



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 26.11.2007
KOM(2007) 745 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2003/9/EG DES RATES VOM
27. JANUAR 2003 ZUR FESTLEGUNG VON MINDESTNORMEN FÜR DIE
AUFNAHME VON ASYLBEWERBERN IN DEN MITGLIEDSTAATEN**

1. EINLEITUNG

Am 27. Januar 2003 verabschiedete der Rat die Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern¹. Sie gilt in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland und Dänemark² und sollte die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme von Asylbewerbern harmonisieren und so zu einheitlichen Bedingungen im Asylbereich in der gesamten EU sowie zur Eindämmung der Sekundärmigration beitragen. Die Richtlinie ist einer der Eckpfeiler der ersten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das 1999 in Tampere und 2004 im Haager Programm vorgesehen wurde³.

Mit dem vorliegenden Bericht, der auf die in Artikel 25 der Richtlinie genannte Pflicht der Kommission zurückgeht, soll ein Überblick über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten vermittelt und auf eventuell dabei auftretende Probleme hingewiesen werden. Seine Ergebnisse waren die Grundlage für das Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem.

Der Bericht stützt sich auf zwei Studien, mit denen die erforderlichen Informationen über den Stand der Umsetzung und der Anwendung der Richtlinie gesammelt wurden⁴.

Für die Mitgliedstaaten (BE, EL, DE, AT), die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts (Ende 2006) noch nicht die für die Umsetzung erforderlichen Rechtsvorschriften erlassen hatten, wurden die vorliegenden Entwürfe künftiger Rechtsvorschriften als Informationsquelle herangezogen.

2. ÜBERWACHUNG DER UMSETZUNG

Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten lief am 6. Februar 2005 ab.

Die Dienststellen der Kommission unterstützten die Mitgliedstaaten in diesem Prozess durch regelmäßige Sitzungen mit einzelstaatlichen Sachverständigen.

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist wurden gegen alle Mitgliedstaaten, die ihre Umsetzungsmaßnahmen gar nicht oder nicht vollständig mitgeteilt hatten, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. In der Folge versandte die Kommission gemäß Artikel 226 EG-Vertrag 19 Mahnschreiben und zehn mit Gründen versehene Stellungnahmen. Im Fall von sechs Mitgliedstaaten beschloss die Kommission, den Gerichtshof anzurufen. Drei Fälle wurden zurückgezogen, einer wurde beigelegt⁵ und zwei sind noch anhängig⁶.

¹ ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18.

² In diesem Bericht sind unter „Mitgliedstaaten“ diejenigen Mitgliedstaaten zu verstehen, die durch die Richtlinie gebunden sind.

³ Schlussfolgerungen der Präsidentschaft des Europäischen Rates in Tampere, Oktober 1999; Anhang I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Brüssel, November 2004.

⁴ EMN „Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States“, Mai 2006; die Studie wurde vom Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe „Odysseus“ erstellt.

⁵ Rechtssache gegen Österreich, in der Österreich für schuldig befunden wurde, seinen Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag nicht nachgekommen zu sein.

⁶ Rechtssachen gegen Griechenland und Deutschland.

3. UMSETZUNG EINZELNER BESTIMMUNGEN

3.1. Anwendungsbereich

Nach Maßgabe von Artikel 2 Buchstabe c und Artikel 3 gilt die Richtlinie für Asylbewerber vom Zeitpunkt der Stellung eines Asylantrags, der als Ersuchen um internationalen Schutz im Sinne der Genfer Konvention betrachtet werden kann, bis zur endgültigen Entscheidung über ihren Antrag.

Probleme mit dem Personenkreis, auf den die Richtlinie Anwendung findet, gab es praktisch nicht. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat sich sogar dafür entschieden, die Richtlinie auf Personen anzuwenden, die subsidiären Schutz beantragt haben.

Es sei daran erinnert, dass der subsidiäre Schutz seinerzeit nicht in die Richtlinie aufgenommen wurde, weil dieses Konzept zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung noch nicht Bestandteil des asylpolitischen *Acquis* der EU war. Mit Verabschiedung der Anerkennungsrichtlinie⁷ wurde das Konzept des subsidiären Schutzes jedoch fester Bestandteil der EU-Rechtsvorschriften zum Thema Asyl, das in alle asylpolitischen Instrumente einfließen sollte.

