



Gutachten

des Sachverständigen Dr. Constantin Hruschka
Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

**Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und
Integration nach § 173 Abs. 1 Satz 2 BayLTGeschO
zum Thema
„ANKER-Einrichtungen in Bayern“**

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Ausschusses und für die Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben.

Einleitung

Die Asylverwaltung ist aufgrund der hohen Zugangszahlen, die ihren Höhepunkt im Jahr 2015 hatten¹, in den letzten Jahren beinahe ständig in der öffentlichen Diskussion präsent gewesen und hat auch in der Forschung einige Aufmerksamkeit gefunden.² Die hohen Zugangszahlen und die öffentliche Aufmerksamkeit führten zu einem verstärkten Tätigwerden von Gesetzgeber und Verwaltung mit dem Ziel, die Zugangszahlen zu vermindern und die Praxis effizienter zu gestalten.³ Dieses Vorgehen entspricht den seit Jahrzehnten zu beobachtenden Gesetzmäßigkeiten im Umgang mit hohen Zugangszahlen, die regelmäßig den Erlass restriktiver Regelungen nach sich ziehen.⁴ In der aktuellen Diskussion geht es vor allem um die Reduzierung von asyl- und flüchtlingsrechtlichen Regelungen, die als sog. Pull-Faktoren

¹ Statistisch wurden im Jahr 2016 die meisten Asylanträge in Deutschland gestellt, da diese erst statistisch erfasst werden, wenn die formale Antragstellung erfolgt ist. Die meisten Einreisen erfolgten im Jahr 2015.

² Vgl. bspw. Walter/Burgi (Hrsg.), *Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht*, Tübingen 2017; Bogumil/Burgi/Kuhlmann/Hafner/Heuberger/Krönke, *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik, Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*, Baden-Baden 2018; Markard, *Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz*, in: *Die Verwaltung 2019* (i.E.); sowie Rohmann, *Mindeststandards verAnkERn – AnkER-Zentren und die Beschleunigung von Asylverfahren*, in: Hruschka/Janda/Jüngling (Hrsg.), *Deutsche und europäische Migrationspolitik – Bewährungsprobe für die Menschenrechte. Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht*, Baden-Baden 2019 (i.E.).

³ Vgl. zu diesen Reaktionen bspw. Berlit, *Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung von Fluchtmigration und ihrer Folgen durch Recht*, Baden-Baden 2017; Farahat, *Die Objektivierung des Asylverfahrens aus verwaltungsrechtswissenschaftlicher Sicht*, in: *Die Verwaltung 2019* (i.E.) und Bogumil/Hafner/Kuhlmann, *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung*, in: *Die Verwaltung 2016*, S. 289–300.

⁴ Vgl. dazu Becker, *Die Zukunft des europäischen und deutschen Asylrechts*, in: Walter/Burgi (Fn. 2), S. 62 beschreibt die Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre wie folgt: „Und seitdem ist eine Entwicklung zu beobachten, die in einem Wechselspiel zwischen – wenn man so will – dem Leben und dem Recht besteht. Immer, wenn die Anträge auf Schutz zunahm – was sich jeweils auf bestimmte Krisenherde relativ leicht zurückführen ließ – reagierte der Gesetzgeber und je stärker die Zunahme, desto drastischer fiel die Reaktion aus.“



wirken könnten⁵ und um das Ziel „keine falschen Anreize für eine zusätzliche Migration zu setzen“⁶. Diese politischen Zielsetzungen können mit dem völker-, europa- und grundrechtlich verbürgerten „Recht auf Asyl“ und dem Ziel schneller Asylverfahren in einem Spannungsverhältnis stehen.⁷

An dieser umstrittenen Schnittstelle setzt das Konzept der ANKER-Einrichtungen an. In den Koalitionsverträgen auf Landes-⁸ und Bundesebene⁹ sowie im Bayerischen Asylplan vom Juni 2018¹⁰ und im innenministeriellen Masterplan Migration¹¹ sind diese Zentren als zentrales Element für „noch effizientere und schnellere Asylverfahren“¹² genannt. Alle Dokumente betonen dabei als vorrangige Ziele der ANKER-Einrichtungen die Erhöhung der Geschwindigkeit der Asylverfahren sowie eine signifikante Steigerung der Rückkehrzahlen.¹³ Die ANKER-Einrichtungen in Bayern sollen zudem einen Beitrag leisten, die „illegale Migration nach Bayern“¹⁴ zu unterbinden. Gleichzeitig steht „das Asylrecht für individuell politisch Verfolgte [...] nicht zur Diskussion“¹⁵. Zentral für die Umsetzung des Konzepts der ANKER-

⁵ Das vorherrschende Push-und-Pull-Faktoren-Modell im Migrationskontext wurde maßgeblich von Lee (vgl. Lee, A Theory of Migration, in: Demography 1966, S. 47-57) geprägt. Es geht davon aus, dass die Migrationsentscheidung unter anderem von bestimmten Pull-Faktoren auf der Ebene der Ökonomie, Demographie, Gesellschaft und Politik beeinflusst wird, die mit dem Zielstaat zu tun haben. Die Wirkung von spezifischen asyl- und flüchtlingsrechtlichen Regelungen als sog. Pull-Faktoren ist in der Wissenschaft stark umstritten und wird vielfach als sehr gering eingeschätzt (vgl. dazu Scholz, [Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern](#), Forschungsbericht 19. Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013, S. 6: „Grundsätzlich scheint eine umfassende Außenwirkung solcher rechtlichen Regelungen aber nicht gegeben.“), während die Anziehungskraft günstiger asylrechtlicher Regelungen von Politik und Gesetzgebung häufig als Tatsache wahrgenommen oder dargestellt werden und entsprechend handlungsleitend wirken.

