

Stellungnahme des UNHCR zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

1. Einleitung

Die Aufnahmebedingungen für Personen, die internationalen Schutz beantragen, sind von unmittelbarer Bedeutung für die Standards des internationalen Flüchtlingsschutzes. Die Implementierung der Genfer Flüchtlingskonvention¹, hängt insbesondere von der Qualität des Asylverfahrens ab. Um ein solches fair und effizient durchführen zu können, sind adäquate Aufnahmebedingungen eine unabdingbare Voraussetzung. UNHCR hat laut seinem Mandat für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und dauerhafte Lösungen für ihre Probleme zu suchen, und hat daher ein besonderes Interesse an angemessenen Aufnahmebedingungen. Diese sollten vom Zeitpunkt der Ankunft einer Person, die um internationalen Schutz nachsucht, bis zur rechtskräftigen Entscheidung über ihren Antrag gelten.

Die Verabschiedung der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten (Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003, im Folgenden: AufnRL)² wurde vom Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) grundsätzlich begrüßt. UNHCR geht davon aus, dass sie in einigen Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Aufnahmestandards beitragen kann.

Die im Bereich des Ausländer- und Flüchtlingsrechts auf Ebene der Europäischen Union verabschiedeten Richtlinien – einschließlich der AufnRL stehen mittlerweile in den Mitgliedstaaten zur Umsetzung in das nationale Recht an. Auch in Deutschland wird hierzu derzeit durch die zuständigen Bundesministerien ein Zweites Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz entworfen. Mit diesem Gesetzentwurf sollen alle in diesem Politikbereich bisher verabschiedeten und noch nicht umgesetzten Richtlinien im deutschen Recht umgesetzt werden.

Diesen Prozess der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben in das nationale Recht möchte UNHCR im Rahmen seines Mandates konstruktiv begleiten. Mit der vorliegenden Stellungnahme soll aufgezeigt werden, wie aus Sicht des UNHCR der Schutz von Flüchtlingen in Deutschland im Rahmen der Umsetzung der AufnRL verbessert werden könnte. UNHCR hofft, dass die in dieser Stellungnahme unterbreiteten Vorschläge in die Überlegungen bei der Finalisierung des Gesetzentwurfs einbezogen werden können. Zur Umsetzung der übrigen europäischen Richtlinien im Bereich des Flüchtlingsrechts werden von UNHCR weitere Stellungnahmen erarbeitet.

¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28. Juli 1951 (BGBl. II 1953, 559) mit dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (BGBl. II 1969, 1294).

² Abl. L 31 vom 6.2.2003.

Obwohl die deutsche Rechtslage in vielen Aspekten bereits den Anforderungen der AufnRL genügt, enthält diese einige Vorgaben, deren Umsetzung zu Verbesserungen in der Situation von Asylbewerbern in Deutschland genutzt werden könnte. In der vorliegenden Stellungnahme unterbreitet UNHCR konkrete Vorschläge für die Umsetzung der AufnRL. Die wichtigsten dieser Vorschläge beziehen sich auf die folgenden Aspekte:

- Information und Beratung: Asylbewerber müssen laut AufnRL umfassend über die Aufnahmebedingungen informiert werden.
- Unterkunft und Freizügigkeit: Asylbewerbern sollte nach Möglichkeit Freizügigkeit gewährt werden. Bei einer Beschränkung der Freizügigkeit sollte sichergestellt werden, dass sie ihre in der Richtlinie eingeräumten Rechte ausüben können, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Schulen, zum Arbeitsmarkt und zu medizinischer Versorgung.
- Medizinische Versorgung: Die medizinische Grundversorgung sollte zukünftig nur noch auf die Erforderlichkeit der Behandlung abstellen; eine Differenzierung zwischen akuten Krankheiten und Schmerzzuständen einerseits und chronischen Krankheiten andererseits sollte in diesem Rahmen keine Rolle mehr spielen.
- Bildung: Minderjährigen muss der Zugang zum Bildungssystem „in ähnlicher Weise“ wie Staatsangehörigen gewährt werden.
- Bedürfnisse besonders hilfsbedürftiger Personen: Auf Grundlage der Richtlinie müssen Vorschriften eingeführt werden, die eine Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von bestimmten Personen wie etwa Traumatisierten, unbegleiteten Minderjährigen oder Schwangeren bei der Gewährung der Aufnahmebedingungen vorschreiben. Zudem wird für traumatisierte Personen der Zugang zu der erforderlichen psychologischen Behandlung bei Umsetzung der Richtlinie zu verbessern sein; dies gilt in besonderem Maße für die Behandlungs- und Betreuungsangebote für traumatisierte Kinder. Schließlich sind in Umsetzung der AufnRL auch zugunsten von unbegleiteten Minderjährigen verschiedene Maßnahmen erforderlich (rechtliche Vertretung, Unterbringung bei Verwandten oder in speziellen Einrichtungen, Suche nach Verwandten und Ausbildung des Betreuungspersonals), die zu einer Verbesserung ihrer Aufnahmebedingungen führen könnten.

2. Generelle Anmerkungen zum Umsetzungsbedarf

Durch die Richtlinie werden Mindeststandards festgelegt. Soweit die deutsche Rechtslage die betreffenden Mindeststandards entweder unterschreitet oder nicht ausdrücklich und hinreichend detailliert normiert, besteht die Verpflichtung, zur Umsetzung der Richtlinie die erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen. Die AufnRL enthält teilweise detaillierte Regelungen, in denen der Tatbestand und der Umfang einer bestimmten Verpflichtung sowie die Voraussetzungen eventueller Einschränkungen genau dargelegt sind. In diesen Fällen sollte bei der Umsetzung jeweils darauf geachtet werden, dass die Verpflichtung aus der Richtlinie entsprechend detailliert im deutschen Recht abgebildet wird. Daneben enthält die Richtlinie Verpflichtungen allgemeinerer Natur, die jeweils in Form einer Generalklausel umgesetzt werden können, wie beispielsweise die Verpflichtung, die speziellen Interessen von besonders schutzbedürftigen Personen in den nationalen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Aufnahmebedingungen zu berücksichtigen (Artikel 17 AufnRL). Schließlich gibt es einzelne Artikel in der AufnRL, die den Mitgliedsstaaten lediglich fakultativ ein bestimmtes Vorgehen erlauben (beispielsweise Artikel 9 AufnRL).

Den Mitgliedstaaten steht es nach der Richtlinie frei, zu Gunsten von Asylbewerbern und deren Familienangehörigen höhere Standards im nationalen Recht beizubehalten oder

einzuführen (Art. 4 AufnRL). UNHCR würde es sehr begrüßen, wenn die Umsetzung der Richtlinie zum Anlass genommen würde, auch außerhalb des zwingenden Umsetzungsbedarfs liegende praktische oder rechtliche Probleme der Aufnahmebedingungen in Angriff zu nehmen.

Im deutschen Recht sind die von der AufnRL berührten Aspekte in verschiedenen Gesetzen normiert. Auf Bundesebene sind dies vor allem das AsylbLG und das AsylVfG, auf Länderebene insbesondere die jeweiligen Schulgesetze. Die zentralen Aspekte des Änderungsbedarfs werden im Folgenden aus Sicht des UNHCR in der Reihenfolge der Artikel der AufnRL analysiert.