Geringfügige Schwierigkeiten traten bei der Anwendung der Richtlinie im Zeitverlauf auf. Einige Mitgliedstaaten, deren Verfahren zahlreiche Phasen umfassen, wenden die Richtlinie beispielsweise nicht auf Personen in der Phase der Zulassung (ES, NL) an. Andere wiederum wenden die Richtlinie nur auf Antragsteller an, die sich bereits haben registrieren lassen oder einen besonderen Personalausweis erhalten haben (EL, UK, CY). Manche Mitgliedstaaten beschränken die Anwendung der Richtlinie auch auf den Zeitraum, in dem zu bestimmen ist, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags nach der Dublin-Verordnung zuständig ist⁸ (AT, FR, ES).

Alle Mitgliedstaaten halten sich an die Regel, nach der die Richtlinie gilt, bis eine endgültige Entscheidung ergangen ist, d. h. eine Entscheidung, gegen die nach einzelstaatlichem Recht kein Rechtsmittel mehr eingelegt werden kann.

Ernstzunehmende Probleme gibt es hingegen bei der Anwendbarkeit der Richtlinie in den verschiedenen Einrichtungen, in denen Asylbewerber untergebracht sind. Immerhin sieben Mitgliedstaaten (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ wenden die Richtlinie nicht im Abschiebegewahrsam an. Andere Mitgliedstaaten wiederum (z. B. AT) wenden sie nicht in Transitzonen an.

Da die Richtlinie keine Ausnahmen bezüglich ihrer Anwendbarkeit in bestimmten Einrichtungen für Asylbewerber zulässt, gelten ihre Bestimmungen für alle Arten von Räumlichkeiten, also auch für den Abschiebegewahrsam.

⁷ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29 April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304 vom 30.9.2004).

⁸ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1.)

⁹ Die Lage in Spanien, Griechenland und Portugal ist unklar.

3.2. Verfahrensvorschriften

3.2.1. Unterrichtung

Gemäß Artikel 5 unterrichten die Mitgliedstaaten die Asylbewerber schriftlich und in einer ihnen verständlichen Sprache über die für sie in der Richtlinie vorgesehenen Leistungen und Verpflichtungen sowie über Organisationen, die ihnen Rechtsbeistand gewähren oder ihnen ansonsten behilflich sind.

In den allermeisten Mitgliedstaaten werden die Asylbewerber ordnungsgemäß unterrichtet. Lediglich einige Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung nicht vollständig (DE) oder nur teilweise (AT) in ihre Rechtsvorschriften übernommen.

In einigen Mitgliedstaaten (CY, SI, DE und MT) gab es gelegentlich Probleme, weil dort die Information über Organisationen, die Asylbewerbern behilflich sind, offenbar unzureichend war.

Diese Information wird von allen Mitgliedstaaten binnen 15 Tagen nach Stellung des Asylantrags erteilt. Die Anzahl der Sprachen, in denen diese Informationen verfügbar sind, fällt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich aus und bewegt sich zwischen drei (MT) und 34 (AT).

Ein Informationsangebot in mehreren Sprachen ist von großer Bedeutung, damit Asylbewerber auch wirklich die Rechte in Anspruch nehmen können, die ihnen nach der Richtlinie zustehen. **Daher sei den Mitgliedstaaten dringend geraten, Zuschüsse aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds¹⁰ zu beantragen, damit sie die Informationen in mehreren Sprachen anbieten können.**

3.2.2. Dokumente

Nach Artikel 6 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Asylbewerbern innerhalb von drei Tagen nach der Antragstellung eine Bescheinigung auszuhändigen, die auf ihren Namen ausgestellt ist und ihren Rechtsstatus bestätigt.

Viele Mitgliedstaaten halten sich nicht an diese Frist. Einige haben überhaupt keine derartige Bestimmung in ihren Rechtsvorschriften (DE, NL, HU, EL, ES). Andere haben zwar in ihre Rechtsvorschriften eine eindeutige Frist aufgenommen, halten sich jedoch in der Praxis nicht daran (IT, SE, UK, FR).