⁶ Die Anreizreduktion wird etwa in dem am 5. Juni 2018 vom Ministerrat der Bayerischen Staatsregierung beschlossenen Maßnahmenpaket („[Bayerischer Asylplan](#)“) als Begründung für den Vorrang der Rückkehr, die Sachleistungsgewährung und die restriktive Handhabung des Zugangs zum regulären Arbeitsmarkt genannt.

⁷ Der Fokus auf die Reduzierung der Zugangszahlen und eine möglichst effiziente Rückkehr kann dazu führen, dass die zentrale Frage der Schutzgewährung für schutzbedürftige Personen nicht mehr im Vordergrund der Überlegungen steht, was erhebliche rechtliche und praktische Probleme nach sich zieht. Vgl. dazu bspw. die Aufsätze in O’Sullivan/Stevens (Hrsg.), *Fortresses and Fairness – States, the Law and Access to Refugee Protection*, Oxford 2017, die verschiedenen Aspekten des Zugangs zu Schutz nachgehen, sowie konkret zu den ANKER-Einrichtungen: Münch/Rohmann/Schader, *Isolation im Gesetz verAnKERn? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen*, in: *Zeitschrift für Fluchtforschung* 2018, S. 91-107. In der europäischen Realität führt der Fokus auf Zugangsverhinderung, der im Kontext der weltweit seit einem Jahrzehnt steigenden Flüchtlingszahlen immer zu Lasten anderer Staaten geht, zu nicht unerheblichen Problemen zwischen den Mitgliedstaaten, die aktuell den Prozess der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) blockieren.

⁸ [Für ein bürgernahes Bayern – menschlich, nachhaltig und modern](#), Koalitionsvereinbarung 2018 bis 2023 zwischen CSU und FREIE WÄHLER für die 18. Wahlperiode des Bayerischen Landtags.

⁹ [Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land](#), Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode.

¹⁰ Siehe den Bayerischen Asylplan (Fn. 6).

¹¹ Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, [Masterplan Migration - Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung](#) vom 4. Juli 2018.

¹² Vgl. Bayerischer Asylplan (Fn. 6), S. 6.

¹³ Koalitionsvereinbarung Bayern (Fn. 8), S. 13; Koalitionsvertrag Bund (Fn. 9), S. 107f.; Masterplan Migration (Fn. 11), S. 14 f.; Bayerischer Asylplan (Fn. 6), S. 6 f.

¹⁴ Koalitionsvereinbarung Bayern (Fn. 8), S. 12 f.

¹⁵ Koalitionsvereinbarung Bayern (Fn. 8), S. 12.



Einrichtungen in der Praxis ist daher die Frage, welche Standards das Völker- und Europarecht für die Unterbringung von asylsuchenden Personen enthält und welche Vorgaben aus dem Grundgesetz zu beachten sind.¹⁶

Vor Beantwortung der Fragen drängen sich aufgrund dieser Ausgangslage noch einige allgemeine Hinweise zu grundlegenden Fragestellungen des Gutachtens und zum rechtlichen Rahmen auf, die der nachfolgenden juristischen Analyse zugrunde liegen.

Rechtlich richtet sich die Bewertung der ANKER-Einrichtungen neben den Vorgaben aus dem nationalen Recht und dem Grundgesetz, insbesondere nach den völker- und europarechtlichen Standards. Die völkerrechtlichen Vorgaben sind in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹⁷ sowie weiteren völkerrechtlichen Verträgen, die für das Asylverfahren und die Aufnahme besondere Bedeutung haben, wie bspw. die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)¹⁸ und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁹, enthalten. Europarechtlich sind für die Analyse die im Zuge der Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) erlassenen Rechtsakte der EU zentral, die (im Konfliktfall) Vorrang vor den nationalen Regelungen haben.²⁰ Diese Rechtsakte sind die Dublin-Verordnung²¹ und die Eurodac-Verordnung²² mit denen das Dublin-Verfahren geregelt wird; die Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL)²³, die die Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens festlegt; die Asylverfahrensrichtlinie (AsylVerfRL)²⁴, die die Regeln für die

¹⁶ Dies gilt für das gesamte Asylrecht, wie der Koalitionsvertrag auf Bundesebene verdeutlicht (Fn. 9, S. 103): „Deutschland bekennt sich zu seinen bestehenden rechtlichen und humanitären Verpflichtungen. Wir werden das Grundrecht auf Asyl nicht antasten: Wir bekennen uns strikt zum Recht auf Asyl und zum Grundwertekatalog im Grundgesetz, zur Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), zu den aus dem Recht der EU resultierenden Verpflichtungen zur Bearbeitung jedes Asylantrags sowie zur UN-Kinderrechtskonvention und zur Europäischen Menschenrechtskonvention.“

¹⁷ BGBl. 1953 II, S. 559. Zusammen mit dem sog. New-Yorker-Protokoll von 1967 (BGBl. 1969 II, S. 1293) bildet die GFK das wichtigste Fundament des internationalen Flüchtlingsschutzes.

¹⁸ BGBl. 1992 II, S. 121.

¹⁹ BGBl. 1952 II, S. 685.

²⁰ EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6-64, Costa/ENEL.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

²² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1.

²³ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96.

²⁴ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl. 2013 L 180, S. 60.



