie werden in Abschiebungsbzw. Zurückweisungshaft genommen. Im Gegensatz zu Asylsuchenden, die in Abschiebungshaft kommen, werden diejenigen, die weiterhin im Transitbereich des Flughafens bleiben, keinem Haftrichter vorgeführt. Obwohl sie faktisch inhaftiert sind, wird die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung nicht in regelmäßigen Abständen von einer unabhängigen Instanz geprüft.

### **Wo findet das Flughafenverfahren statt ?**

Voraussetzung für die Durchführung eines Flughafenverfahrens ist, dass die Unterbringung auf dem Flughafengelände möglich ist. Das Flughafenverfahren kann an den Flughäfen Berlin-Schönefeld, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg und München durchgeführt werden.

Das Flughafenverfahren wird hauptsächlich in Frankfurt am Main durchgeführt, da Asylsuchende bei der Einreise auf dem Luftweg nahezu ausschließlich über diesen großen internationalen Flughafen einreisen. In Frankfurt existiert auch eine ständig besetzte Außenstelle des Bundesamtes, während an den Flughäfen Düsseldorf, Hamburg, Berlin-Schönefeld und München lediglich bei Bedarf genutzte Nebenstellen bestehen.

### **Soziale Aufnahmebedingungen: Unterbringungssituation am Beispiel Frankfurt am Main**

Nach der Kündigung des Betreuungsvertrags durch das Land Hessen wird die soziale Betreuung der Flüchtlinge am Frankfurter Flughafen seit Januar 2004 von Bediensteten des Landes Hessen wahrgenommen. Von den einst 18 hauptamtlichen Mitarbeitern der Caritas und des Evangelischen Regionalverbandes sind nur noch zwei Mitarbeiter hauptberuflich im kirchlichen Flughafensozialdienst tätig. Das Land kontrolliert sich künftig selbst, und damit fällt die soziale und politische Kontrolle aus. Dass im Flughafenverfahren die abgeschotteten Asylsuchenden ein „Fenster zur Welt“ hatten, dafür waren die kirchlichen Träger bisher Garant.

Die neue Unterkunft (Gebäude 587 – bezogen im Mai 2002) befindet sich abseits der zentralen Flughafengebäude.

Die Kontrollen im Gebäude tätigt eine Securityfirma, die vom Land Hessen beauftragt ist, sowie der Bundesgrenzschutz. Der Aufenthaltsbereich ist ausgestattet mit einer öffentlichen Telefonzelle. Das

Essen wird von einer Cateringfirma angeliefert. An einem Automaten sind Getränke und Süßigkeiten sowie Zigaretten erhältlich. Wasser, Tee und Kaffee gibt es jederzeit. Die Bibliothek ist ganztägig zugänglich; für Kinder gibt es ein Spielzimmer und Geräte im Freien. Moslems und Christen wird jeweils ein Gebetsraum zur Verfügung gestellt. Die Zimmer werden mit maximal vier Personen belegt. Für Familien gibt es kombinierte Zimmer. Ein eigener Trakt ist für unbegleitete Minderjährige reserviert. Bei der Erstaufnahme durch die SozialarbeiterInnen werden auch Wohnwünsche abgeklärt. Eine der vier SozialarbeiterInnen ist auch Nachts anwesend. Daneben gibt es noch Personal für Verwaltung und Organisation. Ärztliche Sprechstunden sind 3 Mal wöchentlich (Vertragsarzt für Allgemein- und Tropenmedizin), in Problemfällen werden die Asylsuchenden ins Krankenhaus gebracht. Die Röntgenuntersuchung findet in der Flughafenklinik statt. 2 Mal pro Woche sind Dolmetscher für Farsi, Arabisch und Dari hier, andere werden bei Bedarf angefordert. Die Sozialarbeiter sollten zwei Sprachen sprechen. Besuche von Freunden und Angehörigen sind nach vorheriger Anmeldung möglich. In einem eigenen Zimmer findet die asylrechtskundige Beratung durch Anwälte statt.<sup>7</sup>

### **Kritik am Flughafenverfahren**

Das Flughafenverfahren ist wegen der Art der Unterbringung (Haftbedingungen), der Dominanz der polizeilichen Maßnahmen und der Schwierigkeiten einer anwaltlichen Vertretung rechtsstaatlich fraglich. Die psychische Situation der Flüchtlinge – insbesondere von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen oder von traumatisierten Personen – wird nicht berücksichtigt. Hinzu kommt, dass auch das gerichtliche Verfahren mangelhaft erscheint. Denn regelmäßig befindet das Verwaltungsgericht ohne eine persönliche Anhörung des Betroffenen allein aufgrund des schriftlichen Eilantrages. Zwar ist es nach jahrelanger Auseinandersetzung gelungen, einen anwaltlichen Flughafennotdienst zu installieren, und die katastrophale Unterbringungssituation zu verbessern, gleichwohl erschweren der enorme Zeitdruck und die psychische Situation der Flüchtlinge einen ordnungsgemäßen und vollständigen Vortrag. Viele der Ablehnungen, auch am Flughafen, stützen sich deshalb auf eine angebliche Unglaubwürdigkeit des Flüchtlings. Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit setzt jedoch vor allem einen persönlichen Eindruck voraus, den der Richter bei einer Entscheidung ohne Anhörung nicht besitzt.

### **7. Verteilung**

In jedem der 16 Bundesländer gibt es mindestens eine zentrale Erstaufnahmeeinrichtung sowie Flüchtlingslager (Gemeinschaftsunterkünfte), deren Anzahl von Land zu Land stark divergiert und deren Kapazität bis zu mehr als 500 Plätzen reichen kann. Eine Vielzahl dieser Unterkünfte wird von privaten Unternehmen betrieben, allerdings gibt es auch solche in kommunaler Trägerschaft oder in der Verantwortung von Wohlfahrtsverbänden.<sup>8</sup>

Nach der Äußerung eines Asylbegehrens wird der Asylsuchende an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung verwiesen, erkennungsdienstlich behandelt und dort untergebracht. Von dort wird über das bundesweite Verteilungssystem EASY (Erstverteilung von Asylbewerbern) die für seine Unterbringung zuständige Erstaufnahmeeinrichtung ermittelt. Erstaufnahmeeinrichtungen werden von den jeweiligen Bundesländern betrieben, wobei jeder Einrichtung eine Außenstelle des Bundesamts zugeordnet ist. Aktuell existieren noch 24 Außenstellen.

---

<sup>7</sup> Seit 30. Mai 1998 erfolgt die kostenlose Beratung der Asylsuchenden im Transitbereich des Frankfurter Flughafens durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Sie sollen die Beratung organisieren und insbesondere sicherstellen, dass anwaltlicher Rat für Asylsuchende nach Ablehnung in der ersten Instanz innerhalb der kurzen Fristen im Flughafen gewährleistet ist.

<sup>8</sup> Hier insbesondere die Arbeiterwohlfahrt (AWO)

Die Aufnahmequoten der einzelnen Bundesländer bestimmen sich nach dem so genannten Königsteiner Schlüssel, der für jedes Jahr entsprechend der Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder errechnet wird.

<b>Bundesland</b>	<b>Aufnahmequote</b>
Baden-Württemberg	12,66 %
Bayern	14,84 %
Berlin	4,93 %
Brandenburg	3,13 %
Bremen	0,95 %
Hamburg	2,49 %
Hessen	7,23 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,15 %
Niedersachsen	9,14 %
Nordrhein-Westfalen	21,84 %
Rheinland Pfalz	4,72 %
Saarland	1,25 %
Sachsen	5,34 %
Sachsen-Anhalt	3,13 %
Schleswig-Holstein	3,26 %
Thüringen	2,94 %

Die Bundesländer haben in ihren jeweiligen Flüchtlingsaufnahmegesetzen festgelegt, in welcher Weise die Asylsuchenden innerhalb des Bundeslandes verteilt werden. In der Regel hat jede Gemeinde eine bestimmte Quote an Flüchtlingen aufzunehmen und unterzubringen.

Mit In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes werden einschneidende Rechtsfolgen an die Verletzung der so genannten Meldepflicht geknüpft: Teilt der Asylsuchende einer Behörde wie beispielsweise der Polizei oder dem Bundesgrenzschutz, die nicht für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sind, sein Asylbegehren mit, wird er von diesen an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weitergeleitet, von der er wiederum an eine andere, für ihn zuständige Aufnahmeeinrichtung weitergeleitet werden kann.

Verletzt der Asylsuchende die Weiterleitungsandrohung muss er mit scharfen verfahrensrechtlichen Sanktionen rechnen. So wird kein Asylverfahren durchgeführt, wenn er der Aufforderung, sich bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu melden, nicht nachkommt. Stellt er zu einem späteren Zeitpunkt einen Asylantrag, gilt dieser als Folgeantrag, d.h. der Betroffene wird so behandelt, als ob er bereits erfolglos einen Asylantrag gestellt hat. Somit wird in solchen Fällen nur dann noch ein Asylverfahren durchgeführt, wenn sich die Sach- und Rechtslage seit dem Zeitpunkt, zu dem er seinen Asylantrag pflichtgemäß hätte stellen können, zu seinen Gunsten geändert hat oder neue Beweismittel vorliegen.

### **Neue Verteilungsregelung ab 1. Januar 2005 für Personen, die nicht um Asyl ersuchen**

Neu geregelt ist im ab dem 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Zuwanderungsgesetz, dass auch so genannte unerlaubt eingereiste Ausländer nach § 15 a AufenthG bundesweit verteilt werden. Diese Regelung betrifft alle Ausländer, die unerlaubt eingereist sind und weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können. Unter dieser heterogenen Personengruppe befinden sich Menschen, die auf ausländerrechtlicher Ebene um eine ergänzende Schutzform nachsuchen. Außerdem Kinder zwischen 16 und 18 Jahre, die sehr wohl schutzbedürftig sind, und nur deshalb keinen Asylantrag stellten, damit sie nicht dem bundesdeutschen Verteilungssystem unterworfen werden.



Findet eine Verteilung statt, sind erkennungsdienstliche Maßnahmen durchzuführen um die Identität zu sichern. Bei Kindern unter 14 Jahren sind diese Maßnahmen unzulässig, nicht aber andere Maßnahmen, beispielsweise oder insbesondere Befragung.

Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch eine vom Bundesinnenministerium bestimmte zentrale Verteilungsstelle, wobei sich der Verteilungsmechanismus an den für Asylsuchende anlehnt. Die Betroffenen haben dabei keinen Anspruch darauf, in ein bestimmtes Land oder an einen bestimmten Ort verteilt zu werden. Nur wenn der Ausländer vor Veranlassung der Verteilung nachweist, dass eine Haushaltsgemeinschaft zwischen Ehegatten oder Eltern und minderjährigen Kindern besteht „oder sonstige zwingende Gründe bestehen, die der Umverteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen“, ist dem bei der Verteilung zwingend Rechnung zu tragen.

Zentrale Verteilungsstelle wird das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sein. Jedes Bundesland bestimmt bis zu sieben Behörden, die die Verteilung durch die zentrale Verteilungsstelle veranlassen und verteilte Ausländer aufnehmen.

Die Ausländerbehörde, bei der sich der Ausländer gemeldet hat, kann den Ausländer verpflichten, sich zu diesen Behörden zu begeben, sofern nicht der Schutz von Ehe und Familie oder zwingende Gründe einer Verteilung entgegenstehen. Ein Widerspruch gegen die Verteilung ist nicht zulässig, die Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Die Landesbehörde erlässt schließlich die Anordnung, dass sich der Ausländer zur zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu begeben hat.

Der Ausländer ist so lange verpflichtet, in dieser Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, bis er innerhalb des Landes weiterverteilt wird; auch hier ist weder Widerspruch möglich, noch hat die Klage aufschiebende Wirkung. Diese Wohnverpflichtung endet mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels oder der Aussetzung der Abschiebung, d.h. der Erteilung einer Duldung. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass der Landesgesetzgeber für Geduldete ebenfalls die Unterbringung in vergleichbaren Einrichtungen vorschreibt, da die landesinterne Verteilung durch Rechtsverordnungen oder Landesgesetze geregelt werden soll. Mit dieser Regelung wurde als „Nebeneffekt“ des Zuwanderungsgesetzes die Möglichkeit der zwingenden Lagerunterbringung von sogenannten Geduldeten eingeführt.

## **8. Dublin II**

Auf der Grundlage der Regelungen des Dubliner Übereinkommens bzw. der seit dem 1.9.2003 angewendeten Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (sog. Dublin II) wurden im Jahr 2004 vom Bundesamt 6.536 Aufnahmegesuche an andere EU-Mitgliedstaaten gestellt (2003: 4.883). Die Zahl der von anderen EU-Staaten an die BRD gerichteten Aufnahmegesuche betrug 2004: 7.463 (2003: 7.475). Viele Asylsuchende, für die ein anderer EU-Mitgliedstaat nach der Dublin II-Verordnung zuständig ist, werden bis zu ihrer Abschiebung in dieses Land in Abschiebungshaft genommen.