Alle Mitgliedstaaten stellen nicht in Gewahrsam befindlichen Asylbewerbern ein geeignetes Dokument aus. Sowohl Form als auch Inhalt dieses Dokuments fallen jedoch sehr unterschiedlich aus. So stellen insbesondere viele Mitgliedstaaten Dokumente aus, die keine Angaben zur Identität der Asylbewerber enthalten, was zwar nach der Richtlinie durchaus zulässig ist, jedoch viele praktische Probleme bereitet (z. B. bei der Eröffnung eines Bankkontos). Bei der Lösung derartiger praktischer Probleme wäre ein harmonisiertes Muster des den Asylbewerbern ausgestellten Dokuments mit Angaben zu ihrer Identität hilfreich.

¹⁰ Entscheidung des Rates vom 2. Dezember 2004 über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005-2010, ABl. L 381 vom 28.12.2004, S. 52.

Praktisch kein Mitgliedstaat stellt in Gewahrsam befindlichen Asylbewerbern Bescheinigungen aus, wie es nach der Richtlinie zulässig wäre (Ausnahmen sind NL, CY, IT).

In den meisten Mitgliedstaaten sind die Dokumente während des gesamten Verfahrens gültig, und dort, wo die Gültigkeit (auf einen Zeitraum zwischen zwei Monaten und einem Jahr) begrenzt ist, ist das Verlängerungsverfahren unproblematisch.

3.2.3. *Verfahren für den Entzug der im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile*

Wenn gemäß Artikel 16 Absatz 1 bis 3 die Entscheidung getroffen wird, die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile zu entziehen, gibt Artikel 16 Absatz 4 gewisse Verfahrensregeln vor; so können gegen abschlägige Entscheidungen Rechtsmittel eingelegt werden, und während dieses Verfahrens besteht Anspruch auf Rechtsbeistand (Artikel 21).

Bezüglich des auf den Einzelfall zugeschnittenen, unparteiischen und unabhängigen Charakters der Entscheidungen über den Entzug der im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile wurden keine größeren Probleme festgestellt.

Gewisse Mängel bestehen jedoch im Hinblick auf die Möglichkeit, gegen bestimmte abschlägige Entscheidungen Rechtsmittel einzulegen. Zwar sehen alle Mitgliedstaaten diese Möglichkeit für Entscheidungen in Fragen des Gewahrsams vor, doch haben einige von ihnen keine Bestimmungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen erlassen, die die individuelle Bewegungsfreiheit berühren (AT, UK, SK) oder eine Einschränkung oder den Entzug von im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteilen bedeuten (HU, SI), oder auch gegen Entscheidungen, die nicht den Gewahrsam betreffen (ES, MT). Weitere Probleme gibt es mit unzureichend begründeten oder mündlich mitgeteilten Entscheidungen über den Entzug der Vorteile (NL, SI). Alle diese Fälle stehen nicht in Einklang mit Artikel 21 Absatz 1.

Lediglich zwei Mitgliedstaaten (CY, EL) verfügen nicht über Vorschriften über den Zugang zu einem Rechtsbeistand während eines Rechtsmittelverfahrens. Einige Mitgliedstaaten gewähren diesen Zugang nur den Asylbewerbern, die die Kosten nicht übernehmen können oder deren Rechtsmittelverfahren Erfolg verspricht (z. B. NL, DE). Aus einigen anderen Mitgliedstaaten (LV, HU, AT, EE) wurden schließlich praktische Probleme bei der tatsächlichen Inanspruchnahme eines Rechtsbeistands gemeldet.

3.3. **Materielle Aufnahmebedingungen und Einheit der Familie**

3.3.1. *Form*

Nach Artikel 13 und 14 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Asylbewerbern materielle Aufnahmebedingungen (d. h. Unterbringung, Nahrung, Bekleidung usw.) zu gewähren, doch verfügen sie bei der Erfüllung dieser Verpflichtung über einen großen Ermessensspielraum.