Durchführung des Asylverfahrens enthält und die sog. Qualifikations- oder Anerkennungsrichtlinie (QRL)²⁵, die festlegt, nach welchen Kriterien internationaler Schutz zu prüfen ist und welcher Status und welche Rechte sich bei einer Anerkennung ergeben. Nicht zu diesem Rechtskomplex des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gehört – anders als im Konzept der ANKER-Zentren vorgesehen – die Rückkehrkomponente und insbesondere die sog. Rückführungsrichtlinie (RückführungsRL)²⁶, die den Umgang mit illegal aufhältigen Personen generell regelt und damit über den Asylbereich hinausgeht.²⁷ Die RückführungsRL ist erst anwendbar, wenn feststeht, dass die Person kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (mehr) hat.²⁸ Das bedeutet, dass der Verfahrensaspekt (mit dem Fokus Beschleunigung) und der Rückkehraspekt (mit dem Fokus Erhöhung der Rückkehrzahlen) der ANKER-Zentren rechtlich nur in Einzelfällen gleichzeitig relevant sind.²⁹

Aufgrund der Europäisierung des Asylrechts und der rechtlichen Voraussetzungen für Rückkehrentscheidungen und deren Durchsetzung wird in diesem Bereich Unionsrecht durchgeführt, so dass auch die EU-Grundrechtecharta (GRC)³⁰ in allen Phasen des Aufenthalts in den ANKER-Einrichtungen anwendbar ist und die Verwaltungspraxis bindet.³¹

Da der politische Wille auf der Bundes- und der Landesebene klar darauf gerichtet ist, die gewährten Leistungen „wo immer möglich und rechtlich zulässig“³² zu reduzieren und Nichtmitwirkung „stärker [zu] sanktionieren“³³ widmet sich dieses Gutachten vor allem den rechtlichen Grenzen, die für den Betrieb der ANKER-Einrichtungen im Kontext der Asylverfahren gelten, da diese völker- und europarechtlich umfassend geregelt und daher beim Betrieb der Zentren und der Durchführung der Asylverfahren zu beachten sind. Zu den Grenzen der „konsequenteren Rückführungspraxis für Menschen ohne Aufenthaltsrecht“³⁴ nimmt das Gutachten nur dann Stellung, wenn dieses Ziel sich auf die Ausgestaltung der ANKER-Einrichtungen auswirkt.³⁵ Insbesondere beschäftigt sich das Gutachten nicht mit einer

²⁵ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

²⁶ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

²⁷ Vgl. zu den Implikationen der Rückführungsrichtlinie für das deutsche Recht umfassend Hörich, Abschiebungen nach europäischen Vorgaben. Die Auswirkungen der Rückführungsrichtlinie auf das deutsche Aufenthaltsrecht, Diss. Baden-Baden 2015.

²⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 1 RückführungsRL: „Diese Richtlinie findet Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige.“

²⁹ Dies ist nur dann der Fall, wenn die Person sich während des Asylverfahrens nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, beispielsweise weil sie einen Folgeantrag gestellt hat, oder ein Gericht dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt hat, das Gerichtsverfahren aber noch nicht abgeschlossen ist.

³⁰ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

³¹ Vgl. Art. 51 Abs. 1 GRC.

³² Vgl. Bayerischer Asylplan (Fn. 6), S. 4.

³³ Vgl. Bayerischer Asylplan (Fn. 6), S. 9.

³⁴ Koalitionsvereinbarung Bayern (Fn. 8), S. 8.

³⁵ Eine umfassende Betrachtung der Effekte der Priorisierung der Rückkehr würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen, da eine Studie zur Effektivität und Nachhaltigkeit von Rückkehr und Rückkehrmaßnahmen



politischen Bewertung der tatsächlichen und der zu erwartenden Effizienz und Effektivität der umgesetzten Maßnahmen, da diese Fragen aus rechtswissenschaftlicher Perspektive nur bedingt und ohne entsprechende Zahlen überhaupt nicht beantwortet werden können. Die Effizienz der Maßnahmen spielt rechtlich vor allem für die Beurteilung ihrer Verhältnismäßigkeit im Rahmen der praktischen Umsetzung des ANKER-Konzepts eine Rolle; insbesondere wenn für den Gesetzgeber und/oder die Verwaltung ein (Ermessens-)Spielraum besteht.³⁶

Ein Phänomen des politischen Diskurses im Asylbereich ist seit langer Zeit die Vermischung der Asylentscheidungsfindung mit Fragen der Rückkehr.³⁷ Diese findet keine Entsprechung im Europarecht, da nach den europarechtlichen Vorgaben die Entscheidung über die Asylgewährung und die Rückkehrentscheidung zumindest gedanklich voneinander zu trennen sind. Es bestehen unterschiedliche Entscheidungsspielräume für die deutschen Behörden: Bei (Zuständigkeit für die Antragsprüfung und) Vorliegen der Voraussetzungen für den internationalen Schutz nach dem Europarecht ist Deutschland im Asylverfahren verpflichtet, diesen Schutz zu gewähren.³⁸ Dagegen steht dem Gesetzgeber und der Verwaltung nach einer negativen Asylentscheidung aus europarechtlicher Sicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Rückkehrentscheidung zu.³⁹ Die Mitgliedstaaten können „jederzeit beschließen, illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen wegen Vorliegen eines Härtefalls oder aus humanitären oder sonstigen Gründen einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen.“⁴⁰ Dieser Spielraum ist grund- und menschenrechtlich

insbesondere auch die tatsächlichen Effekte und die politischen Kosten einer solchen Politik im Hinblick auf deren generelle Glaubwürdigkeit, sich reduzierende (außen)politische Spielräume und die mit einer restriktiven Politik einhergehende Anreizreduktion für Fachkräfte in den Blick nehmen müsste.

³⁶ Als Beispiel seien die Standards für die Inhaftierung von Asylsuchenden und ausreisepflichtigen Personen genannt. Dort ist eine Inhaftierung dann nicht gerechtfertigt, wenn wirksame Alternativen zur Inhaftierung bestehen, vgl. dazu bspw. Edwards, [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#), April 2011 sowie UNHCR, [Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft](#), Genf 2012 (dt. Übersetzung 2014). Hier muss also in der Praxis verpflichtend eine Effizienzprüfung der alternativen Maßnahme stattfinden.