3. Vorschläge von UNHCR zu einzelnen Artikeln der Richtlinie

3.1 Information (Artikel 5 AufnRL)

Gemäß Art. 5 Abs. 1 AufnRL müssen Asylbewerber innerhalb von maximal 15 Tagen nach Antragsstellung bei der zuständigen Behörde zumindest über die vorgesehenen Leistungen und die mit der Aufnahme verbundenen Verpflichtungen sowie darüber informiert werden, welche Organisationen oder Personengruppen spezifischen Rechtsbeistand gewähren und ihnen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen behilflich sein oder sie informieren können. Nach Artikel 5 Abs. 2 AufnRL sind die Informationen schriftlich zu erteilen und zwar möglichst in einer Sprache, die der Asylbewerber versteht. „Gegebenenfalls“ können die Informationen auch mündlich erfolgen.

Bislang ist im deutschen Recht keine entsprechende gesetzlich normierte Regelung vorhanden, derzufolge Asylsuchende über die Aufnahmebedingungen und soziale Leistungen systematisch und umfassend informiert werden müssten. Die bisherigen in der Praxis benutzten Informationsblätter, die in zahlreichen Sprachen vorhanden sind, sind weitgehend auf die verfahrensrechtlichen Aspekte beschränkt und enthalten keine ausreichenden Informationen über die sozialen Aufnahmebedingungen, Beratungsangebote oder den Zugang zu medizinischer Versorgung. UNHCR empfiehlt daher, eine der AufnRL entsprechende Informationspflicht in das AsylbLG aufzunehmen. Da es für Asylsuchende sehr schwierig sein kann, sich in einer unbekanntenen Umgebung und Sprache zurechtzufinden, sollten diese Informationen schriftlich und in einer dem Asylbewerber verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt werden, gegebenenfalls ergänzt durch mündliche Informationen.

Im Übrigen sollten die Asylbewerber darüber unterrichtet werden, dass sie sich bei besonderen Bedürfnissen im Sinne von Art. 17 AufnRL an eine bestimmte Stelle wenden können, um diese besonderen Bedürfnisse feststellen zu lassen (vgl. hierzu unten 3.8.1).

Vorschlag des UNHCR:

An § 1 AsylbLG sollte folgender Absatz 4 angefügt werden: „Leistungsberechtigte nach diesem Gesetz werden innerhalb von höchstens 15 Tagen nach der Antragsstellung beim Bundesamt durch die nach § 10 zuständige Behörde über die vorgesehenen Leistungen und die mit den Aufnahmebedingungen verbundenen Verpflichtungen sowie darüber informiert, welche Organisationen oder Personengruppen spezifischen Rechtsbeistand gewähren und welche Organisationen ihnen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen, einschließlich medizinischer Versorgung, behilflich sein oder sie informieren können. Leistungsberechtigte werden zudem darüber informiert, dass sie Anrecht auf spezielle Leistungen haben, wenn im Rahmen von § 6 Abs. 3 AsylbLG festgestellt wurde, dass sie besondere Bedürfnisse

haben.³ Die Informationen sind schriftlich und in einer Sprache zu erteilen, die der Asylbewerber versteht. Soweit erforderlich, werden die Informationen durch mündliche Erläuterungen ergänzt.“

3.2 Dokumente (Artikel 6 AufnRL)

Gemäß Art. 6 AufnRL ist einem Asylbewerber innerhalb von drei Tagen nach Antragsstellung eine Bescheinigung darüber auszustellen, dass sich die betreffende Person im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhalten darf, solange ihr Antrag zur Entscheidung anhängig ist bzw. geprüft wird. Bislang erhält in Deutschland ein Asylbewerber „nach der Antragsstellung“ eine „Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung“ (§ 63 AsylVfG). Obwohl dies in der Praxis häufig innerhalb der 3-Tages-Frist geschieht, erscheint es zur Umsetzung der AufnRL aus Sicht des UNHCR erforderlich, die von der Richtlinie vorgegebene 3-Tages-Frist zur Ausstellung der Bescheinigung in § 63 Abs. 1 AsylVfG aufzunehmen. Darüber hinaus empfiehlt UNHCR eine Regelung zu treffen, nach der in diese Bescheinigung Informationen über die Rechte der Asylsuchenden aufzunehmen sind, um diese Informationen stets sowohl für den Asylbewerber als auch für die potentiellen Adressaten verfügbar zu haben.

Vorschlag des UNHCR:

§ 63 (1) AsylVfG sollte folgendermaßen gefasst werden: *„Dem Ausländer wird innerhalb von drei Tagen nach der Asylantragsstellung bei der zuständigen Behörde eine mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehene Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ausgestellt, sofern er nicht im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung ist. Die Bescheinigung enthält auch Informationen über die Rechte des Asylsuchenden.“*

3.3 Wohnsitz- und Fortbewegungsfreiheit (Artikel 7 AufnRL)

Im Hinblick auf die Wohnsitz- und Fortbewegungsfreiheit und die diesbezüglichen Einschränkungen für Asylbewerber spiegelt die AufnRL weitgehend die deutsche Rechtslage wider. Das deutsche Recht sieht in den §§ 44 ff. und 55 ff. AsylVfG ein differenziertes System der Wohnsitzzuweisung und Beschränkung der Freizügigkeit von Asylbewerbern vor. Diese Einschränkungen der Fortbewegungsfreiheit sind aus Sicht des UNHCR problematisch, insbesondere soweit sie sich auf Situationen beziehen, in denen das Asylverfahren nicht innerhalb einer kurzen Frist abgeschlossen ist. UNHCR würde es daher sehr begrüßen, wenn die Notwendigkeit dieser Beschränkungen der Freizügigkeit für Asylbewerber überdacht werden könnten.

Die Richtlinie enthält zudem einige Bedingungen, die bei einer Beschränkung der Freizügigkeit zu berücksichtigen sind und die nach Auffassung des UNHCR bisher nicht hinreichend im deutschen Recht verankert sind. So darf nach der Richtlinie die Beschränkung der Freizügigkeit auf ein begrenztes Gebiet die unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigen und muss hinreichenden Spielraum für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus der AufnRL gewähren (Artikel 7 Abs. 1 AufnRL). Damit wird es erforderlich, diese Bedingungen bei der Entscheidung über die Einschränkung der Freizügigkeit zu berücksichtigen, was bisher weder im Gesetzestext noch in der Praxis Niederschlag gefunden hat. Es müsste also eine Regelung im deutschen Recht geschaffen werden, die die Behörden dazu verpflichtet, bei der Bestimmung des Gebietes, auf welches die Aufenthaltsgestattung beschränkt ist, darauf zu achten, dass beispielsweise der Zugang zu Schulen, zum

³ Zu dem hier vorgeschlagenen neuen § 6 Abs. 3 AsylbLG siehe unten 3.8.1.