In den meisten Mitgliedstaaten wird die **Unterbringung** als **Sachleistung** erbracht. Am häufigsten erfolgt sie in Sammelunterkünften. Lediglich einige Mitgliedstaaten (UK, BE, IT, SE) sehen eine Einzelunterbringung vor. In einigen Mitgliedstaaten variiert die Unterbringungsform mit der Phase des Asylverfahrens (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK). Nur in den seltensten Fällen werden Geldleistungen zur Deckung der Unterkunftskosten gewährt: In

Frankreich, Italien, Spanien und Slowenien aus Mangel an Unterbringungsplätzen; in Belgien und Portugal je nach Verfahrensphase, in Zypern grundsätzlich. **Lebensmittel** werden in den meisten Mitgliedstaaten als Sachleistung zur Verfügung gestellt (mit Ausnahme von EE, LV, UK, FI, SE). Obwohl die Art der Deckung des **Bekleidungsbedarfs** von Asylbewerbern sehr unterschiedlich ausfällt, sind die Mitgliedstaaten, die zu diesem Zweck Geldleistungen gewähren, noch immer in der Minderheit (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, gelegentlich BE und AT).

Auch wenn die wesentlichen materiellen Bedürfnisse durch Sachleistungen gedeckt werden, erhalten Asylbewerber darüber hinaus fast immer (mit Ausnahme von Slowenien) Geldleistungen zur Deckung anderer Ausgaben.

3.3.2. *Ausreichender Lebensstandard und Einheit der Familie*

Nach Artikel 13 und 14 haben die materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard zu entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Antragsteller gewährleistet. Nach Artikel 8 und Artikel 14 Absatz 2 sind die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet, die Einheit der Familien von Asylbewerbern zu wahren, denen Unterkunft gewährt wird.

Keine größeren Probleme wurden festgestellt, wenn die materiellen Aufnahmebedingungen in Form von Sachleistungen und Unterbringungszentren erfüllt wurden.

In den meisten Fällen entspricht die Zahl der Unterbringungsplätze für Asylbewerber dem Bedarf. Wie in der Richtlinie gefordert, wahren die meisten Mitgliedstaaten die Einheit der Familien der Antragsteller, wenn sie Asylbewerbern Unterkunft gewähren. Lediglich in zwei Mitgliedstaaten (IT, DE) wird dies von der Einhaltung bestimmter Verfahrensbedingungen durch die Antragsteller abhängig gemacht, was eventuell nicht mit der Richtlinie übereinstimmt.

In einigen Mitgliedstaaten stehen hingegen noch immer nicht ausreichend Plätze für Asylbewerber zur Verfügung (nämlich CY, IT, FR). Weitere Probleme bereiten die Versorgung der Asylbewerber mit Bekleidung (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) oder ganz allgemein die schlechten Aufnahmebedingungen (LT, EL).

Die Frage, ob in Gewahrsam befindliche Asylbewerber angemessene Aufnahmebedingungen vorfinden, die sich aus offensichtlichen Gründen von denen der nicht in Gewahrsam befindlichen Asylbewerber unterscheiden, stellt sich nur in wenigen Mitgliedstaaten (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT).

Die größten Probleme bei der Anwendung der Richtlinie traten in Mitgliedstaaten auf, in denen Asylbewerber Geldleistungen erhalten. Häufig sind diese Leistungen zu niedrig, als dass sie zur Deckung des Lebensunterhalts ausreichen (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Nur selten bewegen sich die Beträge auf gleicher Höhe mit den Mindestsozialleistungen für Staatsangehörige des Aufnahmelandes, und selbst wenn sie dies tun, reichen sie meist nicht aus, da es den Asylbewerbern an Unterstützung durch die Familie oder anderer informeller Unterstützung mangelt.

3.3.3. Fälle des Entzugs der im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile

In Artikel 16 Absatz 1 bis 3 sind die Fälle dargestellt, in denen die Asylbewerber im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile eingeschränkt oder entzogen werden können (z. B. Nichterfüllung der Meldepflichten, unrechtmäßiger Genuss materieller Vorteile).

Einige Mitgliedstaaten entziehen im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährte Vorteile in Fällen, in denen sie von der Richtlinie dazu nicht ermächtigt werden (FI, DE, NL und einige Bundesländer in AT).