Beispiel: Im Land Brandenburg betrifft dies in der zweiten Hälfte 2004 zunehmend Flüchtlinge aus Tschetschenien, die über Polen in die BRD einreisen. Bei tschetschenischen Familien wird der Mann in das Abschiebungsgefängnis Eisenhüttenstadt gebracht, während der Rest der Familie in der auf dem selben Gelände gelegenen Erstaufnahmeeinrichtung darauf warten muss, bis die Zuständigkeitsprüfung gemäß Dublin II durchgeführt worden ist.

In der Praxis sind im Jahr 2004 verschiedene Fälle bekannt geworden, in denen die Betroffenen bis zu acht Monaten während der Zuständigkeitsüberprüfung inhaftiert worden sind. Nach deutschem Asylrecht ist eine Inhaftierung von längstens vier Wochen nach Eingang des Asylantrages zulässig (§ 14 Abs. 4 Satz 3 AsylVfG). Dies gilt auch in Fällen von Dublin II. Die Entlassung aus der Haft bei Überschreitung der Frist kann vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingeklagt werden.

Teilweise werden die in der Dublin II-Verordnung festgelegten Fristen für die Übernahmegesuche nicht eingehalten. Trotz Ablauf der Fristen werden die Dublin II-Verfahren weitergeführt. Hier bestehen Rechtsunsicherheiten in der Anwendung der Dublin II-Verordnung. Ein weiteres Problem

ist, dass die Gerichte in vielen Fällen keinen einstweiligen Rechtsschutz gegen Dublin II-Entscheidungen geben. Es werden Normen angewandt, die einen Ausschluss vom einstweiligen Rechtsschutz wegen Einreise über einen sicheren Drittstaat vorsehen. Darüber hinaus bleibt unklar, inwieweit Dublin II Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs.2-7 AufenthG (Ergänzender Schutz) berücksichtigt.

Asylsuchende, die aus anderen EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland rücküberstellt worden sind, werden in die für sie ursprünglich zuständigen Landkreise verteilt.

## **B. Details: Was gibt die Richtlinie vor? Was ist umgesetzt?**

Das Zuwanderungsgesetz hat die verschiedenen mittlerweile beschlossenen EU-Richtlinien im Asyl- und Flüchtlingsbereich überwiegend noch nicht umgesetzt. Nur Aspekte der sogenannten Qualifikationsrichtlinie wurden beispielsweise bereits im § 60 Aufenthaltsgesetz (Klarstellung, dass Opfer nichtstaatlicher Verfolgung und geschlechtsspezifischer Verfolgung in den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen) umgesetzt.

In einem sogenannten 2. Änderungsgesetz sollen im Frühjahr 2005 die verschiedenen EU-Richtlinien in nationalstaatliches Recht umgesetzt werden.

Im Januar 2005 lagen noch keine Gesetzesentwürfe vor. Die Frist zur Umsetzung der Aufnahme richtlinie wird nicht eingehalten. Das Bundesinnenministerium hat in verschiedenen Stellungnahmen deutlich gemacht, dass man für Deutschland keinen unmittelbaren Umsetzungsbedarf bezüglich der Aufnahme richtlinie sehe. Deutschland hat bei den Verhandlungen im Rat diese Richtlinie an verschiedenen Stellen verschärft. Die gravierendsten Punkte sind:

- 1) der restriktive Zugang zum Arbeitsmarkt (Deutschland wollte den Arbeitsmarktzugang überhaupt nicht gemeinschaftsrechtlich regeln)
- 2) die Einschränkung der Freizügigkeit
- 3) die Möglichkeit der Unterbringung von Kindern ab 16 Jahren in Lagern mit Erwachsenen.

### **1. Information (RL Art. 5)**

Allgemeine Informationen über den Ablauf des Asylverfahrens erhalten Asylsuchende von den Mitarbeitern des Bundesamtes zu Beginn ihres Asylverfahrens. Dazu erhalten sie während ihrer ersten Anhörung ein Informationsblatt, das in 56 verschiedenen Sprachen verfügbar ist. Mit diesem Informationsblatt sollen Asylsuchende über den Ablauf des Asylverfahrens und insbesondere über ihre Mitwirkungspflichten im Asylverfahren informiert werden. Die in der Richtlinie vorgesehenen Informationen über „Organisationen oder Personengruppen, die spezifischen Rechtsbeistand gewähren“ oder ihnen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen behilflich sein können, sind in diesem Informationsblatt nicht enthalten.

Bezogen auf die sozialen Aufnahmebedingungen, Zugang zur medizinischen Versorgung sind im Asylbewerberleistungsgesetz keine Informationspflichten gegenüber Asylsuchenden geregelt.

Eine gesetzlich verankerte Verfahrens- und Rechtsberatung als wesentliche Voraussetzung für ein faires und effizientes Asylverfahren existiert in Deutschland nicht. Nur im Flughafenverfahren wird auf Grund eines Verfassungsgerichtsurteils von 1996 ein kostenlose asylrechtskundige Beratung gewährleistet.

### **2. Dokumente (RL Art. 6)**

Asylsuchende erhalten nach Antragsstellung eine Aufenthaltsgestattung (vgl. § 55 Asylverfahrensgesetz). Zuständig für die Ausstellung der Bescheinigung über die

Aufenthaltsgestattung ist das Bundesamt (die jeweilige Außenstelle), solange der Ausländer verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Im Übrigen ist die Ausländerbehörde zuständig, auf deren Bezirk die Aufenthaltsgestattung beschränkt ist (§ 63 AsylVfG). Die Aufenthaltsgestattung enthält ein Foto, die persönlichen Daten des Asylsuchenden, einen Vermerk über die Beschränkung des Aufenthaltsbereiches (Residenzpflicht) und darüber, inwieweit der Asylsuchende einen Zugang zum Arbeitsmarkt besitzt.

### **3. Rechtsbeistand, Rechtsschutz, soziale Beratung, NGO-Zugang (RL Art. 14)**

Sozialleistungen für Asylsuchende werden auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes gewährt und sind damit auch einklagbar. Allerdings gibt es zur konkreten Umsetzung dieses Gesetzes zusätzlich oft Runderlasse und Verwaltungsverordnungen, die nur zum Teil öffentlich bekannt sind, und die von Verwaltungsmitarbeitern oft unter Missachtung der gesetzlichen Regelungen gegen die Asylsuchenden ausgelegt werden.

Der Zugang zu einer unabhängigen Verfahrensberatung und die Bedingungen für eine qualifizierte Sozial- und Rechtsberatung sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Generell existieren in den neuen Bundesländern sehr viel weniger unabhängige Beratungsstellen als in den alten. Angesichts der Finanzkürzungen im sozialen Bereich und der stark rückläufigen Asylzahlen findet deutschlandweit ein massiver Abbau von Beratungskapazitäten statt.

Weil die Erstanthörung von ganz entscheidender Bedeutung für den weiteren Verlauf und den Ausgang des Asylverfahrens ist, wäre eine unabhängige Verfahrensberatung vor der Erstanthörung von enormer Bedeutung. Diese findet in der Regel nicht statt.

#### **Zugang zu Unterkünften**

Generell haben die Betreiber das Hausrecht in den Gemeinschaftsunterkünften, d.h., dass sie über Besuchserlaubnisse bzw. -verbote entscheiden können, wenn nicht sowieso schon - wie z.B. in der Erstaufnahmeeinrichtung Chemnitz - ein generelles Besuchsverbot seitens der Ausländerbehörde erlassen worden ist.

Rechtsbeistände oder -berater von Asylbewerbern erhalten, so sie die oft abgelegenen Unterkünfte überhaupt besuchen, Zugang zu den Einrichtungen. Auseinandersetzungen gibt es oftmals um den Zugang von Nicht-Regierungsorganisationen. Der Begriff Nicht-Regierungsorganisationen umfasst Organisationen sehr verschiedenen Charakters. Besonderen Schwierigkeiten sehen sich kleinere Flüchtlingsorganisationen und -initiativen gegenüber. Zum Teil wird der Zugang untersagt, obwohl Gründe der Sicherheit nicht erkennbar sind. Das Recht des Asylsuchenden, Besuch auch von Vertretern von Nicht-Regierungsorganisationen erhalten zu können, ist Ausfluss allgemeiner Persönlichkeitsrechte. Diese können nur unter besonderen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Art. 14 Abs. 7 RL scheint den besonderen Charakter von Nicht-Regierungsorganisationen, die durchaus nicht alle registriert sind, zu verkennen, indem der Zugang zur Unterbringungseinrichtung nur NGO's gewährleistet werden soll, die von UNHCR beauftragt und von dem Mitgliedsstaat anerkannt worden sind.

### **4. Wohnsitz und Bewegungsfreiheit (RL Art. 7)**

Seit 1982 gibt es die sogenannte Residenzpflicht, die in § 56 Asylverfahrensgesetz festgelegt worden ist. Danach darf der Asylsuchende den Bezirk der Ausländerbehörde, der er zugewiesen worden ist, nicht verlassen. Mit besonderen Gründen kann er einen entsprechenden „Urlaubsantrag“ (§ 58) bei der Ausländerbehörde stellen, aber oft wird die Genehmigung zum Verlassen des Bezirks verweigert. Wird ein Asylsuchender ohne diese Genehmigung außerhalb seines vorgeschriebenen Bezirks kontrolliert, so droht ihm eine Geldbuße. Mehrmalige Verstöße gegen die Residenzpflicht können mit einer Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr bestraft werden. Für derartige Strafen sind

Beispiele bekannt. Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen das persönliche Erscheinen des Asylsuchenden erforderlich ist, können ohne Erlaubnis wahrgenommen werden.

Gemäß der Aufnahmerichtlinie sind Entscheidungen über entsprechende „Urlaubsanträge“ im Falle einer Ablehnung zu begründen. In der bundesdeutschen Praxis werden Anträge zum Verlassen des zugewiesenen Gebiets oftmals nur mündlich und ohne Begründung abgelehnt, wenngleich Verwaltungsakte nach deutschen Verwaltungsverfahrenrecht auf Verlangen schriftlich begründet und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen werden müssten, um gegebenenfalls eine Grundlage für einen Widerspruch zu haben. Für die Betroffenen besteht spätestens mit der Umsetzung der Richtlinie ein Anspruch auf einen schriftlichen Bescheid.

Zunehmend wehren sich Flüchtlinge gegen die Residenzpflicht. Neben Demonstrationen und anderen politischen Aktivitäten gegen diese Residenzpflicht versuchen einige Flüchtlinge auf juristischem Wege dieses Gesetz bis vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu bringen und dort als Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verurteilen zu lassen.

Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz wird diese Residenzpflicht nicht etwa abgeschafft, sondern gegenüber der bestehenden Regelung noch ausgeweitet. Zukünftig soll auch bei Erlöschen der Aufenthaltsgestattung die Residenzpflicht automatisch weitergelten, das bedeutet, dass abgelehnte Asylsuchende, die nicht abgeschoben werden können, weiterhin in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt bleiben, bis die Ausländerbehörde dies ausdrücklich aufhebt.

## **5. Familien (RL Art. 8)**

Wenn die Familie gemeinsam in der Bundesrepublik ankommt und Asylantrag stellt, wird die Einheit der Familie gewahrt. Familien, deren Mitglieder zu unterschiedlichen Zeitpunkten in der BRD einen Asylantrag stellen, können danach einen Antrag auf **Umverteilung** stellen. Chancen auf eine entsprechende Genehmigung bestehen allerdings nur für die unmittelbare Kernfamilie, d.h. für Eltern und ihre minderjährigen Kinder bis zu 16 Jahren. Bei anderen Verwandtschaftsgraden oder bei Geschwistern über 16 Jahren hängt Umverteilung vom Wohlwollen der zuständigen Behörden ab.

Minderjährige Kinder von Asylbewerbern werden in der Regel gemeinsam mit ihren Eltern untergebracht. Die auch von einige Gerichten geteilte Auffassung, dass Eltern und Kindern zumindest nicht auf Dauer in einem gemeinsamen Raum untergebracht werden sollten, wird in Ländererlassen bzw. -praxis häufig nicht berücksichtigt. Somit wird dem Recht der Eltern auf den Schutz der Privatsphäre und der ehelichen Gemeinschaft nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Situation wird dadurch verschärft, dass in vielen Gemeinschaftsunterkünften Gemeinschaftsräume nicht kindgerecht sind und kindergerechte Angebote nicht vorhanden sind.