Arbeitsmarkt⁴ und zu medizinischer Versorgung (im Rahmen der in den betreffenden Artikeln der AufnRL vorgesehen Umfang) nicht behindert wird. Zudem empfiehlt UNHCR die Situation besonders schutzbedürftiger Personen (Artikel 17 Abs. 1 AufnRL) zu berücksichtigen und das Gebiet der Aufenthaltsgestattung gegebenenfalls diesen Bedürfnissen anzupassen.

Vorschlag des UNHCR:

Eine entsprechende Regelung sollte an § 56 Abs. 1 AsylVfG angefügt werden:

„Das zugewiesene Gebiet darf die unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigen. Soweit dies für die Inanspruchnahme der Vorteile aus der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003, insbesondere zum Schulbesuch, zur Arbeitsaufnahme und zur medizinischen Versorgung, erforderlich ist, wird die Aufenthaltsgestattung auf den Bezirk anderer Ausländerbehörden ausgedehnt.“

Darüber hinaus empfiehlt UNHCR in der Praxis bei der Zuweisungsentscheidung weitere Faktoren im Interesse des Asylbewerbers zu berücksichtigen, insbesondere das Vorhandensein von NGOs, Rechtsberatung, Möglichkeiten zum Spracherwerb und, soweit möglich, einer etablierten Gemeinschaft der Nationalität oder ethnischen Gruppe, zu welcher der Antragsteller gehört.

3.4 Einheit der Familie

Nach Art. 8 AufnRL ist mit Zustimmung des Asylbewerbers bei Unterkunftsgewährung die Einheit der Familie (Ehegatte und minderjährige, vom Asylsuchenden abhängige Kinder, sofern die Familie bereits im Herkunftsland bestanden hat) so weit wie möglich zu wahren.⁵ Auch nicht verheiratete Partner, die mit dem Asylbewerber eine dauerhafte Beziehung führen, sind als Familienangehörige im Sinne der Richtlinie zu betrachten, wenn eine der ehelichen Gemeinschaft ähnliche rechtlich Stellung nach den nationalen ausländerrechtlichen Vorschriften vorgesehen ist. Da lebenspartnerschaftliche Gemeinschaften in Deutschland ausländerrechtlich ähnlich wie die von verheirateten Paaren behandelt werden, sind auch diese bei der Umsetzung von Art. 8 zu berücksichtigen.⁶

UNHCR hat sich über die der AufnRL zugrunde liegende restriktive Bestimmung des Familienbegriffs besorgt geäußert, insbesondere insoweit andere vom Schutzsuchenden abhängige Personen ausgeschlossen werden. Um Härten zu vermeiden, würde UNHCR es sehr begrüßen, wenn auch im deutschen Recht über die Aufnahmebedingungen eine insoweit großzügigere Auslegung des Familienbegriffs eingeführt werden könnte.

Art. 8 AufnRL findet für den Zeitraum nach der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung seine Entsprechung in den Paragraphen §§ 51 Abs. 1, 50 Abs. 4 S. 5 AsylVfG. Demnach ist der Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten sowie Eltern und deren minderjährigen ledigen Kindern durch länderinterne und -übergreifende Verteilung Rechnung zu tragen, nachdem ein Ausländer nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Dagegen ist in den ersten sechs Wochen bis zu drei Monaten, in denen

⁴ Dies ergibt sich nach Auffassung des UNHCR auch mittelbar aus Artikel 11 AufnRL, mit dem den Mitgliedsstaaten verschiedene Möglichkeiten eingeräumt werden, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu beschränken; die Begrenzung der Freizügigkeit gehört nicht zu den auf dieser Grundlage zulässigen Aspekten.

⁵ Zu den diesbezüglichen internationalen Standards, welche die Einheit der Familie schützen, vgl. insbesondere Art. 9,10 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (BGBl. 1992 II, 121), Art. 17 Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II, 1553), Art. 8 EMRK (BGBl. 1952 II, 685, 953, zuletzt geändert durch Prot. Nr. 11, BGBl. 1995 II, 579).

⁶ Vgl. §§ 27 ff. AufenthG, § 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG.

Asylbewerber verpflichtet sind, in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, die Einheit der Familie nach der derzeitigen Rechtslage kein Faktor, der bei der Verteilung berücksichtigt werden müsste, sofern die Familie nicht als Gruppe eingereist ist (vgl. § 46 AsylVfG).

Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 8 AufnRL lediglich verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, welche die Einheit der Familien "soweit wie möglich" wahren. Es ist allerdings nicht ersichtlich, dass es gerade in den ersten sechs Wochen bis drei Monaten, in denen Asylbewerber verpflichtet sind, in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, unmöglich wäre, die Einheit der Familie bei der Verteilung zu berücksichtigen. Artikel 8 AufnRL unterscheidet nicht zwischen verschiedenen Unterbringungsphasen und lässt insofern auch keinen Raum für eine pauschale Nichtberücksichtigung in den ersten Wochen. Darüber hinaus regelt Art. 14 Abs. 2 lit. a AufnRL, dass die Mitgliedstaaten bei der Unterbringung den Schutz des Familienlebens zu gewährleisten haben. Bei der Umsetzung der Richtlinie empfiehlt UNHCR, für die Verteilung in die Erstaufnahmeeinrichtung eine dem § 51 Abs. 1 AsylVfG (länderübergreifende Zuweisung) entsprechenden Regelung in § 46 AsylVfG einzuführen. Zudem sollten in den Text dieser Bestimmung wie auch der Bestimmungen der §§ 50 Abs. 4 Satz 5, 51 Abs. 1 AsylVfG die lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaften als ein bei der Verteilung zu berücksichtigender Faktor aufgenommen werden.

Vorschlag des UNHCR:

§ 46 Abs. 2 AsylVfG sollte wie folgt geändert werden: *„Eine vom Bundesministerium des Innern bestimmte zentrale Verteilungsstelle benennt auf Veranlassung einer Aufnahmeeinrichtung dieser die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung. Bei der Bestimmung der zuständigen Aufnahmeeinrichtung ist die Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten, Lebenspartnern, Eltern und ihren Kindern unter 18 Jahren sowie anderen vom Asylbewerber abhängigen Familienmitgliedern auch durch länderübergreifende Verteilung zu berücksichtigen. Maßgebend sind weiterhin die Aufnahmequoten nach § 45, in diesem Rahmen die vorhandenen freien Unterbringungsplätze und sodann die Bearbeitungsmöglichkeiten der jeweiligen Außenstelle des Bundesamtes in Bezug auf die Herkunftsländer der Ausländer. Von mehreren danach in Betracht kommenden Aufnahmeeinrichtungen wird die nächstgelegene als zuständig benannt.“*

3.5 Schulische Bildung (Artikel 10 AufnRL)

Durch die Ausreise aus dem Heimatland wird die Schulbildung von minderjährigen Kindern von Asylbewerbern und minderjährigen Asylbewerbern unterbrochen. Um die Auswirkungen dieser Unterbrechung zu minimieren und den internationalen Standards im Hinblick auf das Recht auf Bildung gerecht zu werden,⁷ ist es von zentraler Bedeutung, dass die betroffenen Kinder Zugang zum nationalen Bildungssystem erhalten.