³⁷ Besonders deutlich wird dies im Masterplan Migration (Fn. 11 – dort S. 14) in der Formulierung: „Durchführung des gesamten Asylverfahrens in ANKER-Einrichtungen von Antragstellung bis zur Asylentscheidung, einschließlich Rückkehrberatung, freiwilliger Rückkehr oder Rückführung.“

³⁸ Vgl. zur Verletzung der europarechtlichen Pflichten durch systematische Verweigerung der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, wenn deren Voraussetzungen vorliegen: EuGH, Urt. v. 19.3.2019, verb. Rs. C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17, Ibrahim u.a., Rn. 99.

³⁹ Die Rückführungsrichtlinie drückt dies wie folgt aus (Art. 6 Abs. 6 RückführungsRL): „Durch diese Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden, entsprechend ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften und unbeschadet der nach Kapitel III und nach anderen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und des einzelstaatlichen Rechts verfügbaren Verfahrensgarantien mit einer einzigen behördlichen oder richterlichen Entscheidung eine Entscheidung über die Beendigung eines legalen Aufenthalts sowie eine Rückkehrentscheidung und/oder eine Entscheidung über eine Abschiebung und/oder ein Einreiseverbot zu erlassen.“

⁴⁰ Art. 6 Abs. 4 RückführungsRL.



auszulegen⁴¹, birgt aber einen weiteren politischen Spielraum, der beispielsweise auch in der Debatte um den sog. Spurwechsel im Mittelpunkt stand.⁴² Mit dem Konzept der ANKER-Einrichtungen in Bayern ist daher dem Grunde nach eine aus europarechtlicher Sicht legitime Entscheidung verbunden, diesen Spielraum nicht für die weitere Aufenthaltsgewährungen zu nutzen, sondern - mit wenigen Ausnahmen⁴³ - die Rückkehrverpflichtung als Konsequenz einer ablehnenden Asylentscheidung vorzusehen. Diese politische Schwerpunktsetzung darf aber aus rechtlicher Sicht erst dann zum Tragen kommen, wenn eine Entscheidung über das Bleiberecht ergangen ist, da die (potentielle) Rückkehrentscheidung vorher keine Wirkung entfalten darf.⁴⁴

Dasselbe gilt auch für den Zugang zu Sozialleistungen, der für asylsuchende Personen ebenso im AsylbLG geregelt ist wie für ausreisepflichtige Personen. Die Bedarfssätze des AsylbLG sieht das Bundesverfassungsgericht als grundgesetzkonform an, so lange das gemäß „Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG“ garantierte „Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“⁴⁵ nicht verletzt wird.⁴⁶ Dieses Grundrecht ist damit für die Ausgestaltung des Aufenthalts in den ANKER-Einrichtungen maßgeblich und auf jeden Fall einzuhalten.

Die Einhaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums allein genügt aber nicht, um den völker- und europarechtlichen Vorgaben im Bereich der Asylverfahren gerecht zu werden. Vielmehr sind die Besonderheiten des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für asylsuchende Personen zu berücksichtigen, insbesondere wenn diese sich im Erstasylverfahren befinden, was nach dem Konzept der ANKER-Einrichtungen regelmäßig der Fall ist. Für diese Personen gelten zusätzliche völkerrechtliche und europarechtliche Garantien, die sich insbesondere aus dem Recht auf Asyl, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie aus dem europäischen Primär- und Sekundärrecht ergeben.

⁴¹ Vgl. die sich aus diesen Verpflichtungen ergebenden Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG, die sich aus der EMRK und dem Grundgesetz ergeben.

⁴² Die bayerische Koalitionsvereinbarung enthält eine klar ablehnende Haltung zum Spurwechsel, vgl. Koalitionsvereinbarung Bayern (Fn. 8), S. 13.

⁴³ Personen aus dem Asylbereich, die sich zu Pflegekräften ausbilden lassen und sich rechtstreu verhalten, sollen nach der Koalitionsvereinbarung die Möglichkeit „eine Chance auf ein Bleiberecht“ erhalten, vgl. Koalitionsvereinbarung Bayern (Fn. 8), S. 13.

⁴⁴ Vgl. zur (Nicht-)Wirkung der Rückkehrentscheidung während des Gerichtsverfahrens, EuGH, Urt. v. 19.6.2018, Rs. C- 181/16, Gnanadi, Tenor: Die Entscheidung besagt, dass „alle Rechtswirkungen der Rückkehrentscheidung bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf gegen die Ablehnung ausgesetzt werden“ müssen.

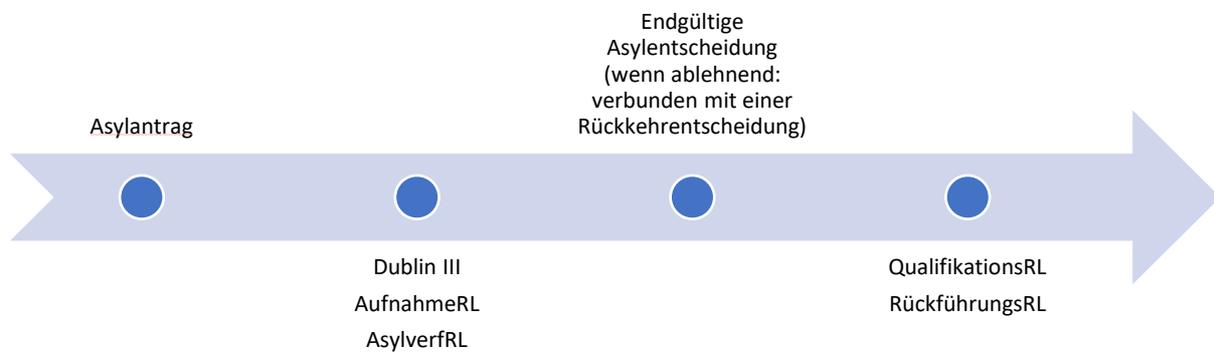
⁴⁵ Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 (BVerfGE 132, 134) unter Verweis auf seine frühere Rechtsprechung BVerfGE 125, 175.