Nur wenige Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, im Hinblick auf Artikel 16 Absatz 2 die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile zu verweigern, wenn Asylbewerber ihre Anträge nicht so bald wie möglich stellen (EL, MT, CY, UK). In letztgenanntem Fall wurde die Anwendung dieser Bestimmung jedoch deutlich durch ein Urteil des *House of Lords* bezüglich der Einhaltung von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention eingeschränkt¹¹.

3.4. Rechte

3.4.1. Bewegungsfreiheit und Wohnsitz

Nach Artikel 7 dürfen sich Asylbewerber im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats frei bewegen und ihren Wohnsitz wählen. Dieses Recht kann aus einer Reihe von Gründen (öffentliches Interesse, öffentliche Ordnung, reibungslose Bearbeitung des Asylantrags) eingeschränkt werden.

Nicht in Gewahrsam befindliche Asylbewerber

In Anbetracht des großzügigen Ermessensspielraums, über den die Mitgliedstaaten bei der Einschränkung des Rechts auf Bewegungsfreiheit und auf Wahl des Wohnsitzes verfügen, wurden keine großen Probleme bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen festgestellt.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten gewährt das *Recht auf Bewegungsfreiheit* für ihr gesamtes Hoheitsgebiet. Nur wenige Mitgliedstaaten (CZ, AT, LT) behalten sich das Recht auf Einschränkung der Bewegungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Ordnung vor. Zwei Mitgliedstaaten (DE, AT) beschränken die Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern regelmäßig auf ein begrenztes Gebiet. In einigen anderen Mitgliedstaaten ist die Bewegungsfreiheit in der Praxis eingeschränkt, da sich Asylbewerber zu bestimmten Zeitpunkten melden oder in ihren Unterkunftszentren bleiben müssen (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Einige Mitgliedstaaten erlauben es Asylbewerbern nicht, ihren *Wohnsitz* zu wählen (AT, DE, LU, NL, EL). Andere erlauben dies nur unter bestimmten Voraussetzungen oder in einer bestimmten Phase des Asylverfahrens. Nur wenige Mitgliedstaaten lassen den Asylbewerbern freie Wahl, was häufig die einzige Möglichkeit ist, mangelnde Kapazitäten in Unterkunftszentren auszugleichen (z. B. FR, CY). Einige Mitgliedstaaten nutzen die Bestimmung auch, um die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile vom Wohnsitz abhängig zu machen (PL, FI, EE, LT).

¹¹ Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause Regina v. Secretary of State for the Home Department of 3 November 2005, [2005] UKHL 66.

In diversen Mitgliedstaaten dürfen Asylbewerber ihren Wohnsitz ohne Erlaubnis oder auf formlosen Antrag verlassen, dem normalerweise stattgegeben wird (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Andere Mitgliedstaaten wiederum haben strengere Kontrollsysteme mit einer begrenzten Anzahl von Abwesenheitstagen, Meldepflichten oder auch einem Verbot des Verlassens des Wohnsitzes (mit Ausnahme außergewöhnlicher Umstände) eingeführt.

In Gewahrsam befindliche Asylbewerber

Der Gewahrsam ist in allen Mitgliedstaaten aus zahlreichen Gründen vorgesehen (von außergewöhnlichen Umständen (DE) bis zur allgemeinen Praxis des Gewahrsams aller Asylbewerber, die illegal in den Mitgliedstaat einreisen (MT), und bei denen eine Ausnahme nur bei besonderer Bedürftigkeit gemacht wird). Auch die Dauer des Gewahrsams ist unterschiedlich und bewegt sich zwischen sieben Tagen (PT) und 12 Monaten (MT, HU) oder ist sogar unbegrenzt (UK, FI).

In Anbetracht der Tatsache jedoch, dass der Gewahrsam nach der Richtlinie eine Ausnahme von der Bewegungsfreiheit darstellt, die nur genutzt werden darf, „wenn es notwendig ist“, steht eine automatische Ingewahrsamnahme ohne jegliche Prüfung der Situation des Betroffenen im Widerspruch zur Richtlinie. Ein Verstoß gegen die Richtlinie liegt auch vor, wenn die Dauer des Gewahrsams, abgesehen von ordnungsgemäß begründeten Fällen (z. B. öffentliche Ordnung), in Gewahrsam befindlichen Asylbewerbern die Inanspruchnahme der ihnen nach der Richtlinie zustehenden Rechte verwehrt.