Gemäß Art. 10 AufnRL ist minderjährigen Kindern von Asylbewerbern und minderjährigen Asylbewerbern „in ähnlicher Weise“ wie deutschen Staatsangehörigen der Zugang zum Bildungssystem „zu gestatten“, solange keine Rückführungsmaßnahme gegen sie oder ihre Eltern vollstreckt wird. Der Zugang darf nicht später als 3 Monate nach Asylantragstellung erfolgen. Die Verzögerung ist jedoch auf ein Jahr ausdehnbar, wenn eine spezifische Ausbildung gewährleistet wird, die den Zugang zum Bildungssystem erleichtern soll. Zudem darf eine weiterführende Bildung Asylsuchender nicht allein aufgrund Erreichung der Volljährigkeit verweigert werden.

⁷ Vgl. insbesondere Art. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK (BGBl. 1956 II, 1880, geändert durch Prot. Nr. 11, BGBl. 1995 II, 579), Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. 1973 II 1569), Art. 28 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

Die AufnRL verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, den aus Gründen eines Asylverfahrens sich in Deutschland aufhaltenden Kindern Zugang zur schulischen Bildung zu gewähren, der dem im Aufnahmestaat üblichen Niveau entspricht. UNHCR würde es daher begrüßen, wenn nur solche Differenzierungen erfolgten, die sich aufgrund der besonderen Situation von ausländischen Kindern ergeben, etwa dadurch, dass sprachliche Defizite von neu eingereisten älteren ausländischen Kindern keinen unmittelbaren Zugang zum deutschen System erlauben. In diesen Fällen empfiehlt UNHCR durch besondere Förderungsmaßnahmen sicherzustellen, dass solche Defizite möglichst schnell ausgeglichen werden können.

Bislang wird in allen Bundesländern jungen Asylbewerbern und minderjährigen Kindern von Asylbewerbern grundsätzlich ein Recht auf den Schulbesuch eingeräumt. Eine deutschlandweit einheitliche Handhabung der Beschulung von minderjährigen Asylbewerbern und minderjährigen Kindern von Asylbewerbern besteht jedoch nicht, da diese in vier Bundesländern von der Schulpflicht ausgenommen sind.⁸ Dies hat in diesen Bundesländern zur Folge, dass es der Verantwortung der Schule überlassen bleibt, die betreffenden Minderjährigen aufzunehmen bzw. auch zum Schulbesuch anzuhalten. Die Bundesländer, die minderjährige Asylbewerber und minderjährige Kinder von Asylbewerbern von der Schulpflicht ausnehmen, begründen dies damit, dass kein "gewöhnlicher Aufenthalt" im Sinne der jeweiligen Schulgesetze vorliege. Da nur im Falle der Schulpflicht die Kosten für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel auf dem Schulweg sowie für Bücher und andere Lehrmittel von der öffentlichen Hand getragen werden, sind in der Praxis nach dem UNHCR vorliegenden Erkenntnissen die betroffenen Kinder aus materiellen Gründen faktisch vom Schulsystem ausgeschlossen. Damit besteht in den betreffenden Bundesländern kein Zugang zum Schulsystem für Kinder von Asylbewerbern und minderjährige Asylbewerber, der dem von deutschen Kindern vergleichbar wäre. Daher empfiehlt UNHCR, bei der Umsetzung der AufnRL die Schulpflicht für Kinder von Asylbewerbern und minderjährige Asylbewerber in allen Landesschulgesetzen zu verankern.

Nach Auffassung von UNHCR sollte minderjährigen Asylbewerbern und minderjährigen Kindern von Asylbewerbern ebenso wie deutschen Kindern auch der Besuch einer weiterführenden Schule ermöglicht werden, wie dies dem in der Richtlinie vorgesehenen Prinzip der Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen entspricht (Art. 10 Abs. 1 AufnRL). Dabei darf nach der AufnRL der im minderjährigen Alter begonnene Besuch einer weiterführenden Schule nicht aufgrund des Erreichens der Volljährigkeit abgebrochen werden. UNHCR empfiehlt insofern, eine entsprechende Regelung in die Landesschulgesetze aufzunehmen.

Vorschlag des UNHCR:

In den Landesschulgesetzen sollte überall eine Schulpflicht für minderjährige Asylbewerber und für minderjährige Kinder von Asylbewerbern verankert werden. Im Hinblick auf den Zugang zum Bildungssystem, einschließlich des Besuchs einer weiterführenden Schule, sind sie mit minderjährigen deutschen Staatsangehörigen gleichzubehandeln. Daneben sollte in den Landesschulgesetzen festgelegt werden,

⁸ In vollem Umfang unterliegen der Schulpflicht Flüchtlingskinder einschließlich der Asylbewerber in Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein. In eingeschränktem Umfang, nämlich nach Entlassung aus der zentralen Erstaufnahmeeinrichtung bzw. spätestens drei Monate nach Einreise, besteht eine Schulpflicht auch für Asylbewerber (und geduldete Flüchtlinge) in Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In folgenden Ländern sind Asylbewerberkinder jedoch von der Schulpflicht ausgenommen: Baden-Württemberg, Hessen, Saarland und Sachsen.

dass die im minderjährigen Alter begonnene weiterführende Schule nicht aufgrund des Erreichens der Volljährigkeit seitens der Behörden beendet werden darf. Schließlich sollten spezielle Maßnahmen getroffen werden, damit sprachliche oder schulische Defizite aufgeholt werden können.

Darüber hinaus würde UNHCR es begrüßen, allen Asylbewerbern einschließlich der Erwachsenen die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Sprachkurs einzuräumen, da Grundkenntnisse in der Sprache die Beziehungen zur örtlichen Bevölkerung erleichtern können. Auch der Zugang zu grundlegenden Bildungsmöglichkeiten für erwachsene Asylbewerber würde von UNHCR sehr begrüßt.

3.6 Materielle Aufnahmebedingungen (Artikel 14 AufnRL)

Artikel 14 der AufnRL enthält eine Vielzahl detaillierter Gewährleistungen im Hinblick auf die materiellen Aufnahmebedingungen, die einer kleinteiligen gesetzlichen Umsetzung bedürfen, soweit sie nicht bereits ausdrücklich im deutschen Recht berücksichtigt sind.

Die Richtlinie schreibt in Artikel 14 Abs. 2 vor, dass die Mitgliedsstaaten von Beginn an den Schutz des Familienlebens sowie die Möglichkeit, mit Verwandten, Rechtsbeiständen, UNHCR und anerkannten NGOs in Verbindung zu treten, gewährleisten. Zudem sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Gewalt in Einrichtungen der Gemeinschaftsunterbringung zu verhüten. Weiterhin sieht Artikel 14 Abs. 3 AufnRL vor, dass minderjährige Kinder von Asylbewerbern oder minderjährige Asylbewerber zusammen mit ihren Eltern bzw. mit denjenigen Erwachsenen untergebracht werden sollen, die nach dem Gesetz oder dem Wohnheitsrecht sorgeberechtigt sind. Rechtsbeistände, der UNHCR oder von ihm beauftragte oder vom Mitgliedsstaat anerkannte Nichtregierungsorganisationen erhalten Zugang zu den Unterbringungseinrichtungen; Einschränkungen sind dabei nur aus Sicherheitsgründen möglich (Artikel 14 Abs. 7 AufnRL). Die Umsetzung sollte nach Ansicht des UNHCR durch entsprechende Einfügungen im Dritten Abschnitt des AsylVfG (Unterbringung und Verteilung) vorgenommen werden.