⁴⁶ In dieser Hinsicht sind nach den letzten Änderungen des AsylbLG noch einige verfassungsrechtliche Fragen offen, die auch für die Ausgestaltung der ANKER-Einrichtungen von besonderer Bedeutung sind. Diese Fragen betreffen insbesondere die Leistungskürzungen gemäß § 1a AsylbLG generell als auch für die Möglichkeit bei Nichtwahrnehmung einer Arbeitsgelegenheit gemäß § 5 Abs. 4 AsylbLG diese Leistungskürzung als Sanktion vorzusehen sowie die Einführung von an Paarhaushalten orientierten Bedarfsätzen für die Leistungshöhe nach § 3a Abs. 1 Nr. 2b und Abs. 2 Nr. 2b AsylbLG von erwachsenen leistungsberechtigten Personen, die in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht sind.



Das völkerrechtlich und in der Grundrechtecharta der europäischen Union verankerte Recht auf Asyl bewirkt, dass eine Person, die einen Asylantrag gestellt hat, bis zur endgültigen Klärung des Status durch BAMF und Ausländerbehörde als sich rechtmäßig aufhaltender Flüchtling (mit eingeschränkten Rechten im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen) zu behandeln ist.⁴⁷ Zudem stehen der Person die spezifischen mit dem Asylverfahren verbundenen Rechte aus den Rechtsakten des GEAS zu, die sich dementsprechend auch auf die Ausgestaltung der ANKER-Einrichtungen auswirken. Die europarechtlichen Vorgaben verändern sich mit der Asylentscheidung, wie das nachstehende Schema zeigt.

Schema: Zeitliche Anwendbarkeit der einzelnen europarechtlichen Normen



Für den Betrieb von ANKER-Einrichtungen ist es aus rechtswissenschaftlicher Sicht besonders wichtig, darauf hinzuweisen, dass sich asylsuchenden Personen ab der Antragstellung – anders als ausreisepflichtige Personen – rechtmäßig in Deutschland aufhalten.⁴⁸ Der grundsätzlich temporäre Charakter des rechtmäßigen Aufenthalts im Asylverfahren vermag nichts daran zu ändern, dass der Aufenthalt im Asylverfahren strukturell nicht mit dem Status von ausreisepflichtigen Personen vergleichbar ist. In dieser Hinsicht enthält Art. 9 der Asylverfahrensrichtlinie eine verbindliche Regelung über die „Berechtigung zum Verbleib im Mitgliedstaat während der Prüfung des Antrags“,⁴⁹ die dazu führt, dass eine asylsuchende

⁴⁷ Vgl. dazu das Standardwerk von Hathaway, *The rights of refugees under international law*, Cambridge 2005, S. 179 f., das grundsätzlich von der „lawful presence“ von asylsuchenden Personen während des Asylverfahrens ausgeht.

⁴⁸ Gemäß § 55 Abs. 1 AsylG ist der Aufenthalt ab Ausstellung des Anknüpfungsnachweises gemäß § 63a AsylG gestattet (also rechtmäßig). Der EuGH weist in seiner Rechtsprechung darauf hin, dass aufgrund der deklaratorischen Wirkung der Flüchtlingsanerkennung die Rechte von (später anerkannten) Flüchtlingen mit der Antragstellung entstehen und ein subjektives Recht auf die Zuerkennung des Schutzes beinhalten, vgl. EuGH, Urt. v. 12.4.2018, Rs. C-550/16, A und S, Rn. 53 f. (zum Familiennachzug zu Flüchtlingen). Zudem enden die mit dem Aufenthalt im Asylverfahren verbundenen Rechte aus der Aufnahme richtlinie erst mit der Entstehung der Ausreisepflicht, vgl. EuGH, Ghandi (Fn. 44), Tenor. In dieser Zeit sind insbesondere die Inhaftierung nach der Rückführungsrichtlinie und (im Falle eines Gerichtsverfahrens) regelmäßig alle Rechtswirkungen der Rückkehrenscheidung auszusetzen.

⁴⁹ Nur in Ausnahmefällen kann davon in Asylverfahren abgewichen werden, wenn strafrechtliche Gründe für eine Überstellung oder Auslieferung vorliegen. In Asylfolgeverfahren ist grundsätzlich keine Bleibeberechtigung vorgesehen.



Person rechtlich anders gestellt ist als eine ausreisepflichtige Person.⁵⁰ Dies gilt sowohl im Vergleich zu geduldeten Personen als auch natürlich (erst recht) für ausreisepflichtige Personen ohne Duldung. Es ist daher grundsätzlich zwischen der Behandlung asylsuchender Personen, für die die Garantien der EU-Aufnahmerichtlinie gelten, und anderen Personen zu unterscheiden, die sich in ANKER-Einrichtungen aufhalten.⁵¹

Vor diesem Hintergrund und angesichts der gestellten Fragen orientiert sich das Gutachten primär an der Situation der Personen im Asylverfahren und damit an der Zielsetzung der ANKER-Einrichtungen, schnelle und effiziente Asylverfahren zu ermöglichen. Schnelle und effiziente Asylverfahren sind einerseits ein völker- und europarechtlich legitimes Ziel⁵² und andererseits eine innerstaatliche Notwendigkeit, um den Asylbereich zu ordnen⁵³. Für Durchführung individueller Asylverfahren sind neben der Geschwindigkeit die korrekte inhaltliche Prüfung und die Einhaltung der Verfahrensrechte der asylsuchenden Personen von zentraler Bedeutung. Dementsprechend formuliert Art. 31 Abs. 2 AsylVerfRL das zentrale Ziel von Asylverfahren wie folgt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Prüfungsverfahren unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung so rasch wie möglich zum Abschluss gebracht wird.“ An dieser Vorgabe ist die Ausgestaltung der Verfahrensdimension der ANKER-Einrichtungen zu orientieren.