## **6. Medizinische Untersuchungen (RL Art. 9)**

Eine Quarantänezeit unmittelbar nach der Asylantragstellung gibt es in Deutschland nicht. Nach § 62 Abs.1 AsylVfG sind Asylsuchende, die in einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft wohnen, verpflichtet eine ärztliche Untersuchung auf übertragbare Krankheiten und eine Röntgenaufnahme der Atmungsorgane mitzumachen. Es findet kein Zwangstest bezüglich HIV statt. Dennoch berichten Sozialarbeiter aus Sachsen und Bayern, dass dieser bei Asylsuchenden ohne deren Zustimmung durchgeführt wurde.

Welcher Arzt die Untersuchungen durchführt und welchem Umfang sie haben, wird auf der Ebene des jeweiligen Bundeslandes festgelegt. Dolmetscher stehen dafür in der Regel nicht zur Verfügung.

## 7. Grundschule und weiterführende Bildung für Minderjährige, Zugang zu Arbeit, Berufliche Bildung

### 7. a) Zugang zu Bildung (RL Art. 10)

In allen Bundesländern haben Kinder und Jugendliche, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Aufenthaltsstatus, grundsätzlich das Recht auf den Besuch einer Schule. Durchsetzbar ist dieses Recht jedoch oftmals nur dann, wenn auch eine **Schulpflicht** existiert. Da der Bereich Bildung in den Kompetenzbereich der Bundesländer fällt, gibt es in den jeweiligen Schulgesetzen unterschiedliche Regelungen:

Nach den Schulgesetzen der Mehrzahl der Bundesländer sind Kinder und Jugendliche schulpflichtig, die dort ihren Wohnsitz, ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder ihre Ausbildungs- oder Arbeitsstätte haben. Andere Regelungen, so z. B. § 52 des Bremischen und § 40 des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes knüpfen an die "Wohnung" bzw. die "Ausbildungsstätte" an. Bayern (Art. 35 Abs. 1 S. 2 EUG) und Berlin (§ 15 SchulG) haben die Schulpflicht der Asylbewerber und geduldeten Flüchtlinge ausdrücklich geregelt. Andere, so z. B. Hamburg, haben Kinder von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen per Verwaltungsrichtlinie der Schulpflicht unterworfen. Die Mehrzahl der Länder, die Asylbewerber für schulpflichtig hält, lässt diese erst mit der Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung beginnen.

Eine Übersicht ergibt folgendes Bild: In vollem Umfange unterliegen der Schulpflicht Flüchtlingskinder einschließlich der Asylbewerber in Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. In eingeschränktem Umfange, nämlich nach Entlassung aus den Aufnahmeeinrichtungen, besteht eine Schulpflicht auch für Asylbewerber (und geduldete Flüchtlinge) in Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen; während längerfristig Geduldete gem. §§ 53 und 54 AuslG der Schulpflicht unterliegen, sind Asylbewerber in folgenden Ländern von ihr ausgeschlossen: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. Die Ausnahme von Asylbewerbern von der Schulpflicht wird durchweg damit begründet, dass kein „gewöhnlicher Aufenthalt“ im Sinne der jeweiligen Schulgesetze vorliegen würde. Allerdings sprechen sowohl der staatliche Erziehungsauftrag gem. Art. 7 GG als auch das Bildungsrecht der Kinder dafür, im schulrechtlichen Zusammenhang nicht Kinder vom Schulbesuch auszuschließen, deren Aufenthalt von Gesetzes wegen nur begrenzten Charakter hat, erfahrungsgemäß aber oft Jahre dauert. Deshalb spricht alles dafür, jedenfalls nach Verlassen der Aufnahmeeinrichtungen, also nach Ablauf der ersten drei Monate des Aufenthalts, von einem gewöhnlichen Aufenthalt auszugehen.

Die Schulpflicht kann neun oder zehn Jahre umfassen, generell besteht eine Berufsschulpflicht bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Diese kann durch Besuch einer weiterführenden Schule, durch eine Berufsausbildung oder ein Arbeitsverhältnis erfüllt werden.

Insgesamt besteht also keine deutschlandweite Einheitlichkeit in Bezug auf die Beschulung von Flüchtlingskindern, was sich in der Praxis in unterschiedlichen schulischen Angeboten für diese Kinder fortsetzt. Die konkrete Ausgestaltung des tatsächlichen Schulbesuchs und eventueller besonderer Angebote für Flüchtlingskinder lässt sich daher nicht verallgemeinern, sondern hängt u.a. von der Lage des Heims (z.B. Schulweg), dem Interesse der Heimleitung und dem Engagement ehrenamtlicher Helfer ab.

Wenn keine Schulpflicht besteht, ergeben sich häufig Schwierigkeiten, das Recht auf Beschulung gegenüber der Schulbehörde durchzusetzen. Faktisch führt dies dazu, dass vielen Flüchtlingskindern der Schulbesuch verwehrt bleibt. Die in vielen Fällen nicht bereitgestellten

Deutschkurse und Fördermaßnahmen wirken sich zusätzlich generell erschwerend auf den Schulbesuch aus.

Der Besuch weiterführender Schulen bis zum Abitur ist prinzipiell möglich, wird aber in der Praxis unter Verweis auf das Erreichen der Volljährigkeit des öfteren verwehrt. Das Erlernen eines Berufes oder die Aufnahme eines Studiums ist für Kinder von Asylsuchenden in der Regel nicht möglich.

In Bramsche-Hesepe im Bundesland Niedersachsen wird zur Zeit die erste deutsche Lagerschule für die in dem dortigen Heim lebenden Kinder eingerichtet. Im Lager sollen so genannte „Förderklassen“ eingerichtet werden, die die Kinder auf den Besuch der Regelschule vorbereiten sollen. Jeweils zum Ende eines Schulhalbjahres soll bestimmt werden, „ob die Beschulung dieses Kindes im folgenden Schulhalbjahr in einer Regelklasse stattfinden kann.“ Grundlage für die Entscheidung ist nicht nur die „Leistungsentwicklung“ des Kindes, sondern auch die „prognostizierte Aufenthaltsdauer“. Da diese allerdings aufgrund des Konzeptes eher kurz gehalten werden soll, ist kaum davon auszugehen, dass eines der Kinder aus dem Lager eine Schule in Bramsche oder Hesepe besuchen wird.

### 7. b) Zugang zum Arbeitsmarkt (RL Art. 11)

Das Zuwanderungsgesetz hat den Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt neu strukturiert. Nach dem bisherigen System mussten die Aufenthaltsgenehmigung einerseits und die Arbeitsgenehmigung andererseits getrennt beantragt werden. Künftig enthält der Aufenthaltstitel zugleich die Entscheidung über die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme. Die Entscheidung über den Zugang zur Beschäftigung trifft in der Sache jedoch nicht die Ausländerbehörde, sondern sie holt die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ein.

Für Asylbewerber ist der Arbeitsmarktzugang während des Asylverfahrens beschränkt.

Wie bisher werden Asylsuchende auch nach dem In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes nur einen eingeschränkten Arbeitsmarktzugang haben.

Eine selbständige Erwerbstätigkeit ist während des gesamten Asylverfahrens nicht erlaubt.

Aber auch die Möglichkeit zu einer unselbständigen Beschäftigung ist restriktiv geregelt. Asylsuchende unterliegen einem einjährigen Arbeitsverbot. Dieses Verbot ist gesetzlich geregelt (§ 61 Abs. 2 AsylVfG).

Nach Ablauf dieses einjährigen Arbeitsverbotes haben Asylsuchende einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Das heißt, dass eine Beschäftigung nur erlaubt wird, wenn eine Arbeitsstelle in Deutschland nicht mit einem Deutschen, einem EU-Bürger oder einem anderen bevorrechtigten Arbeitnehmer zu besetzen ist. Diese Arbeitsmarktprüfung ist ausgesprochen bürokratisch und dauert mehrere Wochen. Das führt in der Praxis oftmals dazu, dass der Arbeitgeber nicht auf die Erteilung der Arbeitserlaubnis an den betreffenden Flüchtling wartet und die freie Stelle anderweitig besetzt. Ob eine Chance auf einen Arbeitsplatz besteht, hängt davon ab, in welchem Bundesland der Betreffende lebt. In manchen Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit sehr hoch ist, führt die Vorrangprüfung zu einem faktischen Arbeitsverbot, so zum Beispiel in großen Teilen Ostdeutschlands.

In Aufnahmeeinrichtungen können Asylsuchende zu so genannten „Arbeitsgelegenheiten“ verpflichtet werden. Lehnt ein Asylbewerber „unbegründet“ eine solche Tätigkeit ab, verliert er seinen Anspruch auf Sozialleistungen.

Die Tätigkeiten können einerseits Arbeiten in der Aufnahmeeinrichtung umfassen oder aber auch gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt werden. Es ist eine Bezahlung von 1,05 € pro Stunde vorgesehen.

Allerdings sind diese Beschäftigungsmöglichkeiten nicht in jedem Heim gegeben, ihre Zahl ist oft relativ gering und sie sind oft nur von vorübergehender Dauer.

Für die Asylbewerber, die einen Arbeitsplatz gefunden haben, entstehen Nachteile, wenn sie arbeitslos werden. Sie haben zwar zunächst einen einjährigen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Danach sind sie jedoch gesetzlich von dem Anspruch auf soziale Grundsicherung für Erwerbsfähige (Arbeitslosengeld II) ausgeschlossen. Dies stellt eine Diskriminierung im Verhältnis zu anderen Arbeitssuchenden dar. Damit einher geht, dass Asylbewerber auch keinen Anspruch auf Arbeitsfördermaßnahmen, wie z.B. Weiterbildungen, haben.

Einen Anspruch auf Integrationskurse, die insbesondere dem Spracherwerb dienen, haben Asylbewerber nicht. Erst anerkannte Flüchtlinge haben einen Anspruch auf Sprachkurse. Durch diese Regelung entstehen erhebliche und unnötige Verzögerungen bei der Integration in den Arbeitsmarkt, da notwendige Sprachkenntnisse erst nach großem Zeitverlust erworben werden.

Statt einen Anspruch auf reguläre Sozialleistungen (Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe) haben Asylbewerber lediglich Anspruch auf Leistungen nach einem Sondergesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Leistungen liegen rund 30 % unter den regulären Sozialleistungen.

Leben Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften, können ihnen die Sozialleistungen als Sachleistungen gewährt werden. Sie bekommen lediglich ein Taschengeld von 40,90 €

#### 7. c) Zugang zu beruflicher Bildung (Art. 12)

Bildung wird für Asylsuchende nur als schulische Bildung für Kinder und Jugendliche gewährt und zwar nur bis zum Erreichen der Schulpflichtaltersgrenze bzw. dem Erreichen des Abiturs. Ein Studium ist in der Regel nicht möglich, solange kein fester Aufenthaltsstatus für die Asylsuchenden erreicht ist.

Ebenso haben junge Flüchtlinge mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung erhebliche Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden. Dies hängt zum einen mit der angespannten Lage auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt zusammen, zum anderen aber auch mit der Tatsache der zeitlichen Befristung ihres Aufenthalts. Dadurch sind sie gegenüber anderen Lehrstellenbewerbern benachteiligt: Ausbildungsbetriebe nehmen sie oftmals nicht in den Kreis der Bewerber mit auf, da durch die Befristung die Anwesenheit der Betroffenen über die gesamte Dauer des Ausbildungsverhältnisses nicht gewährleistet ist.

Dazu kommen rechtliche Hürden, die die Aussicht auf einen Ausbildungsplatz weiter erschweren. Für eine betriebliche Berufsausbildung benötigen sie eine Arbeitsgenehmigung, wobei deutsche Lehrstellensuchende und ihnen rechtlich gleichgestellte Ausländer vorrangig vermittelt werden müssen. Trotz arbeitsmarktpolitischer Bedenken kann ihnen in Einzelfällen und als Ausnahme hiervon eine Arbeitserlaubnis erteilt werden, wenn ihre Versagung eine besondere Härte bedeuten würde.

Dadurch ist eine Ausbildung für Flüchtlinge mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung in Bundesländern oder Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und hohem Ausbildungsplatzmangel nahezu unmöglich.

Durch die geringen Chancen von jungen Asylbewerbern und Geduldeten auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz reduziert sich der Zugang zu einer beruflichen Ausbildung in vielen Fällen auf die Teilnahme an berufsorientierten Kursen oder berufsbildendem Schulunterricht. Schulische Ausbildungen erfordern nur dann eine Arbeitsgenehmigung, wenn sie einen hohen Praxisanteil beinhalten. Allerdings ist auch die Zahl dieser überbetrieblichen Ausbildungsplätze sehr beschränkt und sie werden auch hauptsächlich in Städten und nur für wenige Berufsfelder angeboten.

In manchen Städten, z.B. in Niedersachsen, werden berufsvorbereitende Ausbildungen auch für Asylsuchende zwischen 16 und 25 Jahren angeboten.

Darüber hinaus sind durch die Gemeinschaftsinitiative der EU EQUAL in einigen Bundesländern (Thüringen, Hamburg, Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Saarland, Nordrhein-Westfalen) seit 2002 Projekte entwickelt worden, mit denen auch Asylsuchenden mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus berufliche Qualifizierungskurse angeboten werden. Dieses Programm wird zunächst für drei Jahre erprobt; seine Fortsetzung und Weiterfinanzierung über das Jahr 2005 hinaus ist ungewiss.