Vorschlag des UNHCR:

Am Ende von § 44 Abs. 1 AsylVfG sollte folgender Satz eingefügt werden: „Der Schutz des Familienlebens sowie die Möglichkeit, mit Verwandten, Rechtsbeiständen, sowie Vertretern des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Kontakt zu treten, ist sicherzustellen. Es sind die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gewalt in den Aufnahmeeinrichtungen zu verhüten.“

Weiterhin wäre in § 44 AsylVfG ein Absatz einzufügen etwa mit folgendem Wortlaut: „Rechtsbeistände oder Berater von Bewohnern der Aufnahmeeinrichtung sowie Vertreter des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen oder von diesem beauftragte und in Deutschland anerkannte Nichtregierungsorganisationen erhalten Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen. Der Zugang zu einer Aufnahmeeinrichtung darf nur aus Gründen der Sicherheit der Aufnahmeeinrichtung oder der Asylbewerber eingeschränkt werden; der effektive Zugang zu den Asylbewerbern wird in einem solchen Fall anderweitig sichergestellt.“

In § 47 AsylVfG sollte der alte Absatz 3 durch folgenden Satz ersetzt werden: „Minderjährige Kinder von Asylbewerbern oder minderjährige Asylbewerber werden zusammen mit ihren Eltern oder dem sorgeberechtigten erwachsenen Familienmitglied untergebracht.“

UNHCR empfiehlt darüber hinaus, in der Praxis sicherzustellen, dass die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften so kurz wie möglich gehalten wird, da eine über die ersten Monate hinausgehende Gemeinschaftsunterbringung die Marginalisierung von Asylbewerbern fördert. Nur während der ersten Monate sprechen Verfahrenserwägungen für

eine kollektive Unterbringung. Wenn Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, sollten die betroffenen Personen möglichst ihre Grundversorgung in der Art und Weise sicherstellen können, wie sie in der örtlichen Gesellschaft üblich ist. Dies sollte durch Angebote ergänzt werden, die spezielle Bedürfnisse der Asylbewerber aufgreifen wie Sprachkurse, rechtliche und soziale Beratung etc. Darüber hinaus sollte in Umsetzung von Artikel 14 Abs. 5 AufnRL in der Praxis sichergestellt werden, dass das in Unterbringungseinrichtungen eingesetzte Personal angemessen geschult ist, was nach Beobachtungen des UNHCR gegenwärtig nicht immer gewährleistet ist.

3.7 Medizinische Versorgung (Artikel 15 AufnRL)

Gemäß Art. 15 AufnRL erhalten Asylbewerber die erforderliche medizinische Versorgung, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten umfasst. Nach Abs. 2 der Regelung erhalten Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe. Hierauf wird unter 3.8 genauer einzugehen sein.

Bislang ist gem. § 4 AsylbLG die erforderliche Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen zu gewähren. Der Behandlungsumfang im Einzelnen ist umstritten; chronische Erkrankungen, die nicht mit Schmerzen verbunden sind, fallen aber nicht unter § 4 AsylbLG. In solchen Fällen können bisher nach § 6 AsylbLG „sonstige Leistungen“ gewährt werden, sofern sie im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind. In der Praxis scheint es nach Beobachtungen des UNHCR gerade bei der Behandlung von chronischen Erkrankungen immer wieder zu Problemen im Hinblick auf die Kostenübernahme für die Behandlung zu kommen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die „unbedingt erforderliche“ Behandlung unabhängig von Schmerzzuständen und vom Charakter der Krankheit zu gewährleisten; die Differenzierung zwischen „chronischer“ und „akuter“ Erkrankung kann dabei keine Rolle spielen. Eine solche Differenzierung wäre zudem vor dem Hintergrund des Rechts auf Gesundheit, wie es in Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschützt ist, problematisch.⁹ Im Hinblick auf die Behandlung chronischer Erkrankungen empfiehlt UNHCR daher, durch Anpassung des Wortlautes des § 4 AsylbLG zukünftig sicherzustellen, dass für die Fälle, in denen die Behandlung für die Gesundheit „unbedingt erforderlich“ ist, diese im Rahmen des § 4 AsylbLG gewährt wird.

Vorschlag des UNCHR:

§ 4 (1) 1 AsylbLG sollte wie folgt neu gefasst werden: *„Die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen sind zu gewähren.“*

Daneben wird aus der Praxis immer wieder berichtet, dass die unbedingt erforderliche Behandlung von Asylsuchenden an der fehlenden Sprachmittlung scheitert. Insofern ist es aus Sicht des UNHCR zu empfehlen, dass Asylsuchende bei der unbedingt erforderlichen Behandlung auch auf einen Dolmetscher zurückgreifen können, wenn dies erforderlich ist.

Schließlich sollte aus Sicht des UNHCR darüber hinaus sichergestellt werden, dass für Fragen der Familienplanung und Sexualberatung sowie bei psychologischen Problemen Zugang zu

⁹ Auch das zur Überwachung der Umsetzung des Paktes eingesetzte Committee on Economic, Social and Cultural Rights hat in seinem General Comment zum Recht auf Gesundheit betont, dass der Zugang zum Gesundheitswesen auch für Asylbewerber nicht eingeschränkt werden darf. General Comment No. 14 (2000): The right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4, Ziffer 34.

kostenloser Beratung gewährt wird und dass das medizinische Personal für den Umgang mit Patienten aus unterschiedlichen Kulturen durch Fortbildungen vorbereitet wird.

3.8 Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen (Artikel 17 bis 20 AufnRL)

Einige Asylbewerber oder deren Familienangehörige haben aufgrund der besonderen Schwere der von ihnen erlebten Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen oder auch allein aufgrund ihrer persönlichen Situation besondere Bedürfnisse, die eine differenzierte Berücksichtigung bei der Gestaltung der Aufnahmebedingungen erfordern. Diese Tatsache ist in der AufnRL aufgegriffen worden, indem den „besonders bedürftigen Personen“ ein eigenes Kapitel gewidmet wurde. Besonders schutzbedürftig können zum Beispiel (begleitete wie unbegleitete) Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern sowie Opfer schwerer psychischer oder physischer Gewalt sein.¹⁰ Die besonderen Bedürfnisse werden in der AufnRL sowohl über Generalklauseln als auch über einzelne Detailverpflichtungen geschützt. Bevor die Regelungen zu Gunsten von besonders schutzbedürftigen Personen eingreifen können, ist zunächst im Einzelfall festzustellen, ob eine besondere Hilfsbedürftigkeit vorliegt.

3.8.1 Verfahren zur Feststellung des Status einer besonders bedürftigen Person

Die besonderen Rechte und Leistungen zugunsten von besonders bedürftigen Personen sind nach der AufnRL von einer Feststellung der Hilfsbedürftigkeit im Einzelfall abhängig (Artikel 17 Abs. 2 AufnRL). Die AufnRL enthält keine weiteren Vorgaben zum Verfahren der Feststellung der Hilfsbedürftigkeit, so dass die Umsetzung dieser Verpflichtung insofern in das Ermessen des Mitgliedsstaats gestellt ist.