⁵⁰ Vgl. EuGH, Ghandi (Fn. 44), Tenor.

⁵¹ Diese Unterscheidung ist nicht trivial, sondern hat wichtige Konsequenzen. So spielt beispielsweise in der Rechtsprechung des EGMR zum Recht auf Familien- und Privatleben gemäß Art. 8 EMRK die Unterscheidung zwischen rechtmäßigem und illegalem Aufenthalt eine sehr wichtige Rolle, da die Staaten bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung, ob eine Verletzung des Privat- und Familienlebens durch eine bestimmte gesetzgeberische oder praktische Maßnahme vorliegt, den Aufenthaltsstatus der betroffenen Personen unterscheiden dürfen (und müssen).

⁵² Auch die GFK geht von einer schnellen Asylentscheidung aus, da diese Voraussetzung für alle weiteren Entscheidungen ist, vgl. dazu bspw. UNHCR, [Better protecting refugees in the EU and globally](#), Genf 2016. Die Asylverfahrensrichtlinie legt als Orientierung eine regelmäßige Höchstfrist von sechs Monaten für die inhaltliche Prüfung (nach Feststehen der Zuständigkeit) fest, vgl. Art. 31 Abs. 3 AsylVerfRL.

⁵³ Vgl. die in der Bayerischen Koalitionsvereinbarung als Regelfrist für die „Prüfung der Asylberechtigung durch das BAMF“ enthaltene Zielbestimmung, Koalitionsvereinbarung Bayern (Fn. 8), S. 13.



Fragen

Vorbemerkung 1: Neben den rechtswissenschaftlichen und rechtlichen Erkenntnissen und Analysen aus der Forschung fließt in die Beantwortung der Fragen insbesondere auch die Erfahrung mit ein, die ich durch die Begleitung und Mitgestaltung der Asylrechtsreform in der Schweiz in verschiedenen Funktionen seit 2009 gemacht habe.

Vorbemerkung 2: Viele der aufgeworfenen Fragen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt aus wissenschaftlicher Sicht (noch) nicht seriös beantworten, da einerseits noch keine Datenbasis für eine umfassende Evaluation vorliegt und andererseits viele auch rechtliche Fragen hinsichtlich der genauen Ausgestaltung der ANKER-Einrichtungen noch ungeklärt sind. Die Antworten geben daher meine persönliche Rechtsmeinung und meine praktische Erfahrung wieder.

1. Rechtsgrundlagen und Zielsetzung der ANKER-Einrichtungen

1.1. Was sind die Rechtsgrundlagen im AsylG und in der DVAsyl für die Einrichtung zentraler Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (ANKER-Einrichtungen) in Bayern seit dem 01.08.2018?

Die ANKER-Einrichtungen sollten nach den Vorgaben des Masterplans Migration „auf der Grundlage des geltenden Rechts“ eingeführt werden. Auch der Koalitionsvertrag Bayern und der Bayerische Asylplan sehen keine andere Regelung vor. Vielmehr stellt der Bayerische Asylplan klar: „Wir errichten keine neuen Einrichtungen und schaffen auch keine neuen Kapazitäten, sondern knüpfen bewusst an bestehende Einrichtungen an. Die bisherigen Erstaufnahmeeinrichtungen in Ingolstadt/Manching, Deggendorf, Regensburg, Bamberg, Zirndorf, Schweinfurt und Donauwörth werden zu diesem Zweck ab 1. August 2018 in ANKER-Einrichtungen umgewandelt.“⁵⁴ Das bedeutet, dass die in § 4 Abs. 1 DVAsyl vorgesehenen Aufnahmeeinrichtungen in jedem Regierungsbezirk vorgesehenen Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 44 AsylG und § 15a Abs. 4 AufenthG als ANKER-Einrichtungen fungieren, da diese Aufnahmeeinrichtungen für die im Akronym AnKER (Ankunft, Entscheidung, Rückführung) enthaltenen Zwecke eingerichtet wurden. Allerdings kann der volle Zweck der AnKER-Einrichtungen nur erfüllt werden, wenn sich in den jeweiligen Einrichtungen auch Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das gemäß § 5 Abs. 1 AsylG - als selbständige Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG - für die Asylentscheidungen und bestimmte ausländerrechtliche Entscheidungen zuständig ist. Die Errichtung von Aufnahmeeinrichtungen für asylsuchende Personen ist europarechtskonform (vgl. Art. 18 AufnahmeRL). Für ausreisepflichtige Personen gibt es keine entsprechenden europarechtlichen Vorgaben, so dass hier das nationale Recht maßgeblich ist. Eine eigenständige gesetzliche Grundlage, die spezifisch die Errichtung zentraler ANKER-Einrichtungen vorsieht, gibt es weder im AsylG noch im AufenthG.⁵⁵ Zum Betrieb und zur

⁵⁴ Bayerischer Asylplan (Fn. 6), S. 7.

⁵⁵ Vgl. dazu auch Rohmann (Fn. 2).