## **8. (Materielle) Aufnahmebedingungen**

### **8. a) Form der Versorgungsleistung (RL Art. 13/14)**

Zuständig für die Gewährung von Versorgungsleistungen sind die Länderregierungen. Den Umfang der Leistungen regelt das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das hinsichtlich der Form der Leistungen ein Ermessen einräumt. Die Praxis der einzelnen Bundesländer ist diesbezüglich unterschiedlich. Neben der Zurverfügungstellung der Unterkunft als Sachleistung gewähren einzelne Bundesländer flächendeckend Geldleistungen, während andere das Sachleistungsprinzip rigide umsetzen. Die Sicherstellung des Lebensunterhaltes geschieht zum Teil durch die Vergabe von Gutscheinen, zum Teil durch eine Vollversorgung mit Lebensmittelpaketen. Im Falle der Vollversorgung mit Sachleistungen verbleibt den Betroffenen nur noch der Anspruch auf einen Bargeldbetrag in Höhe von 40,90 € monatlich von Beginn des 15.ten Lebensjahres an bzw. 20,45 € bis zur Vollendung des 14.ten Lebensjahres.

Neben den sogenannten Grundleistungen sieht das AsylbLG Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4) vor, wobei die Leistungen bei Krankheit sich auf die Behandlung akuter Krankheiten und Schmerzzustände beschränken. Nach § 6 AsylbLG können sonstige Leistungen im Wege des Ermessens gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhaltes oder die Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Insbesondere hier kann nicht davon ausgegangen werden, dass die leistungsgewährende Behörde von Amts wegen prüft, ob ein solcher Bedarf gegeben ist.

Zur Sicherstellung der Unterbringung und der damit verbundenen Betreuungsleistung bedienen sich die einzelnen Bundesländer nach Ablauf der Erstaufnahmephase i. d. R. privater Unterkunftsbetreiber oder der Angebote von Nichtregierungsorganisationen. Die Kosten für die Unterbringung werden den Heimbetreibern in der Regel in Form von Pro-Kopf-Pauschalen erstattet. Von den in der Regel in Verordnungen festgelegten Pauschalen müssen die Unterkunftsbetreiber alle Betriebskosten und die Kosten für das angestellte Personal bestreiten.

Die Landesaufnahmegesetze bzw. die hierzu ergangenen Verordnungen legen zum Teil Art und Umfang der zu erbringenden Betreiberleistungen nur unzureichend fest. Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte, die Wohnflächen, Ausstattung und anderes regeln, gibt es nicht in allen Bundesländern. Wo sie existieren, sind sie überwiegend am unteren Rande des Vertretbaren. Wirksame Kontrollen der Unterkünfte und der Betreiber sind selten und in Anbetracht der teilweise fehlenden Regelungen schwierig.

Die Asylsuchenden im Rahmen des AsylbLG gewährten Leistungen sind nicht bedarfsdeckend, unabhängig von der Frage, ob sie als Geld- oder Sachleistungen erbracht werden. Gegenüber dem Versorgungsniveau des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sind sie um mindestens 30 % geringer.



Der Wert der Leistungen für Asylbewerber, die i. S. d. § 44 AsylVfG außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, beträgt für den Haushaltsvorstand 184,07 € für Haushaltsangehörige bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres 112,48 € für Haushaltsangehörige ab Beginn des 8. Lebensjahres 158,50 €

Verschiedene Formen von Mangelversorgung treten auf. Personen, die diesem geringen Leistungsniveau drei Jahre lang unterworfen worden waren, haben in der Regel nach drei Jahren Aufenthalt Anspruch auf das normale Sozialhilfeniveau, wenn sie „die Dauer des Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.“ Das am 01.01.2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz dehnt den Kreis der Bezieher geminderter Leistungen weiter aus.

### **Wer bekommt Leistungen nach dem AsylbLG ? (Stand: 01. Januar 2005)**

1. Leistungsberechtigte sind Menschen, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem AsylVerfG besitzen. Alle Asylsuchende im Dublinverfahren bekommen die gleichen Leistungen wie Asylsuchende, deren Antrag in Deutschland geprüft wird.
2. Menschen die über einen Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist (Flughafenverfahren).
3. Darüber hinaus Flüchtlinge, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 I, § 24 (Vorübergehender Schutz) oder 25 Abs. 4 oder 5 (Aufenthalt aus humanitären Gründen) des AufenthG besitzen.
4. Menschen, die eine Duldung nach § 60 a (Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung) des AufenthG besitzen und
5. Menschen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn die Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist.
6. Das gleiche gilt für Ehegatten, Lebenspartner und die minderjährigen Kinder der aufgelisteten Personen in Nr. 1 – 5.
7. Menschen die einen Folgeantrag nach § 71 AsylVerfG oder einen Zweitantrag nach § 71 a des AsylVerfG stellen.

### 8. b) Räumlichkeiten / Lebensbedingungen<sup>9</sup>

Der Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung im Zusammenhang mit der Stellung eines Asylantrages ist obligatorisch. Die Verpflichtung, in einer solchen Einrichtung zu wohnen, endet spätestens nach drei Monaten. Asylantragsteller, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften der dann aufnahmeverpflichteten Kreise und Städte untergebracht werden. Dabei ist das öffentliche Interesse gegen die Belange des Ausländers abzuwägen. Die Unterbringung in Privatwohnungen oder die Unterkunftsgewährung durch Verwandte ist dem gemäß möglich. Die Verwaltungspraxis ist unterschiedlich, ebenso der Anteil der in Privatwohnungen unterbrachten Personen an der Gesamtzahl in den einzelnen Bundesländern.

So gibt es in Sachsen-Anhalt z.B. einen Landkreis (Sangershausen), in dem seit 1992 die dezentrale Unterbringung von Asylsuchenden praktiziert wird. In vielen anderen Landkreisen ist die Unterbringung in Heimen die Regel.

In Sachsen dagegen erhalten Flüchtlinge nur in seltenen Fällen eine eigene Wohnung. Im Dezember 2002 lebten in Sachsen 9.742 Asylsuchende in einer der 59 Gemeinschaftsunterkünfte und nur 1.230 (11,2%) in einer eigenen Wohnung. Am ehesten haben noch Familien mit Kindern oder Flüchtlinge, die eine entsprechende ärztliche Bescheinigung vorweisen können, eine Chance auf

---

<sup>9</sup> Hier können nur Beispiele geschildert werden (besuchte Einrichtungen). Dieses Kapitel erfasst nicht die komplette Unterbringungssituation in einem Land, sondern zeigt im Vergleich, wie weit die Unterbringungsstandards auseinander gehen. Siehe Vorwort.

dezentrale Unterbringung. Es wurde aber auch von einer Familie mit zwei Kindern berichtet, die in Sachsen schon länger als zehn Jahre in einer Gemeinschaftsunterkunft leben muss.

Größe, Unterbringungskapazität und tatsächliche Belegung der Unterkünfte sind ebenso unterschiedlich wie deren Lage. Einige Bundesländer bevorzugen die Unterbringung in Großunterkünften mit mehreren 100 Plätzen, obwohl nach Feststellungen von Nicht-Regierungsorganisationen die Folgeprobleme mit der Größe der Unterkünfte zumeist zunehmen. Unter diesen Umständen ist die Art der infrage kommenden Objekte häufig auf ehemalige Kasernen oder vergleichbare Einrichtungen beschränkt. Lage und Erreichbarkeit der Unterkünfte sind sehr verschieden. Es gibt eine große Anzahl von Heimen – insbesondere in den östlichen Bundesländern, die als ehemalige Militäranlagen im Wald versteckt liegen, oft mehrere Kilometer von der nächsten Ortschaft entfernt und mit unzureichender Verkehrsanbindung. Die Untergebrachten müssen Fahrtkosten – außer zur Erfüllung verwaltungsrechtlicher Mitwirkungspflichten – zumeist von dem ihm zur Verfügung stehenden Taschengeld bezahlen, was ihre Mobilität und Möglichkeiten weiter einschränkt.

Über die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Bewohnern in Gemeinschaftsunterkünften können keine Aussagen getroffen werden. Durch die unterschiedlichen Länderpraktiken in Bezug auf die Unterbringung langfristig Geduldeter, Ausnahmen von der Unterbringung für bestimmte Personengruppen usw. ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Die in § 53 Abs. 1 AsylVfG vorgesehene Ermessensausübung bei der Entscheidung über Ausnahmen von der Gemeinschaftsunterbringung findet häufig nicht oder nur unzureichend statt. Das Überwiegen des öffentlichen Interesses wird von Behörden häufig angenommen und ist von den Verwaltungsgerichten nur eingeschränkt überprüfbar. Durch die geringe Anerkennungsquote im Asylverfahren bleibt die Regelung des § 53 Abs. 2 AsylVfG, nach der die Wohnverpflichtung in der Gemeinschaftsunterkunft endet, wenn das Bundesamt oder ein Gericht eine Anerkennung ausgesprochen hat, ohne großen Effekt.

Zudem ist den betroffenen Ausländern in diesen Fällen auferlegt, eine anderweitige Unterkunft selbst nachzuweisen, wobei Mehrkosten gegenüber der Gemeinschaftsunterbringung nicht entstehen dürfen.

In der Praxis zeigt sich, dass in vielen Gemeinschaftsunterkünften Menschen über viele Jahre hinweg leben und selbst nach negativem Abschluss des Asylverfahrens wegen des Vorliegens von Abschiebungshindernissen mit einer Duldung versehen weiterhin leben müssen.

In manchen Unterkünften berichten Asylsuchende, dass beengte Dauerunterbringung und unsensible Belegung von Unterkünften, Mangel an Freizeitmöglichkeiten und fehlender Mobilität Faktoren dafür sind, dass gewalttätige Auseinandersetzungen in den Unterkünften vorkommen. Mancherorts wird berichtet, dass darauf mit hausinternen Sanktionen, gelegentlich einer Art „Kollektivstrafen“ von Seiten des überforderten Personals reagiert wird. Ob hier präventiv reagiert wird, hängt von der Einstellung der Betreiber und des oftmals für diese Aufgabe nicht eigens qualifizierten Personals ab. Bewohner von Gemeinschaftsunterkünften in bestimmten Regionen fühlen sich vor Gewalt, die durch Externe ausgeübt wird, nicht ausreichend geschützt und sehen sich insbesondere aufgrund isolierter Lage ihrer Räumlichkeiten zum Teil „wie auf dem Präsentierteller“ gegenüber rechtsradikalen Übergriffen. Zu Unsicherheitsgefühlen trägt auch bei, dass selbst nach Angriffen auf Gemeinschaftsunterkünfte nicht regelmäßig dafür Sorge getragen wird, dass die verunsicherten Opfer im Wege der Umverteilung vor erneuter Gewalt geschützt werden.

Insbesondere Frauen beklagen sich häufig, dass ihrem Interesse vor Anmache und sexualisierter Gewalt wirksam geschützt zu sein, nicht ausreichend durch die Gestaltung der Unterbringung Rechnung getragen wird. Dazu gehören Beschwerden über nicht wirksam verhinderte

Belästigungen, die durch nicht ausreichende Trennung von Sanitäreinrichtungen und die nicht gegebene Abschließbarkeit der Zimmer begünstigt wird.

Angesichts der Vielzahl der Heime in den einzelnen Bundesländern lassen sich allerdings keine verallgemeinerbaren Angaben zum baulichen Zustand, zur Sauberkeit, zur Ausstattung, zur Verpflegung und ähnlichen Dingen machen.<sup>10</sup>

Umverlegungen von einer Gemeinschaftsunterkunft in die andere werden gelegentlich so durchgeführt, dass die Betroffenen nicht frühzeitig unterrichtet werden und die Notwendigkeit der Belegung nicht ausreichend dargelegt wird. Da durch zurück gehende Flüchtlingszahlen häufig Unterkünfte geschlossen werden, ergeben sich in der Praxis häufig Probleme, wenn Betroffene bereits lange in einer Einrichtung leben und mit der Umverlegung ihre örtlichen Kontakte verlieren oder die Kinder gar die Schule wechseln müssen. Bei der Entscheidung über die Schließung von Unterkünften spielen vorrangig wirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle, kaum jemals Qualitätserwägungen. In der Regel genügt es den Behörden, die anstehende Schließung vor diesem Hintergrund als notwendig zu bezeichnen, um die Umverlegung durchzusetzen. Lediglich das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern hat sich systematisch die Schließung abgelegener Unterkünfte zum Ziel gesetzt.