Nach Auffassung von UNHCR sollte die Hilfsbedürftigkeit so früh wie möglich berücksichtigt werden. Dies spricht für ein System, welches den Asylsuchenden und dessen Familie zunächst umfassend über die bestehenden Hilfsangebote und Möglichkeiten für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen informiert. Eine frühzeitige Erkennung und Feststellung der besonderen Hilfsbedürftigkeit könnte durch die Hinzuziehung von speziell geschultem und vertrauenswürdigen Personal im Rahmen einer Eingangsuntersuchung ermöglicht werden. Das betreffende Personal, welches auf Grund der notwendigen Vertrauensstellung nicht in das Asylverfahren eingebunden sein sollte, bedarf einer besonderen Qualifizierung, insbesondere im Hinblick auf das Erkennen einer möglichen Traumatisierung oder besonderer medizinischer Bedürfnisse beispielsweise von Schwangeren. Denkbar wäre es insbesondere, die Prüfung der Hilfsbedürftigkeit einer karitativen Organisation zu übertragen, die über entsprechend qualifiziertes oder zu qualifizierendes Personal verfügt (z.B. Behandlungszentren für Folteropfer, Deutsches Rotes Kreuz).

Bei Opfern von Gewalt und Folter wird es allerdings häufig nicht möglich sein, die psychische Belastung gleich zu Anfang des Verfahrens und ohne vorherigen Aufbau einer persönlichen Beziehung zu erkennen. Insofern sollte dafür Sorge getragen werden, dass jederzeit auch während des weiteren Verlaufs des Verfahrens eine Feststellung der besonderen Hilfsbedürftigkeit möglich ist.

¹⁰ Die besondere Bedürftigkeit der genannten Personengruppen wird in zahlreichen internationalen Abkommen und Dokumenten anerkannt. Siehe etwa das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, insbesondere Art. 22, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II, 648), Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 6 on the economic, social and cultural rights of older persons, enthalten in Dokument Nr. E/1996/22.

Vorschlag des UNHCR:

Im AsylbLG sollte an dessen § 6 ein neuer Absatz 3 angefügt werden, der die Feststellung der besonderen Hilfsbedürftigkeit regelt: *„Die besondere Hilfsbedürftigkeit von Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten oder von ihren Eltern oder Personensorgeberechtigten getrennten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wird im Rahmen einer Eingangsuntersuchung nach Ankunft in der Erstaufnahmeeinrichtung von einer unabhängigen, medizinisch qualifizierten Person festgestellt. Auf Ersuchen des Asylwerbers kann diese Feststellung auch zu einem späteren Zeitpunkt während des Asylverfahrens getroffen werden.“* Auf diese Regelung könnte im AsylVfG verwiesen werden (siehe unten).

Im Rahmen der nach Artikel 5 AufnRL sicherzustellenden Information der Asylbewerber sollten diese darauf hingewiesen werden, dass sie sich bei besonderem Schutzbedürfnis an eine bestimmte Stelle zur Feststellung der Voraussetzungen im Sinne des Artikel 17 Abs. 2 AufnRL wenden können (siehe hierzu oben 3.1).

3.8.2 Generalklausel für Personen mit besonderen Bedürfnissen

Die besonderen Bedürfnisse der betreffenden Personen sind bei der Durchführung der Richtlinie hinsichtlich der materiellen Aufnahmebedingungen und der medizinischen Versorgung in den nationalen Rechtsvorschriften¹¹ zu berücksichtigen (Artikel 17 Abs. 1 AufnRL). Die Umsetzung dieser Verpflichtung sollte aus Sicht des UNHCR jeweils durch eine Generalklausel im AsylbLG sowie im AsylVfG erfolgen. Die entsprechende Klausel im AsylbLG müsste sich jedenfalls auf die Bestimmungen zu den materiellen Aufnahmebedingungen und zur medizinischen Versorgung (Art. 13 bis 15 AufnRL) sowie im AsylVfG auf die Bestimmungen zu Wohnsitz und Fortbewegungsfreiheit (Art. 7 AufnRL) sowie die materiellen Unterbringungsbedingungen (Art. 14 AufnRL) erstrecken. Dementsprechend würde es sich anbieten, in § 6 AsylbLG die besonderen Leistungen für besonders Hilfsbedürftige vorzuschreiben; im AsylVfG könnte eine entsprechende Generalklausel zu Beginn des Dritten Abschnittes vor § 44 AsylVfG geschaffen werden.

Vorschlag des UNHCR:

Die Umsetzung könnte etwa durch die Erweiterung des Begünstigtenkreises nach § 6 Abs. 2 AsylbLG erfolgen, indem die Beschränkung auf Personen, die temporären Schutz genießen, gestrichen wird: *„Personen, die besondere Bedürfnisse haben, wie Minderjährige, unbegleitete oder von ihren Eltern oder Personensorgeberechtigten getrennte Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, soll die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt werden.“* Damit würde der Anwendungskreis auf sämtliche Personen im Anwendungsbereich des AsylbLG erweitert; dies erschiene allerdings auch wünschenswert, da damit insbesondere traumatisierte Personen weiterbehandelt werden könnten, nachdem ein Asylantrag gescheitert ist, eine Abschiebung aber gleichwohl nicht möglich ist.

¹¹ Dieser Verweis auf § 6 Abs. 3 AsylbLG bezieht sich auf den oben unter 3.8.1 gemachten Vorschlag einer entsprechenden Gesetzesänderung.

Im AsylVfG könnte ein neuer § 44a eingefügt werden mit folgendem Wortlaut: „*Bei der Anwendung dieses Abschnitts werden die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, berücksichtigt. Die Feststellung der besonderen Hilfsbedürftigkeit erfolgt nach § 6 Abs. 3 AsylbLG.*“ Der bisherige § 44 würde dann zu § 44b AsylVfG.

3.8.3 Behandlung bei Traumatisierung (Art. 20 AufnRL)

Sind der Flucht traumatische Erlebnisse vorausgegangen, sieht die Richtlinie vor, dass die betroffenen Personen bei der Bewältigung dieser Erlebnisse unterstützt werden. Hierbei handelt es sich aus Sicht des UNHCR um ein besonders wichtiges Element der AufnRL, da bisher den Problemen, insbesondere traumatisierter Personen, nicht ausreichend Rechnung getragen wurde. Nach Erkenntnissen des UNHCR wird zwar bereits jetzt zum Teil eine Behandlung insbesondere durch hierauf spezialisierte Einrichtungen für Folteropfer gewährleistet, doch sind die Kapazitäten nicht ausreichend. Zudem gibt es immer wieder Probleme bei der Kostentragung, nicht nur für die Behandlung, sondern insbesondere auch für eventuell notwendige Dolmetscher- und Fahrtkosten.