Ausgestaltung der Unterkünfte für asylsuchende Personen hat die von den Mitgliedstaaten eingerichtete Europäische Asylunterstützungsagentur EASO einen umfangreichen Leitfaden entwickelt, der neben den rechtlichen Grundlagen und Normen auch Indikatoren für die Einhaltung der Normen und bewährte Praktiken („best practices“) beinhaltet.⁵⁶

1.2. Welche Personen sind verpflichtet, in den ANKER-Einrichtungen zu wohnen und für wie lange? (Bitte auch Angabe der Dauer nach dem Gesetz eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht)

§ 47 AsylG⁵⁷ in der seit August 2019 geltenden Fassung regelt die Wohnverpflichtung und deren Dauer. Die Wohnverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung besteht demnach für asylsuchende Personen grundsätzlich bis zur Entscheidung des Bundesamtes und bei einer Ablehnung des Antrags darüber hinaus längstens aber bis zu 18 Monate. Bei Verletzung der

⁵⁶ EASO, [EASO-Leitfaden zu Aufnahmebedingungen: operative Normen und Indikatoren](#), September 2016.

⁵⁷ § 47 Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen

(1) Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben (§ 14 Abs. 1), sind verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch bis zu 18 Monate, bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern längstens jedoch bis zu sechs Monate, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Das Gleiche gilt in den Fällen des § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, wenn die Voraussetzungen dieser Vorschrift vor der Entscheidung des Bundesamtes entfallen. Abweichend von Satz 1 ist der Ausländer verpflichtet, über 18 Monate hinaus in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wenn er

1. seine Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 2 Nummer 4 bis 7 ohne genügende Entschuldigung verletzt oder die unverschuldet unterbliebene Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt hat,
2. wiederholt seine Mitwirkungspflicht nach § 15 Absatz 2 Nummer 1 und 3 ohne genügende Entschuldigung verletzt oder die unverschuldet unterbliebene Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt hat,
3. vollziehbar ausreisepflichtig ist und gegenüber einer für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörde fortgesetzt über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder fortgesetzt falsche Angaben macht oder
4. vollziehbar ausreisepflichtig ist und fortgesetzt zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung, der Vorlage eines Reisedokuments oder der Passersatzbeschaffung, nicht erfüllt.

Satz 3 findet keine Anwendung bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern. Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

(1a) Abweichend von Absatz 1 sind Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a) verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags nach § 29a als offensichtlich unbegründet oder nach § 29 Absatz 1 Nummer 1 als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Satz 1 gilt nicht bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern. Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

(1b) Die Länder können regeln, dass Ausländer abweichend von Absatz 1 verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung, längstens jedoch für 24 Monate, zu wohnen. Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

(2) Sind Eltern eines minderjährigen ledigen Kindes verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, so kann auch das Kind in der Aufnahmeeinrichtung wohnen, auch wenn es keinen Asylantrag gestellt hat.

(3) Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist der Ausländer verpflichtet, für die zuständigen Behörden und Gerichte erreichbar zu sein.



Mitwirkungspflicht oder Identitätstäuschung in diesen Fällen sind die Personen weiter verpflichtet, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Dasselbe gilt für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, § 47 Abs. 1a AsylG.

Die Länder können gemäß § 47 Abs. 1b AsylG unter bestimmten Umständen eine Verlängerung der Wohnverpflichtung auf bis zu 24 Monate beschließen, wie dies für Bayern auch in Art. 2 Abs. 2 AufnG erfolgt ist.

Für minderjährige Kinder und für Familien gelten kürzere Wohnverpflichtungen nämlich höchstens sechs Monate und zwar unabhängig von der Herkunft. Diese Begrenzung der Aufenthaltsdauer wurde mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht neu eingeführt und sollte nach der Gesetzesbegründung dazu führen, dass die Tatbestände, die „zu einer Verlängerung der Dauer der Wohnpflicht führen, [...] keine Anwendung bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern“ finden.⁵⁸ Diese Beschränkung ist allerdings bei der Verlängerungsmöglichkeit nach § 47 Abs. 1b AsylG nicht explizit genannt. Angesichts des engen Regelungszusammenhangs und der klar grundrechtsschützenden Zielrichtung der Begrenzung der Wohnverpflichtung für Familien ist allerdings davon auszugehen, dass eine Wohnverpflichtung von Familien in ANKER-Einrichtungen nur für die Dauer von sechs Monaten besteht. Eine andere Auslegung würde potentiell zu einer Kinderwohlgefährdung führen und gegen verschiedene Standards aus der UN-Kinderrechtskonvention, dem Europäischen Rechtsrahmen zum Kinderschutz und die Zielrichtung des SGB VIII verstoßen (s.u.). Die bayerische Rechtslage und Praxis müssten daher entsprechend angepasst werden.

- 1.3. Welche maximale Belegkapazität ist für ANKER-Einrichtungen vorgesehen und wie viele Personen sind derzeit in den bayerischen ANKER-Einrichtungen untergebracht?
- 1.4. Wie lange dauern die Asylverfahren in den ANKER-Einrichtungen (bis zu 3 Monate, 4 bis 6 Monate, 7 bis 12 Monate, 13 bis 18 Monate, länger als 18 Monate) und wie verteilen sich die Fälle?
- 1.5. Wie lange ist die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren, die seit 01.08.2018 eingeleitet wurden, in den Aufnahmeeinrichtungen, die keine ANKER-Einrichtungen oder funktionsgleiche Einrichtungen sind?
- 1.6. Wie lange ist tatsächlich zum heutigen Stichtag die Verweildauer der Asylsuchenden in den bayerischen ANKER-Einrichtungen?

Zu diesen Fragen können mangels eigener Erkenntnisse keine zweckdienlichen Angaben gemacht werden, die über die in den Landtagsdrucksachen enthaltenen Angaben, die die ANKER-Einrichtungen betrafen, hinausgehen.

⁵⁸ Vgl. BT-Drs. 19/10706 v. 5.6.2019, S. 16.