### **Flüchtlingsbeiräte**

Beiräte oder Delegationen der untergebrachten Personen, die sich an der Verwaltung der materiellen oder nichtmateriellen Aspekte des Lebens beteiligen könnten, gibt es sehr selten. Aufgrund der großen Fluktuation und der unterschiedlichen Herkunft der Untergebrachten ist das Engagement für eventuell gemeinsame Angelegenheiten schwierig. Damit die Bereitschaft der Untergebrachten an der Verwaltung von Gemeinschaftsunterkünften mitzuwirken geweckt wird, müsste zunächst eine Bereitschaft der zuständigen Behörden und Ministerien vorhanden sein, Mindestanforderungen an einer menschenwürdige Unterbringung klarer zu regeln und diese Regelungen den Betroffenen in verständlicher Form zugänglich zu machen. Dadurch würde

---

<sup>10</sup> Ein besonders abschreckendes Beispiel der ICF-Besichtigungen in Deutschland war die Gemeinschaftsunterkunft Großhartau / Seeligstadt im Bundesland Sachsen. Der bauliche Zustand dort ist erschreckend. Treppenhäuser und Flure sind kahl, länger nicht gestrichen und trübe beleuchtet. Die Zimmer sind mit Linoleum ausgelegt, der sich an den Rändern wölbt. Die Fenster sind alt und bei kaltem Wetter sind die Räume wahrscheinlich schwer zu beheizen. Die Grundausstattung der Zimmer ist karg: Eisenbetten, Stühle, Spinde scheinen aus NVA-Zeiten zu stammen. Besonders die Flüchtlinge, die schon lange in der Unterkunft leben, haben das Mobiliar in der Regel mit Sperrmüll-Funden ergänzt. Auch Kühlschränke werden nicht gestellt, sondern müssen von den Flüchtlingen selbst (vom Sperrmüll) beschafft werden. In den Wohnbaracken finden sich Kakerlaken in größerer Zahl. Laut Betreiber wird das Ungeziefer regelmäßig bekämpft, doch scheinen die Maßnahmen sowohl in den Augen der Flüchtlinge als auch des Recherche-Teams höchst ineffektiv.

Am stärksten kritisierten die Bewohner die Ausstattung der sanitären Anlagen und insbesondere, dass nur in einem Haus eine tatsächliche Trennung derselben nach Geschlechtern existiert. Von den Angestellten wird dies damit begründet, dass sich die Flüchtlinge nicht an die Kennzeichnung halten würden. Die Flüchtlinge und insbesondere zwei junge Mädchen stellten jedoch fest, dass es keine getrennten Waschräume gäbe, und sie deshalb kaum zu duschen wagen, weil Männer ihnen beim Duschen zuschauen würden. Toiletten und Waschbecken sind nur wenige vorhanden. Laut einer Angestellten wurden demolierte Sanitäreinrichtungen aus Kostengründen nur teilweise erneuert.

Soweit ersichtlich, werden die Räume von den Flüchtlingen selbst saubergehalten. Die Reinigung der Sanitären Anlagen, Flure und Treppenhäuser werden als sogenannte gemeinnützige Arbeiten an Flüchtlinge vergeben, die diese gegen einen Stundenlohn von 1,02 € säubern.

Es gibt außer Spielplatz und Sportplatz keine allgemein zugänglichen Möglichkeiten der Bildung oder Unterhaltung.

Ein „Gemeinschaftsraum“, in dem nach Aussage des Ausländeramts in unregelmäßigen Abständen Deutschkurse angeboten wurden, wird nur für besondere Anlässe zugänglich gemacht. Ein Fernseher, der dort gestanden haben soll, war bei unserem Besuch nicht vorhanden, eine Tischtennisplatte, die vom Unterkunftsleiter erwähnt wurde, existierte ebenfalls nicht. Auf Nachfrage stellte der Leiter fest, dass sie kaputt gegangen wäre und aus finanziellen und aus „pädagogischen“ Gründen nicht ersetzt werden würde.

deutlich, in welchem Rahmen eine Mitwirkung überhaupt möglich bzw. durch welche Vorgaben sie beschränkt ist.

### 8. c) Soziokulturelles Umfeld

Die Unterbringung von Asylsuchenden in Sammellagern führte und führt in vielen Fällen zu Abwehrreaktionen der lokalen Bevölkerung. Besonders drastisch sind die Überfälle und Anschläge auf Unterkünfte, die sich vor allem Anfang der neunziger Jahre stark häuften. Die Möglichkeit sozialer Kontakte und kultureller Angebote hängt ganz entscheidend von der Lage des Heims ab. Auch hier gibt es ein deutliches Stadt-Land- und auch ein Ost-West-Gefälle.

Soziokulturelle Kontakte werden meistens aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, von engagierten Einzelpersonen oder Gruppen und aus Kirchengemeinden aufgenommen, neben einzelnen Wohlfahrtsverbänden, die professionelle Sozialberatung und Betreuung anbieten.

### 8. d) Personal (RL Art. 14 (5))

Bundesgesetzliche Vorgaben für Qualifikation und Schulung des in Unterbringungseinrichtungen eingesetzten Personals gibt es nicht. Zum Teil gibt es einige Vorgaben auf Landesebene. In der Regel werden jedoch nicht verbindlich bestimmte Formalqualifikationen wie einschlägige Hochschulabschlüsse vorausgesetzt. Betreiberfirmen ist es folglich freigestellt, in welchem Umfang sie Fachpersonal im Rahmen ihrer Gesamtaufgabe einsetzen. Der Hauptakzent bei der Unterbringung liegt auf der Vermeidung von Obdachlosigkeit und der materiellen Versorgung, auf Konfliktvermeidung und Kontrolle. Ein Verständnis dafür, dass die spezifische Situation von Asylsuchenden einen besonderen Beratungsbedarf hervorbringt, der ihrer defizitären Lebenslage geschuldet ist, besteht nur zum Teil. Zum Teil werden in den Einrichtungen keine Sozialarbeiter oder Personen mit vergleichbarer Berufsqualifikation eingesetzt, zum Teil erfolgt die entsprechende sozialarbeiterische Betreuung durch mehr oder minder intensive externe Beratung, die überwiegend durch behördliche Sozialarbeiter erfolgt. Soweit sonstiges Personal eingesetzt wird, gibt es Defizite im Bereich gezielter Fortbildung im interkulturellen Kontext. Wo Betreiber Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsdienste übertragen, entstehen nicht selten Konflikte.<sup>11</sup>

Qualifizierte psychologische Betreuung findet in den Flüchtlingsheimen nicht statt; sie ist ausschließlich in speziellen sozialpsychologischen Zentren möglich und regional in unterschiedlichem Maße vorhanden bzw. zugänglich. Das Ausmaß der Beteiligung von Ehrenamtlichen an der Betreuung von Flüchtlingen hängt ebenfalls von dem Betreiber des Heims bzw. von dem jeweiligen Heimleiter ab.

---

<sup>11</sup> Das angestellte Personal der von uns besuchten Gemeinschaftsunterkunft in Großhartau/Seeligstadt (s. a. Bericht) hatte keine sozialarbeiterische oder sozialpädagogische Ausbildung. Es ist in erster Linie für den reibungslosen Ablauf in dem Heim zuständig, nimmt also eher Hausmeisterfunktionen wahr. Trotz der Größe dieser Einrichtung (Kapazität 340 Plätze) wird dort keine regelmäßige unabhängige Beratung oder Betreuung angeboten. Nur wenn ehrenamtliche Mitarbeiter des Sächsischen Flüchtlingsrates aus Dresden anreisen, wozu sie nur sporadisch in der Lage sind, kann in einzelnen Fällen Unterstützung gewährt werden. Von Seiten des Heimbetreibers bzw. des Heimleiters wird dieses ehrenamtliche Engagement nicht gerne gesehen und schon gar nicht unterstützt oder gefördert.

In der Erstaufnahmeeinrichtung in Chemnitz sind dagegen insgesamt drei ausgebildete, z. T. mehrsprachige Sozialarbeiter von dem privaten Betreiber angestellt. Ihr Kontakt zu den Flüchtlingen schien recht gut zu sein, wohl auch weil sie selber Flüchtlinge bzw. Migranten gewesen sind. Allerdings war ihre Abhängigkeit von ihrem Arbeitgeber während unseres Besuches nicht zu übersehen. Für den alltäglichen Betrieb der EAE ist weiteres Personal eingestellt. Ehrenamtliches Engagement in der EAE ist auf Grund des Besuchsverbotes nicht möglich.

In der Gemeinschaftsunterkunft Löbau gab es einen fest angestellten Sozialarbeiter und eine Reihe weiterer Angestellter. Das Engagement Ehrenamtlicher beim Durchführen von Sprachkursen oder anderen Formen der Betreuung, wurde hier vom Heimleiter deutlich gefördert und unterstützt.

## 8. e) Ausnahmeregelungen, Haft (RL 14 (8) und 16)

Während des Asylverfahrens sollen Flüchtlinge grundsätzlich nicht in Abschiebungshaft genommen werden. Von dieser Grundsatzregel werden jedoch Ausnahmen gemacht:

Erstens werden Asylsuchende, die ihr Asylbegehren im Flughafenverfahren geltend machen müssen, faktisch haftähnlich festgehalten. Zweitens gibt es Ausnahmeregelungen in den Fällen, in denen der Asylantrag aus einer bereits bestehenden Inhaftierung herausgestellt wird. Drittens besteht die Möglichkeit der Inhaftierung bei Stellung eines Asylfolge- oder Zweitantrages. Außerdem kommt es bei Dublin-Verfahren häufiger zu Inhaftierungen. Statistisches Zahlenmaterial liegt noch nicht vor.

Alle Fallgruppen, die ausnahmsweise während des Asylverfahrens in Haft genommen werden, erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der Taschengeldbetrag ist bei Personen in Abschiebungshaft reduziert. Sie bekommen einen Betrag von 28,63 € statt 40,90 € ausgezahlt (vgl. AsylbLG § 3 Grundleistungen „Der Geldbetrag für in Abschiebungs- oder Untersuchungshaft genommene Leistungsberechtigte beträgt 70 vom Hundert des Geldbetrages ...“). Im Flughafenverfahren erhalten Asylsuchende den regulären Taschengeldbetrag.

### **Flughafenverfahren**

Die Asylbewerber, die das Flughafenverfahren durchlaufen, werden im Transitbereich des Flughafens festgehalten. Dies betrifft Asylbewerber, die über den Luftweg aus „sicheren Herkunftsstaaten“ oder ohne gültige Passpapiere einreisen. Das Festhalten am Flughafen wird vom Bundesverfassungsgericht weder als Freiheitsentziehung noch als Freiheitsbeschränkung angesehen, weil dem Ausländer kein allgemeines Einreise- und Aufenthaltsrecht zustehe und er an der Wiederausreise nicht gehindert sei (BVerfGE 94,166). Deswegen werde auch nicht die verfassungsrechtliche Schranke zur Freiheitsberaubung überschritten. Daraus folgt, dass der Richtervorbehalt, d. h. die zeitnahe gerichtliche Überprüfung bezogen auf das Festhalten im Flughafen nicht anwendbar sei. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist auf erhebliche Kritik gestoßen, da die Ausreisemöglichkeit in einen Drittstaat oftmals nicht besteht und eine Rückkehr in den Herkunftsstaat sich aus dem Schutzanspruch des Asylgrundrechtes verbietet (vgl. auch EGMR im Fall Amuur, in: NVwZ 1997, 1102). Fraglich dürfte sein, ob diese Rechtsprechung vor dem Hintergrund der Anforderungen der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Art. 17 II Richtlinien-Entwurf vom 30. April 2004) künftig noch haltbar sein wird. Der Richtlinienentwurf sieht eine zeitnahe gerichtliche Überprüfung der Gewahrsamnahme vor und geht von einem weiteren Gewahrsamsbegriff als die deutsche verfassungsrechtliche Definition der Freiheitsberaubung aus. Daraus könnte sich in Zukunft ergeben, dass auch das Festhalten im Transitbereich als solches künftig richterlich überprüft werden muss.

Formal sieht das Asylverfahrensgesetz enge Fristen für die Dauer der Unterbringung im Transitbereich vor. Jedoch werden die Asylbewerber, die als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden und mit ihrem einstweiligen Rechtsschutzantrag gescheitert sind, im Anschluss daran oftmals wochen- und monatelang inhaftiert. In seltenen Fällen gelingt es, durch einen erneuten einstweiligen Rechtsschutzantrag oder durch eine humanitäre Entscheidung die Einreise zu erreichen.

### **Inhaftierung während des regulären Asylverfahrens**

Nach § 14 Abs. 4 AsylVfG kann trotz Asylantragstellung die Abschiebungshaft in den dort genannten Fällen angeordnet werden. Diese Regelung gilt in Deutschland seit dem 1. Januar 1997. Die Abschiebungshaft kann angeordnet oder aufrechterhalten werden, wenn sich der Asylbewerber im Zeitpunkt der Asylantragstellung

- in Untersuchungshaft oder
- in Strafhaft oder
- in Vorbereitungshaft nach § 62 Abs. 1 AufenthG oder
- in Sicherungshaft nach § 62 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG (weil er sich nach der unerlaubten Einreise länger als einen Monat ohne Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufgehalten hat) oder
- in Sicherungshaft nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 AufenthG

befindet.