Die Richtlinie differenziert zwischen zwei Gruppen von Opfern, wobei Minderjährige sowohl hinsichtlich der auslösenden Situationen als auch hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Maßnahmen privilegiert werden:

- Opfer von Folter, Vergewaltigung und anderer schwerer Gewalttaten erhalten die für die erlittenen Schäden erforderliche Behandlung (Art. 20 AufnRL).
- Minderjährige, die Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung geworden sind oder unter bewaffneten Konflikten gelitten haben, können Rehabilitationsmaßnahmen und im Bedarfsfall auch psychologische Betreuung und eine qualifizierte Beratung in Anspruch nehmen (Art. 18 Abs. 2 AufnRL).

Während die nach Artikel 20 AufnRL erforderliche Behandlung durch die oben vorgeschlagene Erweiterung des Begünstigtenkreises des § 6 Abs. 2 AsylbLG (siehe oben 3.8.2) hinreichend umgesetzt wäre, gilt dies nicht für die Angebote, die aufgrund von Artikel 18 Abs. 2 AufnRL erforderlich sind. UNHCR schlägt daher vor, § 6 Abs. 2 AsylbLG entsprechend zu ergänzen. Darüber hinaus würde UNHCR es sehr begrüßen, wenn die entsprechenden Maßnahmen auch für erwachsene Opfer vorgesehen würden.

Vorschlag des UNHCR:

§ 6 Abs. 2 AsylbLG könnte um den folgenden Satz 2 ergänzt werden: *“Für Personen, die Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewesen sind oder unter bewaffneten Konflikten gelitten haben, werden Rehabilitationsmaßnahmen und im Bedarfsfall eine geeignete psychologische Betreuung und eine qualifizierte Beratung angeboten.“*

3.8.4 Vorrang des Kindeswohls als grundsätzlicher Maßstab für die Behörden bei allen Aspekten der Aufnahmebedingungen

Artikel 18 Abs. 1 AufnRL verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls in sämtlichen Aspekten, die von der Richtlinie berührt sind.¹² Kindeswohlbelange können dabei sowohl im Hinblick auf materielle Aufnahmebedingungen und medizinische Versorgung als auch im Hinblick auf die Schulbildung auftreten. Daher sollten nach Ansicht des UNHCR entsprechende Generalklauseln im Abschnitt über Unterbringung und Verteilung im AsylVfG sowie in den Schulgesetzen der Länder eingefügt werden.

Vorschlag des UNHCR:

Insbesondere sollte der oben vorgeschlagene § 44a AsylVfG (siehe oben 3.8.2) um folgenden Satz 3 ergänzt werden: „*Soweit die Situation von Minderjährigen von der Anwendung dieses Abschnitts berührt ist, hat das Kindeswohl Vorrang vor anderen Erwägungen.*“

Im AsylbLG werden die über den Grundbedarf hinausgehenden Leistungen in § 6 geregelt, in dessen ersten Absatz auch bereits eine Anknüpfung an die besonderen Bedürfnisse von Kindern vorgesehen ist; aus Sicht des UNHCR erschiene es ausreichend, die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls an dieser Stelle aufzunehmen. § 6 Abs. 1 AsylbLG könnte demnach wie folgt gefasst werden: „*Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall (...) zur Deckung der besonderen Bedürfnisse von Kindern unter vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls geboten (...) sind.*“

Darüber hinaus sollte der Vorrang des Kindeswohls in den Schulgesetzen der Länder verankert werden.

3.8.5 Schutz unbegleiteter Minderjähriger

Die AufnRL sieht in Artikel 19 für unbegleitete Minderjährige folgende Maßnahmen vor:

- Es ist so bald wie möglich für die erforderliche Vertretung zu sorgen.
- Sie sind nach einer bestimmten Rangfolge unterzubringen (bei Verwandten, Pflegefamilie, Aufnahmezentren mit Einrichtungen speziell für Minderjährige, andere Unterkünfte); Minderjährige ab 16 können in Aufnahmeeinrichtungen für Erwachsene untergebracht werden.
- Geschwister sollen möglichst zusammen bleiben.
- Wechsel des Aufenthaltsorts sind auf ein Mindestmaß zu beschränken.
- Die Verwandten sind unter bestimmten Schutzvorkehrungen (insbesondere bzgl. im Heimatland verbliebener Personen) ausfindig zu machen.
- Das Betreuungspersonal ist adäquat auszubilden.

UNHCR empfiehlt darüber hinaus in diesem Kontext, bei der Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen auf die besondere Gefahr des Menschenhandels zu achten. Insoweit sollten in der Praxis spezielle Unterbringungsmöglichkeiten mit den entsprechenden Betreuungs- und Schutzangeboten geschaffen werden.

Bislang sind in Deutschland für unbegleitete Minderjährige nur teilweise entsprechende gesetzliche Regelungen vorhanden. Sofern die unbegleiteten Minderjährigen unter 16 Jahre sind, wird für ihre Vertretung und Betreuung gesorgt und es findet eine gesonderte

¹² Diese Orientierung am Kindeswohl entspricht auch der Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

Unterbringung statt (Anwendung des SGB VIII). Nach § 14 Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 47 Abs. 1 AsylVfG ist eine Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen unter 16 Jahren in Erstaufnahmeeinrichtungen grundsätzlich nicht vorgesehen. Bei Jugendlichen über 16 Jahren wird nur dann von der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben abgesehen, wenn und solange sie in einer Jugendhilfeeinrichtung wohnen (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG in Verbindung mit § 47 Abs. 1 AsylVfG).

Problematisch ist bisher in Deutschland vor allem die Situation derjenigen unbegleiteten Minderjährigen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Bei diesen geht das deutsche Recht von ihrer eigenständigen Handlungsfähigkeit im Asylverfahren aus (§ 12 AsylVfG). Für die bislang in der Praxis unterbliebene Vertreterbestellung war der Umstand ursächlich, dass die Behörden weder das Jugendamt, die den betreffenden Jugendlichen in Obhut nehmen könnten, noch die für die Vormundschaftsbestellung zuständigen Gerichte über den Aufenthalt eines unbegleiteten Minderjährigen von über 16 Jahren im Bundesgebiet in Kenntnis setzten. Die betreffende Regelung der AufnRL zwingt die Behörden der Mitgliedsstaaten nicht dazu, dem unbegleiteten Minderjährigen *für die Zwecke des Asylverfahrens* stets einen Vormund an die Seite zu stellen.¹³ UNHCR hat die dahingehende deutsche Regelung, die nicht im Einklang mit der Kinderrechtskonvention steht, wiederholt kritisiert und würde eine Gesetzesänderung in diesem Bereich sehr begrüßen. In jedem Fall besteht nach der AufnRL eine der generellen Verpflichtung für alle sonstigen Lebensbereiche einen gesetzlichen Vertreter zu bestellen. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Inobhutnahme und eine entsprechende Verpflichtung der Behörden sind nunmehr geschaffen worden. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe vom 08. September 2005 (KICK, BGBl. I 2005, S. 2729, zum 01. Oktober 2005 in Kraft getreten) wurde in § 42 SGB VIII (Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen) eine Regelung eingeführt, derzufolge das Jugendamt berechtigt und verpflichtet ist, ein ausländisches Kind oder einen ausländischen Jugendlichen unter 18 Jahren, der unbegleitet nach Deutschland kommt und weder in Deutschland befindliche Personensorge- noch Erziehungsberechtigte hat, in Obhut zu nehmen und unverzüglich die Bestellung eines Vormundes oder Pflegers zu veranlassen.