3.4.2. Zugang zu Unterbringungszentren

Asylbewerber haben das Recht, mit dem UNHCR, ihren Rechtsbeiständen und NRO in Verbindung zu treten.

In Zusammenhang mit der Anwendung von Artikel 14 Absatz 2 wurden keine besonderen Schwierigkeiten gemeldet. Im Allgemeinen erhalten das UNHCR, Rechtsbeistände und NRO problemlos Zugang zu allen Unterbringungszentren (einschließlich Abschiebebegewahrsam) und können Verbindung zu Asylbewerbern aufnehmen. Einige Mitgliedstaaten gewähren Zugang zu Unterbringungszentren nur mit Sondergenehmigung (insbesondere für NRO).

3.4.3. Zugang zu medizinischer Versorgung und Beschäftigung

Asylbewerber haben ferner Anspruch auf bedingten Zugang zum Arbeitsmarkt und auf medizinische Versorgung.

Alle Mitgliedstaaten gewähren zumindest die *medizinische Notversorgung*, wie in Artikel 15 festgelegt, und zwar auch in Gewahrsam befindlichen Asylbewerbern. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben den Zugang zur medizinischen Versorgung erweitert und gewähren mitunter den gleichen Zugang wie ihren eigenen Staatsangehörigen (CZ, NL, PL).

Aufgrund des in Artikel 11 eingeräumten erheblichen Spielraums wurden keine größeren Probleme mit den Vorschriften über den Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt festgestellt.

Die Hälfte der Mitgliedstaaten beschränkt den Nicht-Zugang auf den maximal zulässigen Zeitraum, also ein Jahr (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Neun Mitgliedstaaten (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) gewähren den Zugang schon nach

einem kürzeren Zeitraum, der zwischen sofort (EL) und neun Monaten (LU) liegt. Lediglich Litauen verstößt hier gegen die Richtlinie, denn es sieht diese Möglichkeit gar nicht vor.

In Gewahrsam befindliche Asylbewerber haben aus offensichtlichen Gründen praktisch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Dies könnte in den Mitgliedstaaten gegen die Richtlinie verstoßen, in denen der Gewahrsam 12 Monate überschreiten kann (FI, UK).

Sehr häufig verlangen die Mitgliedstaaten von den Asylbewerbern die Beantragung einer Arbeitserlaubnis (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK) und beschränken sowohl den Zugang zum Arbeitsmarkt auf bestimmte Branchen (CY) als auch die zulässige (mitunter sehr stark beschränkte) Arbeitszeit (NL, FR, AT).

Zusätzliche Beschränkungen für Asylbewerber, denen bereits Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wurde, wie das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis, könnten den Zugang zum Arbeitsmarkt in der Praxis stark behindern.

3.4.4. Zugang zu Bildung

Nach Artikel 10 haben minderjährige Asylbewerber oder Kinder von Asylbewerbern (auch von in Gewahrsam befindlichen Asylbewerbern) spätestens drei Monate nach Stellung des Asyls-Antrags Recht auf Zugang zu Bildung.

Nicht in Gewahrsam befindliche Minderjährige

Der Besuch einer Grundschule stellt kein Problem dar; der Besuch einer weiterführenden Schule ist häufig von den verfügbaren Plätzen oder der Entscheidung örtlicher Behörden abhängig (AT, SI, FI, HU). In wenigen Mitgliedstaaten können Minderjährige nur während besonderer Abschnitte des Schuljahrs eine Schule besuchen, was in der Praxis zu Verzögerungen führen kann (PL, FR).

In Gewahrsam befindliche Minderjährige

Anders als in der Richtlinie vorgesehen, verwehren viele Mitgliedstaaten Minderjährigen den Zugang zum Bildungswesen, machen ihn unmöglich oder beschränken ihn in der Praxis stark (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Nur in wenigen Mitgliedstaaten wird dieses Recht anerkannt oder wird im Abschiebegewahrsam ein besonderer Unterricht organisiert (LV, CZ, LT, SE).

3.5. Besonders bedürftige Asylbewerber

3.5.1. Identifizierung der betreffenden Personen

Da die besonderen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Asylbewerber zu berücksichtigen sind, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Menschen zu ermitteln (Artikel 11).