Voraussetzung für die Möglichkeit der Abschiebungshaft während des Asylverfahrens ist also, dass der Asylantrag aus der Haft heraus in den genannten Fällen gestellt wird.

Neben der Strafhaft, die zur Verbüßung einer Kriminalstrafe verhängt wurde und der Untersuchungshaft, die z. B. wegen Fluchtgefahr während eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens angeordnet wurde, sind die Vorbereitungshaft und die Sicherungshaft gesetzlich genannt. Hierbei handelt es sich um die beiden Varianten der Abschiebungshaft.

Aus flüchtlingsrechtlicher Sicht sind diese beiden Möglichkeiten besonders praxisrelevant.

Ist zum Beispiel ein Flüchtling wegen illegaler Einreise aufgegriffen und in Abschiebungshaft genommen worden, muss er aus der Haft heraus seinen Asylantrag stellen. Dies könnte vermieden werden, wenn die Behörden vor der Anordnung der Abschiebungshaft zunächst umfassend klären, ob der Betroffene ein Asylantrag stellen möchte und dies auch praktisch ermöglichen würden.

Probleme entstehen, wenn ein aus einem sicheren Drittstaat eingereister Ausländer sein Asylgesuch nach seiner Festnahme vorbringt. Die verbreitete Praxis überlässt es dem Betreffenden, dafür Sorge zu tragen, dass er einen schriftlichen Asylantrag an das Bundesamt schickt. Da er sich in Haft befindet, dauert es dann regelmäßig ein bis zwei Wochen bis der Asylantrag beim Bundesamt eingegangen und registriert ist. Dem Festgenommenen wird regelmäßig nicht die Gelegenheit gegeben, per Telefax einen schriftlichen Asylantrag an das Bundesamt einzureichen. Würde dies geschehen, wäre die Anordnung von Abschiebungshaft nicht mehr zulässig.

Nach § 14 Abs. 4 S. 2 AsylVfG endet die Abschiebungshaft *mit der Zustellung der Entscheidung des Bundesamtes, spätestens jedoch 4 Wochen nach Eingang des Asylantrags beim Bundesamt, es sei denn, der Asylantrag wurde als unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgelehnt.*

Die Frist beginnt mit dem Eingang eines wirksamen Asylantrags und endet nach Ablauf der 4-Wochen-Frist oder mit Zustellung der Entscheidung des Bundesamtes. Ist das Bundesamt nicht über die Haft informiert, ist nicht sichergestellt, dass das Bundesamt von sich aus die Ausländerbehörde unverzüglich vom Eingang des Asylantrags bzw. von seiner Entscheidung unterrichtet.

Ergeht innerhalb der 4-Wochen-Frist keine Entscheidung, ist der Häftling freizulassen. Entscheidet das Bundesamt vorher und wird der Asylantrag als unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgelehnt, kann die Haft fortgesetzt werden.

Die Gründe, weshalb das Bundesamt nicht innerhalb der 4-Wochen-Frist entscheidet, sind unerheblich. Auch dann, wenn das Bundesamt sich zunächst um die Übernahme des Asylbewerbers durch einen anderen EU-Mitgliedstaat nach der Dublin II-Verordnung bemüht hat, endet die Haft nach Ablauf der 4-Wochen-Frist.

### **Asylfolgeantrag und Zweitantrag**

Eine besondere Regelung gilt für die Fälle, in denen bereits ein erstes Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden ist und später ein Asylfolgeantrag oder ein zweiter Asylantrag gestellt worden ist. Nach § 71 Abs. 8 AsylVfG und § 71a Abs. 2 S. 3 AsylVfG ist die Inhaftierung erst dann unzulässig, wenn das Bundesamt entschieden hat, dass ein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird. Eröffnet das Bundesamt kein neues Asylverfahren, kann der Asylbewerber in Abschiebungshaft genommen werden. Eine spezielle zeitliche Begrenzung ist nicht vorgesehen. Die Inhaftierung darf auch erfolgen, wenn Rechtsmittel gegen die Ablehnung der Durchführung des

Asylverfahrens vor dem Verwaltungsgericht erhoben worden sind. Um zu erreichen, dass der Asylbewerber aus der Haft entlassen wird, muss ein einstweiliger Rechtsschutzantrag beim Verwaltungsgericht gegen die Ablehnungsentscheidung des Bundesamt gewonnen werden.

## 9. Medizinische Versorgung (RL Art 15)

Nach § 4 AsylbLG ist vorgesehen, dass nur bei „akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung“ zu gewähren ist. Darüber hinaus werden nach § 6 nur Leistungen gewährt, die „zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind“. Diese Paragraphen werden sehr oft so ausgelegt, dass eine Behandlung chronischer Erkrankungen, die keine Schmerzzustände hervorrufen, verweigert wird. Auch andere Hilfen unterbleiben immer wieder. So werden z. B. die Kosten für den Zahnersatz meist nicht übernommen; oft werden auch Brillen verweigert. Der Schmerzzustand als Grundvoraussetzung widerspricht Art. 15 der Richtlinie. Darin wird auch nicht zwischen chronischer und akuter Krankheit unterschieden.

Für die Betroffenen hat die eingeschränkte medizinische Versorgung in vielen Einzelfällen dramatische Konsequenzen. Zum Beispiel wurde in Seeligstadt (Sachsen) einem auf einen Rollstuhl angewiesenen Asylsuchenden aus der Türkei die Verlegung nach Dresden verweigert. Dort wäre jedoch eine Behandlung seiner Erkrankung möglich gewesen.<sup>12</sup>

In der Regel müssen Asylsuchende beim zuständigen Sozialamt, das die Kosten für eine ärztliche Behandlung übernehmen muss, einen Krankenschein beantragen. Dieses Sozialamt muss bei akuten oder/und schmerzhaften Erkrankungen nach § 4 AsylbLG auch die Kosten für die verordneten Heil-/Hilfsmittel und Fahrtkosten tragen. Nur mit diesem Krankenschein können Asylsuchende dann anschließend einen Arzt aufsuchen. Es kommt aber immer wieder vor, dass Sozialamtsmitarbeiter diesen Krankenschein mit willkürlichen Begründungen verweigern. Asylsuchende haben nur dann eine Chance, sich gegen diese Verweigerung eines Krankenscheines zur Wehr zu setzen, wenn sie über genügend Sprach- und Rechtskenntnisse verfügen, um dagegen mit Beschwerden o. ä. vorgehen zu können.

Bürokratisch besonders aufwendig und langwierig wird es, wenn der Arzt die Flüchtlinge zu einem Facharzt überweisen will. Dazu wurde dem ICF-Team in Löbau berichtet, dass dann erst der zuständige Amtsarzt die Notwendigkeit dieser fachärztlichen Behandlung überprüft, was bis zu sieben Tagen dauern kann, und erst mit der Genehmigung durch den Amtsarzt kann der Asylsuchende den Facharzt aufsuchen.<sup>13</sup>

Sollten zusätzliche Behandlungen aufgrund einer schweren Erkrankung notwendig werden, so kann das in den verschiedenen zuständigen Sozialämtern zu einem regelrechten Hürdenlauf werden, und es gibt unzählige Beispiele, in denen dieser Ermessensspielraum von Sozialamtsmitarbeitern dazu führte, dass notwendige Behandlungen verzögert oder ganz verweigert wurden.

In den von uns besuchten Flüchtlingsunterkünften (Löbau, Seeligstadt und die Erstaufnahmeeinrichtung Chemnitz) gibt es kein medizinisches Personal.<sup>14</sup> Eventuell notwendige ärztliche Behandlung muss außerhalb der Gemeinschaftsunterkünfte durchgeführt werden. Dolmetscher sind ebenfalls nicht vorhanden, so dass die Asylsuchenden sich selbst um die notwendigen Verständigungsmöglichkeiten kümmern müssen.

---

<sup>12</sup> Siehe Seeligstadt-Bericht im Anhang

<sup>13</sup> Siehe Löbau-Bericht im Anhang

<sup>14</sup> Dies stellt einen gravierenden Unterschied zu den besuchten Einrichtungen in einigen der neuen Mitgliedstaaten dar, in denen täglich Krankenschwestern und/oder Ärzte anwesend sind, mitunter sogar rund um die Uhr.



## **10. Einschränkungen und Entzug von Leistungen(RL Art. 16)**

Während des Asylverfahrens bekommen Schutzsuchende die eingeschränkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die herabgesetzten Leistungen nach dem AsylbLG werden in bestimmten Fällen nochmals reduziert, teilweise vollständig entzogen. Problematisch daran ist, dass die Betroffenen zumeist einem rechtlichen oder faktischen Arbeitsverbot unterliegen und deswegen nicht in der Lage sind, sich durch Aufnahme von einer Erwerbsarbeit selbst zu helfen.

Der Entzug und die Einschränkung von Leistungen ist in folgenden Fallkonstellationen vorgesehen:

### **Entfernung vom Zuweisungsort**

Hält sich ein Leistungsberechtigter an einem Ort auf, wo er sich aufgrund einer räumlichen Beschränkung (vgl. §11 Abs. 2 AsylbLG) nicht aufhalten darf, so darf ihm die örtliche Behörde dort nur die unabweisbar gebotene Hilfe gewähren, die sich in der Regel auf die Fahrtkosten zum regulären Aufenthaltsort beschränken wird.

### **Verweigerung gemeinnütziger Arbeitsgelegenheiten**

Das AsylbLG sieht die Schaffung von Leistungsgelegenheiten für die Leistungsbezieher vor. Lehnt ein Asylsuchender (Leistungsbezieher) die Ableistung der mit 1,05 € pro Stunde gering entgoltenen Tätigkeit ab, so verliert er seinen Rechtsanspruch auf Leistungen, falls er vorher darüber belehrt worden ist.

### **Leistungsentzug bei Verpflichtung Dritter**

Haben sich Dritte zur Übernahme der Lebensunterhaltsleistungen verpflichtet, werden Leistungen nach dem AsylbLG nicht gewährt (§ 8 AsylbLG). Verpflichten sich zum Beispiel Privatpersonen vor Einreise des Asylbewerbers, für den Unterhalt aufzukommen, müssen sie die Unterhaltskosten während des Asylverfahrens tragen.

Von dem Leistungsentzug bei Übernahme von Dritten werden bestimmte Ausnahmen gemacht: die zuständigen Behörden müssen die Kosten für Leistungen im Krankheitsfall, bei Behinderung und bei Pflegebedürftigkeit tragen, soweit dies das Landesrecht vorsieht.

### **Möglicher Leistungsentzug bei Folgeanträgen**

Personen, die im Erstverfahren abgelehnt wurden und einen Asylfolgeantrag gestellt haben, können die Leistungen nach dem AsylbLG entzogen werden (§ 1a AsylbLG). Diese Möglichkeit besteht immer dann, wenn dem Asylbewerber vorgehalten wird, er sei nach Deutschland zu dem Zweck eingereist, um Leistungen nach dem AsylbLG zu beziehen oder er habe die Abschiebungshindernisse selbst zu vertreten (z. B. durch die Verweigerung von Angaben zur Identität). In diesen Fällen werden lediglich „unabweisbare Leistungen“ gewährt.

Nach der Anspruchseinschränkung des § 1a kann das Taschengeld gekürzt und möglicherweise sogar gestrichen werden. Soweit noch nicht geschehen, können zudem die Leistungen für Ernährung, Kleidung und Hygiene auf Sachleistungen umgestellt werden.

## **11. Allgemeine Grundsätze (RL Art. 17)**

Für Leistungen in Fällen besonderer Schutzbedürftigkeit besteht im AsylbLG keine spezielle Regelung. Die Bedürfnisse von besonders Schutzbedürftigen können nur über eine leistungsrechtliche Auffangvorschrift beansprucht werden. In § 6 AsylbLG ist vorgesehen, dass sonstige Leistungen gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts

oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Die Entscheidungen über diese Leistungen treffen die Behörden in eigenem Ermessen.

Ob Leistungen für besonders Schutzbedürftige zu gewähren sind, ist deswegen in vielen Fällen umstritten. In der Praxis verweigern die Sozialämter häufig die Kostenübernahme für notwendige Behandlungen – etwa die therapeutische Behandlung von posttraumatischen Belastungsstörungen. Auch die Auslegung von § 6 AsylbLG durch die Gerichte führt nicht zu einer ausreichenden Leistungsgewährung. Die Richtlinie sieht hier deutlich weitergehendere Verpflichtungen vor, die nicht nur in Ausnahmefällen greifen sollen. Der Gesetzgeber hat bislang noch keine Initiative ergriffen, dem aus der Aufnahme-Richtlinie entstehenden Umsetzungsbedarf nachzukommen.