In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen sollte nach Ansicht des UNHCR eine Regelung eingeführt werden, derzufolge das Bundesamt verpflichtet wird, das zuständige Jugendamt über die Anwesenheit des unbegleiteten Minderjährigen zu informieren.

Vorschlag des UNHCR:

An § 12 AsylVfG könnte folgender Absatz 4 angehängt werden: *„Das Bundesamt unterrichtet unverzüglich das zuständige Jugendamt über die Anwesenheit eines unbegleiteten Minderjährigen.“*

Unbegleitete Minderjährige über 16 Jahren unterliegen bisher dem Verteilungssystem nach § 46 AsylVfG. Dies bringt zwangsläufig einen mehrfachen Wechsel des Aufenthaltsortes mit sich (Ankunftsort, Überweisung in das zuständige Bundesland, dort Überweisung im Rahmen der landesinternen Verteilung). Nach der neuen Rechtslage in § 42 SGB VIII dürften Jugendliche in Zukunft aufgrund der Inobhutnahme durch das Jugendamt nicht mehr der Verteilung unterliegen, soweit und solange mit der Inobhutnahme eine Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung im Sinne von § 14 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG verbunden ist. Unterbleibt

¹³ Nach Art. 19 Abs. 1 AufnRL ist „die erforderliche Vertretung von Minderjährigen“ sicherzustellen; gleichzeitig sieht Artikel 15 (3) der Verfahrensrichtlinie nach derzeitigem Stand (Vorschlag des Rats vom 9.11.2004, 14203/04 ASILE 64) die Möglichkeit einer Rechtsfähigkeit für das Asylverfahren ab Erreichen des 16. Lebensjahres vor.

eine solche Unterbringung oder wird die Inobhutnahme beendet (§ 42 Abs. 4 SGB VIII neu), kann sich die Frage der Unterbringung und des Wechsels des Aufenthaltsortes auch nach der neuen Rechtslage stellen. Daher empfiehlt UNHCR, bei Umsetzung der AufnRL entsprechende Regelungen zu verabschieden.

Die Rangfolge des Art. 19 Abs. 2 AufnRL für die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen sowie die Regelung, dass Geschwister möglichst zusammen bleiben sollen (Art. 19 Abs. 2 Satz 4 AufnRL), ist in Deutschland bislang nicht gesetzlich geregelt. Sinnvoll erscheint UNHCR, in der entsprechenden Regelung darauf hinzuweisen, dass die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen ab 16 Jahren in Aufnahmeeinrichtungen für Erwachsene (Art. 19 Abs. 2 Satz 2 AufnRL) gemäß Artikel 18 Abs. 1 AufnRL nur dann erfolgen darf, wenn dies dem Wohl des Kindes entspricht und gemäß Art. 19 Abs. 4 AufnRL eine Betreuung durch ausgebildetes Personal gewährleistet ist. Zwar wird die Betreuung nicht ausdrücklich von der AufnRL gefordert, aus dem Erfordernis der Ausbildung von Betreuungspersonal kann aber abgeleitet werden, dass eine solche qualifizierte Betreuung vorzusehen ist. Die Betreuung durch ausgebildetes Personal in Jugendhilfeeinrichtungen und deren Schweigepflicht bedarf keiner gesetzlichen Implementierung, da dies durch entsprechende Regelungen im SGB VIII (Viertes Kapitel: Schutz personenbezogener Daten; § 72 Mitarbeiter, Fortbildung) festgeschrieben ist.

Vorschlag des UNHCR:

Im AsylVfG könnte ein neuer § 53a eingefügt werden mit folgendem Wortlaut:

„(1) Asyl beantragende unbegleitete Minderjährige werden ab dem Zeitpunkt der Zulassung in das Hoheitsgebiet bis zu dem Zeitpunkt, zu dem sie den Aufnahmemitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt worden ist oder geprüft wird, verlassen müssen, nach folgender Rangordnung aufgenommen:

- a) bei erwachsenen Verwandten;*
- b) in einer Pflegefamilie nach § 33 SGB VIII;*
- c) in Aufnahmezentren mit speziellen Einrichtungen für Minderjährige nach § 34 SGB VIII;*
- d) in anderen für Minderjährige geeigneten Unterkünften.*

Unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahren können in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber untergebracht werden, soweit dies dem Wohl des Kindes entspricht und soweit dort eine Betreuung durch ausgebildetes Personal gewährleistet ist.

(2) Geschwister werden möglichst zusammen untergebracht, wobei das Wohl des betreffenden Minderjährigen, insbesondere sein Alter und sein Reifegrad, zu berücksichtigen ist.

(3) Wechsel des Aufenthaltsortes sind bei unbegleiteten Minderjährigen auf ein Mindestmaß zu beschränken.“

Die Suche nach Familienangehörigen des unbegleiteten Minderjährigen (Art. 19 Abs.3 AufnRL) liegt bislang hinsichtlich der Eltern im Aufgabenbereich des Jugendamtes und des Vormundschaftsgerichts, da das Ruhen der elterlichen Sorge (§ 1674 BGB) als Voraussetzung für die Bestellung eines Vormundes auf der Feststellung beruht, dass die Eltern auf längere Zeit die elterliche Sorge nicht ausüben können. Das Jugendamt unterstützt gemäß § 50 SGB VIII das Vormundschaftsgericht bei allen Maßnahmen, die die Sorge für die Person von Kindern und Jugendlichen betreffen. Hieraus kann eine Mitwirkungspflicht des Jugendamtes abgeleitet werden, für das Vormundschaftsgericht zu recherchieren, ob sich die Eltern des Minderjährigen in Deutschland oder im Ausland aufhalten und ob eine Familienzusammenführung möglich ist. UNHCR ist der Ansicht, dass die in Art. 19 Abs. 3 AufnRL vorgesehene Verpflichtung zur Suche nach „Familienangehörigen“ nicht auf die

Eltern beschränkt sein und weitere nahe Verwandte einschließen sollte.¹⁴ Diesbezüglich sollte eine Verankerung von Art. 19 Abs. 3 AufnRL an geeigneter Stelle im SGB VIII vorgenommen werden.

UNHCR Berlin, November 2005

¹⁴ Art. 19 Abs. 3 AufnRL spricht von der Suche nach „Familienangehörigen“. Dieser Begriff ist anders für den Rest der AufnRL nicht im Sinne der Begriffsdefinition des Art. 2 lit. d) AufnRL zu verstehen; dieser gilt nur für Mitglieder der Familie des Asylbewerbers, die sich im Zusammenhang mit dem Asylantrag in demselben Mitgliedsstaat aufhalten und umfasst nur Partner und minderjährige Kinder des Asylbewerbers. Diese Begriffsbestimmung passt für unbegleitete minderjährige Asylbewerber offensichtlich nicht. Auch ist in Art. 19 Abs. 3 AufnRL der Begriff der „nahen Verwandten“ genannt, der sicherlich außer den Eltern zumindest die Geschwister und die Großeltern umfassen sollte.