Schon bei der Begriffsbestimmung besonders schutzbedürftiger Gruppen wurden gewisse Mängel bei der Umsetzung festgestellt. Auch wenn die meisten Mitgliedstaaten solche Personen durch Auflistung aller in der Richtlinie genannten Gruppen oder durch eine offene Klausel anerkennen, haben einige nicht die vollständige Liste aus Artikel 17 Absatz 1 übernommen oder gehen auf besonders bedürftige Personen überhaupt nicht ein (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE und einige Bundesländer in AT).

Darüber hinaus besteht in einigen Mitgliedstaaten (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) gar kein Verfahren zu ihrer Ermittlung. Die Verpflichtung steht zwar nicht schwarz auf weiß geschrieben, doch besteht berechtigter Zweifel daran, ob und wie besonders bedürftige Personen in Mitgliedstaaten, die über ein solches Instrument nicht verfügen, eigentlich ermittelt werden.

Die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Asylbewerber ist ein Kernelement, ohne das die auf die besondere Behandlung dieser Menschen abhebenden Bestimmungen der Richtlinie ins Leere laufen.

3.5.2. Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Asylbewerber

Das Eingehen auf die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen gehört zu den Bereichen, in denen die größten Mängel bei der Anwendung der Richtlinie festgestellt wurden.

Besonders schutzbedürftige Asylbewerber benötigen angemessene Rehabilitationsmaßnahmen (Minderjährige, die Opfer von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung usw. geworden sind), einen gesetzlichen Vormund (unbegleitete Minderjährige) oder die erforderliche Behandlung (Opfer aller Art von Gewalt) – siehe Artikel 17 bis 20.

Auf besondere Bedürfnisse bezüglich der Unterkunft wird im Allgemeinen eingegangen, doch bestehen Beschränkungen beim Zugang zu medizinischer Versorgung; so besteht z. B. kein echter Zugang zu medizinischer Versorgung, mangelt es an besonderer Behandlung (insbesondere für Opfer von Folter und Gewalt) und ist die Kostenübernahme unzureichend.

Zwar werden Minderjährige im Allgemeinen mit ihren Eltern oder anderen Verwandten zusammen untergebracht, doch wurde eine Reihe von Mängeln bei der Unterbringung von besonders bedürftigen Minderjährigen festgestellt. In einigen Fällen gibt es hierfür keine besonderen Rechtsvorschriften (EE, FR, HU, LV, LU). Eine Reihe anderer Mitgliedstaaten hat praktische Probleme, die Sonderregelungen für Minderjährige erschweren, wie Unterschätzung des Bedarfs oder Mangel an Fachpersonal.

Unbegleitete Minderjährige bekommen in praktisch allen Mitgliedstaaten einen gesetzlichen Vormund. Normalerweise werden sie bei Pflegefamilien oder in speziellen Aufnahmezentren untergebracht; auch das Ausfindigmachen ihrer Familienangehörigen ist gesetzlich oder auch in der Praxis gewährleistet. Lediglich drei Mitgliedstaaten (DE, SE, PT) haben sich dafür entschieden, unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahren in Unterkünften für Erwachsene unterzubringen.

Ernste Probleme könnten in Mitgliedstaaten auftreten, die die Ingewahrsamnahme von besonders schutzbedürftigen Asylbewerbern nicht ausschließen. Die meisten von ihnen lassen die Ingewahrsamnahme Minderjähriger und viele sogar die Ingewahrsamnahme unbegleiteter Minderjähriger zu. Da die Aufnahmebedingungen im Gewahrsam unvermeidlicherweise schlechter sind, ist nur schwer vorstellbar, wie die besonderen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen (insbesondere von Kindern) berücksichtigt werden könnten. Auch wenn einige Mitgliedstaaten hier die erforderliche Vorsorge getroffen haben, haben sie dabei nicht alle besonders schutzbedürftigen Personengruppen erfasst.