#### 11. a) Minderjährige (RL Art 18) und 11. b) Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (RL Art. 19)

Die Abkehr von dem Gedanken des Kindeswohls, das die deutschen Behörden auch im Fall der minderjährigen Flüchtlingskinder optimal zu schützen verpflichtet sind, und das Unterlaufen der diesbezüglichen Bestimmungen der Kinderrechtskonvention wurden möglich, weil Deutschland bei der Ratifizierung einen Vorbehalt erklärt hat, nach dem keine Bestimmung der Kinderrechtskonvention dahin ausgelegt werden könne, "dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen".

Die Folgen:

- Kinderflüchtlinge werden ab 16 Jahren im Asylverfahren wie Erwachsene behandelt werden und bleiben in der Regel ohne juristischen Beistand und persönliche Betreuung. Minderjährige sind mit Vollendung des 16. Lebensjahres „verfahrensmündig“. Sie sind gehalten ohne Mitwirkung eines gesetzlichen Vertreters alle erforderlichen Anträge stellen und Verfahrenshandlungen vorzunehmen. Soweit sie keinen Bevollmächtigten haben, sind alle Verfügungen bekannt zu machen bzw. zuzustellen. Die Handlungsfähigkeit minderjähriger Asylsuchender richtet sich nach § 12 AsylVerfG.
- Beim Schulbesuch, bei der medizinischen Versorgung oder bei der Berufsausbildung sind sie vielfach schlechter gestellt als deutsche Kinder.
- Behörden zweifeln häufig das angegebene Alter der Minderjährigen an und erhöhen unter Zuhilfenahme fragwürdiger Methoden die Altersangabe.
- Die Unterbringung von Kindern ab 16 Jahren in großen Sammellagern birgt große Risiken für diese besonders Schutzbedürftigen.
- Auch Minderjährige dürfen grundsätzlich zur Vorbereitung und Sicherstellung der Abschiebung in Haft genommen werden. Altersuntergrenzen bis zu denen eine Inhaftierung ausgeschlossen ist, sind lediglich in einigen Ländererlassen und Richtlinien benannt.
- Unbegleitete Minderjährige müssen genauso wie Erwachsenen das Flughafenverfahren durchlaufen.

#### **Minderjährige**

Minderjährige werden mit ihren Eltern in den Gemeinschaftsunterkünften gemeinsam untergebracht. Für eine spezielle Betreuung der Kinder ist in der Regel kein Personal vorhanden, und sie ist auch nicht vorgesehen. Eine Betreuung Schulpflichtiger bei Hausaufgaben findet meistens auch nur statt, wenn es engagierte ehrenamtliche Helfer vor Ort gibt.

## **Unterbringungsformen für unbegleitete Minderjährige**

Es gibt bis jetzt kein bundesweit flächendeckendes und einheitliches Versorgungssystem für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, weil ein geregeltes Clearing-Verfahren in einigen Bundesländern völlig fehlt. Insbesondere in diesen Regionen kommt es verstärkt zu Missständen. Minderjährige sind bis zum Alter von 16 Jahren teilweise in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht. Dabei leben sie entweder in Einrichtungen in denen mehrheitlich deutsche Jugendliche und auch andere Jugendliche mit Migrationshintergrund untergebracht sind oder in Heimen bzw. Wohngruppen, die auf die Unterbringung jugendlicher Flüchtlinge spezialisiert sind. Über 16jährige unbegleitete Flüchtlinge sind nach § 12 AsylVfG asylverfahrensfähig. Sie werden von den Ausländer- und Jugendbehörden in der Regel wie erwachsene Asylsuchende behandelt. Trotz eindeutiger gesetzlicher Regelung werden sie in der Regel nicht in Obhut genommen, der Erziehungsbedarf wird im Einzelfall meistens nicht überprüft. Nach Erreichen des 16. Lebensjahres in einer Jugendhilfeeinrichtung werden die minderjährigen Flüchtlinge meistens aus der Jugendhilfe herausgenommen und ohne bedarfsgerechte Betreuung untergebracht.

Clearing-Häuser existieren in Berlin, in Fürstenwalde, in Norden/Norddeich, in Magdeburg/Sachsen-Anhalt, in Köln/Nordrhein-Westfalen. Es gibt eine Erstunterbringungseinrichtung in Köln, ein Aufnahmeheim für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge der Arbeiterwohlfahrt in Frankfurt. Das Bundesland Bayern verfügt über zwei Clearingstellen, und zwar in Hallbergmoos und in Nürnberg.

### **Beispiel Stadtstaat Hamburg:**

Unter 16jährige unbegleitete Flüchtlinge (oder genauer: als solche von den Behörden akzeptierte) erhalten einen Vormund und werden in Hamburg vom Jugendamt in sog. "Erstversorgungseinrichtungen" (EVE) in Obhut genommen (§ 42 KJHG). Dort blieben sie in den vergangenen Jahren oft über mehrere Monate, wurden von SozialpädagogInnen bei ihrer Asylantragsstellung, beim Schulbesuch und bei Problemen des täglichen Lebens unterstützt und konnten dann, sofern vom Jugendamt "erzieherischer Bedarf" festgestellt wurde, in eine betreute Jugendwohnung (§ 30 oder 34 KJHG) umziehen. Inzwischen müssen die Jugendlichen sofort nach Zuteilung eines Vormunds (was nur noch 2-3 Wochen dauert) Asylantrag stellen, aus der EVE ausziehen und in eine sog. "§ 34light"-Einrichtung umziehen - ein Heim mit einem schlechteren Betreuungsschlüssel als §34-Jugendwohnungen.

### **Beispiel: Baden-Württemberg**

- Minderjährige vor Vollendung des 16. Lebensjahres:  
Adäquate Versorgung und Förderung durch Inobhutnahme, Ermittlung des Hilfebedarfs, angemessene Unterbringung im Rahmen der Jugendhilfe und Bestellung eines Vormundes sowie sprachliche und schulische Bildung ist nach Auffassung des AK Asyl nicht gesichert.
- Minderjährige nach Vollendung des 16. Lebensjahres:  
In der Regel findet keine Inobhutnahme, keine Ermittlung des Hilfebedarfs, keine angemessene Unterbringung im Rahmen der Jugendhilfe, keine Bestellung eines Vormundes sowie keine sprachliche, schulische oder berufliche Bildung statt. Unterbringung erfolgt in Bezirksstellen bzw. staatlichen Gemeinschaftsunterkünften.

## **Das Verfahren der Inobhutnahme**

Die rechtliche Voraussetzungen für die so genannte Inobhutnahme sind in § 42 SGB VIII geregelt. Die Inobhutnahme stellt eine kurzfristige Schutzmaßnahme für Minderjährige dar. Das inobhutnehmende Jugendamt ist verpflichtet, umgehend einen Sorgerechtsbeschluss durch das Familiengericht, das ist das Amtsgericht, zu beantragen. Die zeitliche Dauer der Inobhutnahme ist nicht identisch mit der Dauer des Clearing-Verfahrens. Ein Clearing-Haus stellt eine Jugendhilfeeinrichtung für unbegleitete Minderjährige und zwar mit der Funktion der Inobhutnahme i. S. d. g. § 42 SGB VIII dar.

### 11. c) Opfer von Folter und Gewalt (RL Art. 20)

Wenn sich im Verlauf des Asylverfahrens herausstellt, dass der Asylsuchende mutmaßlich durch Erfahrungen schwerer Gewalt, Folter u. a. psychischer Störungen hat oder gar traumatisiert ist, besteht theoretisch die Möglichkeit, dass der Betreffende von einem so genannten Sonderbeauftragten des Bundesamtes angehört wird. Diese Sonderbeauftragten gibt es inzwischen in jedem Bundesland. Darin ist eine gewachsene Sensibilisierung im Umgang mit den Opfern von Folter und Gewalt zu erkennen. Ein großes Problem besteht allerdings darin, die Traumatisierungen von Asylsuchenden im Asylverfahren zu erkennen. Das Anliegen, dass Traumatisierte von speziell geschultem Personal angehört werden, stößt in der Praxis auf gravierende Probleme. Die Anhörung durch einen Sonderbeauftragten ist zudem nicht verpflichtend. Sie wird den Asylsuchenden als Möglichkeit angeboten. Erkennen diese nicht die Bedeutung dieser Möglichkeit und gehen nicht darauf ein, wird die Anhörung durch das normale Personal fortgesetzt.

Weiterhin besteht das Problem, dass auch die Sonderbeauftragten keine psychologische Ausbildung haben. Ihre Zusatzqualifikation besteht im wesentlichen in Fortbildungsmaßnahmen. Dass es sich nicht um eine besonders herausgehobene Qualifikation handelt, zeigt sich auch darin, dass gut die Hälfte aller Asylentscheider den Status von Sonderbeauftragten haben.

Viele traumatisierte Flüchtlinge sind im Erstverfahren nicht in der Lage, ihre Asylgründe vorzutragen. Manchmal sind sie erst nach Jahren der Therapie in der Lage, über ihre Verfolgung zu sprechen. Das deutsche Asylverfahren sieht jedoch kaum Möglichkeiten vor, dann noch die Asylgründe geltend zu machen. Für traumatisierte Flüchtlinge müsste deswegen ein Anspruch auf Verfahrensunterbrechung oder – wird ihre Traumatisierung erst später erkannt – ein Anspruch auf Wiederaufgreifen des Verfahrens geschaffen werden.

Eine therapeutische Behandlung für traumatisierte Flüchtlinge in speziellen psychosozialen Behandlungszentren ist prinzipiell möglich. Allerdings gibt es derartige Zentren nicht in allen Bundesländern und die vorhandenen Behandlungskapazitäten reichen bei weitem nicht aus, so dass oft lange Wartezeiten entstehen.

Darüber hinaus werden Umverteilungsanträge mit dem Ziel, den betreffenden Asylsuchenden in die Nähe eines derartigen Behandlungszentrums zu verlegen, von den zuständigen Behörden oft abgelehnt. Die Kosten für die in diesen Zentren durchgeführte Therapie werden auch nicht von den Sozialämtern übernommen, die ansonsten für die medizinische Versorgung von Asylsuchenden aufkommen müssen. So hat zum Beispiel das OVG Niedersachsen am 6.7.2004 entschieden, dass die Kostenübernahme der Behandlung einer posttraumatischen Belastungsstörung gemäß § 6 AsylbLG nur ausnahmsweise erfolgt, wenn die Therapie erforderlich ist u. a. ein ärztliches Attest darüber vorliegt, dass keine gleichwertige, kostengünstigere Behandlung möglich ist (Beschluss vom 6.7.2004 - 12 ME 209/04).

## **Psychosoziale Zentren**

Professionelle Therapieangebote für traumatisierte Flüchtlinge gibt es in Deutschland bisher noch nicht in ausreichender Zahl. Sie sind im allgemeinen begrenzt auf die Großstädte. Anlaufstellen sind dann die Behandlungszentren für Flüchtlinge und Flüchtlingsorganisationen, die in privater Initiative aufgebaut wurden, z. B. durch die Wohlfahrtsverbände etc. Es gibt weiterhin zu wenig Fachleute die sich a) mit Formen der extremen Traumatisierung und b) mit interkulturellem Umgang und im Einsatz von Dolmetschern auskennen. Es ist trotz Fortbildungsprojekten weiterhin nicht gewährleistet, dass die niedergelassenen Psychiater, geschweige denn Mediziner sich mit den Symptomen einer Traumatisierung auskennen.

Die bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF) ist ein Zusammenschluss von Zentren, Einrichtungen und Projekten, die sich die soziale, psychologische und medizinische Versorgung und Behandlung von Flüchtlingen und Überlebenden organisierter Gewalt zur Aufgabe gemacht haben.

## **12 . Schulung des Personals von Behörden und Organisationen (RL Art. 24)**

Das Bundesamt gibt an, dass Schulungen in den entsprechenden Fachgebieten für das Personal durchgeführt werden. Eine Schulung durch externe Spezialisten (z. B. Psychologen) liegt jedoch bereits Jahre zurück. Die regelmäßigen Fortbildungen beschränken sich darauf, interne Treffen zum Erfahrungsaustausch durchzuführen. Ob diese internen Veranstaltungen die Sensibilität für Traumatisierte verbessern oder vorhandene Vorurteile verfestigen, kann von außen schwer beurteilt werden. In den Gemeinschaftsunterkünften finden Fortbildungen des dort eingesetzten Personals so gut wie nicht statt und hängen im Wesentlichen von den Heimbetreibern und dem Engagement der Beschäftigten ab. Eine regelmäßige Supervision ist ebenfalls nicht bekannt.