In Anbetracht der besonderen Situation besonders schutzbedürftiger Asylbewerber sollte deren Ingewahrsamnahme nur als letzter Ausweg und in hinreichend begründeten

Fällen erwogen werden. Auf keinen Fall darf durch den Gewahrsam die Inanspruchnahme der ihnen nach der Richtlinie zustehenden Rechte gefährdet werden (d. h. Zugang zu angemessener medizinischer Versorgung, zu notwendigen Behandlungen und Rehabilitationsmaßnahmen, Zugang zu Bildung für Minderjährige). Bei Minderjährigen ist die Entscheidung über ihre Ingewahrsamnahme überdies unter Berücksichtigung des Wohls des Kindes zu treffen.

Im Hinblick auf unbegleitete Minderjährige besagt Artikel 19 Absatz 2 außerdem klar und deutlich, dass sie bei erwachsenen Verwandten, in einer Pflegefamilie, in Aufnahmezentren mit speziellen Einrichtungen für Minderjährige oder in anderen für Minderjährige geeigneten Unterkünften aufgenommen werden müssen. Diese Asylbewerber dürfen daher nur unter voller Wahrung dieser Bestimmung in Gewahrsam genommen werden und dies auch nur, wenn der Gewahrsam im Interesse des Kindes liegt.

3.6. Funktionsweise des Aufnahmesystems

3.6.1. Personal und Ressourcen

Nach Artikel 24 haben mit der Betreuung von Asylbewerbern betraute Personen die nötige Grundausbildung zu erhalten und haben die Mitgliedstaaten die für die Aufnahme von Asylbewerbern erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

Leichte Zweifel sind ob des Umfangs der in drei Mitgliedstaaten für die Umsetzung des Aufnahmesystems bereitgestellten Humanressourcen und Gelder angebracht (IT, CY, MT).

Die Ausbildung der Mitarbeiter erfolgt üblicherweise entweder aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder in der Praxis. Im Bereich der Ausbildungsgänge bestehen jedoch einige Probleme. Häufig stehen Frauen und Minderjährige im Mittelpunkt der Kurse. Nur wenige Mitgliedstaaten sehen Kurse über die Betreuung von Folteropfern vor. In einigen Fällen wurde ein Mangel an qualifiziertem Personal (EE, EL, LT) und an Unterweisung in Fremdsprachen (EE, EL, PL) festgestellt.

Der Grundsatz der Schweigepflicht für das Betreuungspersonal wurde sowohl bei Behördenbediensteten als auch bei den Beschäftigten anderer Akteure weitgehend umgesetzt. Wenn allerdings ganze Aufnahmezentren von privaten Einrichtungen wie NRO betrieben werden, sind hier gewisse Defizite festzustellen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Alles in allem ist die Richtlinie in den meisten Mitgliedstaaten zufrieden stellend umgesetzt worden. Es wurden lediglich einige horizontale Fragen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung oder falscher Anwendung der Richtlinie ermittelt. Die Kommission wird alle Fälle, in denen es Probleme bei der Anwendung gegeben hat, prüfen und ihnen nachgehen.

Anders als nach der Verabschiedung der Richtlinie vorausgesagt, hat es den Anschein, als hätten die Mitgliedstaaten ihre zuvor bestehenden Anforderungen an die Betreuung von Asylbewerbern nicht gesenkt. Dieser Bericht hat jedoch deutlich vor Augen geführt, dass der großzügige Ermessensspielraum, den die Richtlinie in vielen Bereichen gewährt, und zwar vor allem beim Zugang zu Beschäftigung, zu medizinischer Versorgung, bei der Qualität und Form der materiellen Aufnahmebedingungen, bei dem Recht auf Bewegungsfreiheit und bei

den Bedürfnissen besonders schutzbedürftiger Personen, die Verwirklichung des Ziels gleichwertiger Aufnahmebedingungen gefährdet.

Die Behandlung der Frage, wie angemessene Antworten auf diese Probleme zu finden sind, würde den Rahmen dieses Berichts sprengen, denn sie erfordert umfassende politische Überlegungen über das, was mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem erreicht werden soll. Diese Fragen sind daher Gegenstand des kürzlich von der Kommission veröffentlichten Grünbuchs über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem.

Die Kommission hält es daher für notwendig, zunächst einmal die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch abzuwarten, bevor sie Vorschläge für eine Änderung der Richtlinie ausarbeitet.