## **Selbstorganisation / Selbsthilfe**

In den letzten Jahren haben Flüchtlinge zunehmend begonnen, sich zusammen zu schließen und öffentlich auf ihre Probleme hinzuweisen. Dabei sind zum Teil sehr unterschiedlich zusammengesetzte Organisationen entstanden. So gibt es etwa die Karawane der Flüchtlinge und Migranten, bestehend aus Asylsuchenden, schon länger hier lebenden Arbeitsmigranten und deutschen Aktivisten, den bundesweiten Zusammenschluss afrikanischer Flüchtlinge The Voice, die Flüchtlingsinitiative Brandenburg, ein landesweiter Zusammenschluss von Flüchtlingen aus verschiedenen Heimen, und eine Vielzahl von Organisationen, die sich auf dem Hintergrund eines gemeinsamen Herkunftslandes gebildet haben. Ebenso vielfältig und breit gefächert sind auch die politischen Ziele dieser Gruppen.

Die Gründung von Beiräten für die Heime, wie sie die Richtlinie als Möglichkeit vorsieht, ist bislang nicht bekannt.

## **C. Handlungsbedarf**

Handlungsbedarf bei der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten:

Welche Gesetzesänderungen in Deutschland notwendig sind, damit die Bundesrepublik die Bedingungen der Aufnahmerichtlinie erfüllt, dokumentieren wir im Folgenden:

Das Asylbewerberleistungsgesetz steht der Rechtsangleichung auf europäischer Ebene entgegen. So sieht etwa die Richtlinie vor, dass die materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und das Wohlergehen der Asylbewerber und der sie begleitenden

Familienangehörigen sowie den Schutz ihrer Grundrechte gewährleistet. Das Asylbewerberleistungsgesetz wird in seinen praktischen Auswirkungen diesen Anforderungen nicht gerecht.

#### Artikel 5 Information

Die Richtlinie verlangt schriftliche Informationen des Asylsuchenden über die sozialen Rechte und Pflichten, die Möglichkeit der Sozial- und Rechtsberatung durch NGOs. Die Informationspflicht erfolgt innerhalb einer Frist von höchstens 15 Tagen nach Asylantragsstellung. Es besteht Umsetzungsbedarf, da das deutsche Recht, insbesondere das Asylbewerberleistungsgesetz, solche allgemeinen Informationsrechte bislang nicht vorsieht.

#### Artikel 10 Grundschulziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger

Die Richtlinie gewährt den Zugang zur Schule und die weiterführende Bildung in ähnlicher Weise wie für Staatsangehörige. Weiterführende Schulen dürfen nicht allein wegen der erreichten Volljährigkeit verweigert werden.

Es besteht Umsetzungsbedarf, da in den Bundesländern regelmäßig ein Recht von Asylsuchenden auf Besuch (gerade einer weiterführenden) Schule nicht explizit verankert ist. Meist wird auf den Wohnsitz abgestellt, um eine Schulpflicht und damit auch nur ein eingeschränktes Recht auf Schulbesuch zu begründen. Dies wird in Zukunft wegen des geschilderten Richtlinieninhalts nicht mehr in dieser Form verweigert werden können. Durch Klarstellungen in den Landesschulgesetzen der Bundesländer muss der Inhalt des Art. 10 in Deutschland umgesetzt werden.

#### Artikel 7 Wohnsitz und Bewegungsfreiheit

Gemäß der Aufnahmerichtlinie sind Entscheidungen über entsprechende „Urlaubsanträge“ im Falle einer Ablehnung zu begründen. In der bundesdeutschen Praxis werden Anträge zum Verlassen des zugewiesenen Gebiets oftmals nur mündlich ohne Begründung abgelehnt, wenn gleich Verwaltungsakte nach deutschem Verwaltungsverfahren auf Verlangen schriftlich und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung beschieden werden müssten, um gegebenenfalls eine Grundlage für einen Widerspruch zu haben. Die Richtlinie bekräftigt diesen Rechtsanspruch.

#### **Unterbringung**

Die obligatorische Unterbringung in sogenannten Gemeinschaftsunterkünften und Erstaufnahmeeinrichtungen, die in aller Regel Lagercharakter haben, entspricht nicht dem Menschenwürdegebot der Richtlinie. Diese Unterbringungsform ist teurer als eine individuelle Unterbringung und führt zu psychischen Problemen. Aus diesem Grunde sollte § 53 AsylVerfG, der die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften regelmäßig vorschreibt, ersatzlos gestrichen werden. Zumindest bedarf es im Hinblick auf die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften einer zeitlichen Befristung.

#### Artikel 15 Medizinische Versorgung

Die Richtlinie gewährt medizinische Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten. Diese sind immer zu gewährleisten. Insbesondere differenziert Art. 15 der Richtlinie nicht zwischen akuten und chronischen Erkrankungen und setzt nicht Schmerzzustände voraus, sondern lediglich, dass die Behandlung *unbedingt erforderlich* ist.

Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen erhalten nicht die erforderliche Hilfe. In Deutschland wird die medizinische Versorgung zum Teil verweigert. Weiterhin bleibt der Behandlungsumfang nach §4 und §6 Asylbewerberleistungsgesetz unklar.

Es besteht Umsetzungsbedarf, da § 4 AsylbLG diesen Anforderungen nicht vollständig entspricht und § 6 AsylbLG insofern nicht bestimmt genug formuliert ist.

In gleicher Weise wie bei der Richtlinie zum Vorübergehenden Schutz<sup>15</sup> müssen die Anforderungen aus der Aufnahme richtlinie bzgl. Art. 15, 17, 18, 19 und 20 in nationalstaatliches Recht umgesetzt werden.

#### Artikel 17-20 Bestimmungen betreffend besonders bedürftiger Personen

##### Artikel 17 Allgemeiner Grundsatz

Deutlich bessere Standards als das geltende bundesdeutsche Recht enthält die Richtlinie für besonders schutz- bzw. hilfebedürftige Personen: Die Mitgliedstaaten müssen nach einer Einzelfallprüfung die besonderen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen (Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende, Opfer von Folter, Vergewaltigung, sonstiger psychischer, physischer und sexueller Gewalt) berücksichtigen. Notwendig ist eine Klarstellung im Gesetz bezüglich §4 und § 6 des AsylbLG.

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

- Die Einzelprüfung erfordert einen hohen Standard an Fachkenntnis.
- Diese Einzelfallprüfung muss von Strukturen des versorgenden Gesundheitswesens (nicht vom BAMF), finanziell verankert im Sozialgesetz, verantwortungsvoll durchgeführt werden.
- Es ist sicherzustellen, dass für die Arbeit im Gesundheitswesen ausgebildete Dolmetscher hinzugezogen werden.
- Wenn nach Einzelfallprüfung eine positive Entscheidung gefällt wurde, muss der Zugang zu Behandlung automatisch erfolgen.

##### Artikel 18 Minderjährige und Artikel 19 Unbegleitete Minderjährige

Die Richtlinie berücksichtigt vorrangig das Wohl des Kindes. Gewährt werden Reha-Maßnahmen für Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung etc. Die Praxis in Deutschland gewährt diesen Umfang nicht. Die Unterkunftsstandards, die Versorgung und die medizinischen Standards sind unzureichend und entsprechen nicht dem Wohl des Kindes.

Die Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten so bald wie möglich für die erforderliche Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen sorgen; die Vertretung übernimmt ein gesetzlicher Vormund oder erforderlichenfalls eine Organisation, die für die Betreuung und das Wohlergehen von Minderjährigen verantwortlich ist, oder eine andere geeignete Instanz.

Die Unterbringung soll bei Verwandten des Kindes, in Pflegefamilien, in kindgerechten Einrichtungen – in dieser Reihenfolge – erfolgen. Die Richtlinie fordert eine regelmäßige Qualitätsprüfung. Die Weigerung mancher Jugendämter in Deutschland, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einen Vormund zu bestellen, ist nicht konform mit der Richtlinie.

Auch wenn es Deutschland bedauerlicherweise geschafft hat, die Möglichkeit der Unterbringung in Lagern ab 16 Jahren als Kann-Bestimmung in der Richtlinie durchzusetzen, besteht Handlungsbedarf: Oberste Priorität bei allen Fragen bezüglich unbegleiteter Minderjähriger muss

---

<sup>15</sup> Der Gesetzgeber beabsichtigt die europäische Richtlinie über die Gewährung von vorübergehendem Schutz in nationales Recht durch eine Erweiterung in § 6 AsylbLG umzusetzen. Art. 13 Abs. 4 dieser EU- Richtlinie sieht aus humanitären Erwägungen im Bereich der medizinischen Versorgung eine Privilegierung für vorübergehend geschützte Personen mit besonderen Bedürfnissen vor. Dazu werden nach der Richtlinie u. a. unbegleitete Minderjährige gerechnet sowie Personen, die Opfer schwerer Gewalt geworden sind. Für diese Personen ist im Rahmen eines Stufenverhältnisses ein Anspruch auf die über eine allgemeine medizinische Versorgung hinausgehenden erforderlichen besonderen medizinischen Hilfen und sonstigen Hilfen vorgesehen – insbesondere die Behandlung von physischen und psychischen Langzeitfolgen einer Verfolgung.

das Wohl des Kindes sein. Das Kindeswohl muss übergreifend und uneingeschränkt berücksichtigt werden.

### **Gleichbehandlung von Flüchtlingskindern mit deutschen Kindern**

Leistungen nach dem KJHG müssen grundsätzlich für alle minderjährigen Flüchtlinge zugänglich sein. Dem sozialrechtlichem Schutzgedanken des KJHG muss Vorrang vor den ausländerrechtlichen Regelungen eingeräumt werden. Das heißt auch: uneingeschränkte Teilhabe von Flüchtlingskindern an der sozialen Struktur (Schulbesuch, Ausbildung, etc.).

### **Inobhutnahme nach § 42 KJHG**

Zur Durchführung eines fachlich fundierten Clearingverfahrens müssen alle unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge im Sinne von § 42 KJHG in Obhut genommen werden.

### **16-Jahresgrenze**

Viele Jugendämter verweigern Flüchtlingskindern nach dem 16. Geburtstag den Zugang zu Erziehungshilfen aufgrund der Handlungsfähigkeit nach dem Asylverfahrensgesetz, obwohl im KJHG keine 16-Jahresgrenze existiert. Dieser Umstand ist nicht tragbar und muss abgeschafft werden. Das heißt auch: Bestellung von Vormündern für alle unbegleiteten Minderjährigen.

### **Unterbringung**

Die Richtlinie sieht insgesamt deutliche Verbesserungen vor. Die Staffelung wird bisher in Deutschland nicht praktiziert.

Unbegleitete Minderjährige sind bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres nicht in Unterkünften mit Erwachsenen unterzubringen.

- Ausgebildetes Betreuungspersonal muss in den Unterkünften zur Verfügung stehen. In den allgemeinen Gemeinschaftsunterkünften gibt es meist keine Betreuung für unbegleitete Minderjährige.
- Zu fordern ist eine Einzelfallprüfung und ein Clearing-Verfahren, das in allen Bundesländern umzusetzen ist. Die Unterbringung in Pflegefamilien oder bei Verwandten muss adäquat sein und dem Kindeswohl entsprechen.

### **Artikel 20 Opfer von Folter und Gewalt**

Die Richtlinie gewährt im Bedarfsfall die erforderliche Behandlung für Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderer schwerer Gewalttaten.

In Deutschland gibt es keine ausreichenden Behandlungskapazitäten. Die Finanzierung von Psychotherapien und Reha-Maßnahmen wird häufig durch die Sozialämter und Krankenhäuser verweigert. Außerdem wird der Zugang zur Behandlung vielfach durch die Residenzpflicht verhindert.

Die derzeitige Rechtslage in Deutschland stellt die Gewährung dieser Leistungen für besonders schutzbedürftige Asylsuchende nicht sicher. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von §§ 4, 6 AsylbLG und aus den Verwaltungsvorschriften einzelner Bundesländer. Es ist offensichtlich, dass die Bestimmungen aus Art. 17 bis 20 der EU-Richtlinie nicht lediglich ein Ermessen der zuständigen Behörden begründen, sondern subjektive, einklagbare Rechte des Einzelnen. Dies muss



bei der Umsetzung in nationalstaatliches Recht im Gesetz oder in einer Rechtsverordnung ausdrücklich niedergelegt werden.

- Es sind Mechanismen nötig, die zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Einreise eine Identifikation von Überlebenden von Folter und Gewalt erlauben. Die Behandlung dieser Flüchtlingsgruppe sollte spezialisierten medizinischem Personal und Institutionen überlassen werden.
- Die erforderliche Behandlung beinhaltet das Hinzuziehen von qualifizierten Dolmetschern für den Fall, dass eine sprachliche Verständigung nicht in ausreichendem Maße möglich ist. Es gelten hierfür die Standards für Dolmetscher im Gesundheitswesen.
- Um den Anforderungen der Richtlinie zu entsprechen, müssen die spezialisierten ambulanten und klinischen Angebote für Asylbewerber in Deutschland erweitert werden.