1.7. Ist Ihrer Meinung nach, das von der Politik mit den ANKER-Einrichtungen verfolgte Ziel, die Asylverfahren zu beschleunigen, erreicht worden? (Vgl. hier insbesondere den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018: „Wir sorgen für schnelle, umfassende und rechtssichere Verfahren: Schaffung von Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen für die Beschleunigung von Asylverfahren.“ (Rn. 543 – 545) und „Menschen, die in Deutschland Schutz suchen, brauchen Asylverfahren, die schnell, umfassend und rechtssicher bearbeitet werden. Deren Bearbeitung erfolgt künftig in zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen, in denen BAMF, BA, Jugendämter, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten. In den ANKER-Einrichtungen sollen Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung (AnKER) stattfinden.“ (Rn. 5009 – 5014)).?

Nach den vorliegenden Erkenntnissen ist ein Beschleunigungseffekt für die in den ANKER-Einrichtungen durchgeführten Asylverfahren beim BAMF erzielt worden. Für eine Beurteilung der Zielerreichung müssten allerdings auch Erkenntnisse zur Klagequote, zur Dauer der Gerichtsverfahren und zur Ausreise sowie zu Abschiebungen vorliegen. Zudem wäre es für eine Gesamtbeurteilung der Effekte notwendig, zu wissen, ob bzw. wie sich die Behandlung der Verfahren in den ANKER-Einrichtungen auf Zahl der Folgeanträge und weitere Faktoren (Wiedereinreisen nach Ausreise/Abschiebung) auswirkt. Solche Erkenntnisse können naturgemäß nach gut 14 Monaten noch nicht vorliegen. Für eine seriöse Beurteilung der Effekte ist es daher noch zu früh. Für eine solche Beurteilung wäre eine gründliche Evaluation nach wissenschaftlichen Standards und unter verschiedenen Aspekten erforderlich, wie sie die Schweiz im Zuge der Asylverfahrensreform begleitend zur Umsetzung der Maßnahmen durchgeführt hat, erforderlich.⁵⁹

1.8. Wenn das mit den ANKER-Einrichtungen verfolgte Ziel der Verfahrensbeschleunigung Ihrer Meinung nach nicht erreicht wird, welche Faktoren halten Sie dafür für ursächlich?

1.9. Welche nachweisbaren Wirkungen haben Restriktionen wie Wohnsitzauflage, Arbeitsverbot, Sachleistungsprinzip u.ä. auf schnellere Asylverfahren und einer besseren Verfügbarkeit der Menschen auch im Vergleich zu einer dezentralen Unterbringung in den Kommunen?

Für die Beantwortung dieser Fragen liegen keine ausreichenden Erkenntnisgrundlagen vor.

⁵⁹ Vgl. zu Methodik und Ergebnissen der Evaluation des sog. Testbetriebs in Zürich zusammenfassend: Staatssekretariat für Migration SEM, [Evaluation Testbetrieb. Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse](#), Bern November 2015.



1.10. Ergeben sich für die seit dem 01.08.2018 in jedem Regierungsbezirk in Bayern bestehenden ANKER-Einrichtungen und deren Dependancen Änderungen im Hinblick auf die Änderungen des AsylG durch das Gesetz eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht und welche Änderungen sind diese? Führt die Änderung des AsylG durch das Gesetz eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht auch zu einer notwendigen Änderung des DVAsyl? Wenn ja, welche Vorschriften des DVAsyl müssen geändert werden?

Durch das seit 22. August 2019 geltende Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, ergeben sich insbesondere Änderungen hinsichtlich der Aufenthaltsdauer in Aufnahmeeinrichtungen, die nunmehr in § 47 angepasst wurden und einen Änderungsbedarf hervorrufen (s.o. Frage 1.2.). Diese zogen auch entsprechende Folgeänderungen in den §§ 48-50 AsylG nach sich. Die bedeutsamsten Änderungen betreffen dabei die Verteilungsverpflichtung, die nunmehr gemäß § 49 AsylG nicht mehr davon abhängig ist, ob die Abschiebung „kurzfristig“ nicht möglich ist, sondern auf eine „angemessene Zeit“ abstellt, womit sich die Wohnverpflichtung tendenziell verlängert, wenn die Abschiebungsandrohung vollziehbar ist. Details zu dem in dieser Formulierung angelegten Zeitraum sind dabei im Zweifel von den Gerichten zu klären. Nach § 50 AsylG endet die Wohnverpflichtung nunmehr zudem nicht mehr, wenn die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen einen Dublin- oder Drittstaatenbescheid richterlich angeordnet wird, so dass während dieser Verfahren, die allgemeinen Regeln zur Wohnverpflichtung auch bei Anordnung der aufschiebenden Wirkung weitergelten.

Hinsichtlich der Aufnahmebedingungen sind zwei weitere Änderungen besonders bedeutsam. Zum einen wurde der europarechtlichen Vorgabe zur effektiven Berücksichtigung der Situation besonders schutzbedürftiger Personen bei der Unterbringung (Art. 21 ff. AufnahmeRL) durch die Einfügung von § 44 Abs. 2a AsylG, der aufgrund der Verweisung in § 53 AsylG auch für Gemeinschaftsunterkünfte gilt, Rechnung getragen.⁶⁰ Zum anderen ist der Arbeitsmarktzugang nunmehr auch in den ANKER-Einrichtungen nach neun Monaten Aufenthalt gewährleistet. Die Arbeitserlaubnis muss („ist“) unter bestimmten Bedingungen nach diesem Zeitraum zu erteilen (vgl. dazu auch unten Frage 2.4.1.).

Neben diesen Änderungen, die den Betrieb von ANKER-Einrichtungen direkt betreffen und bestimmte Anpassungen in der Praxis erfordern, gab es auch Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und im Aufenthaltsgesetz (AufenthG), die sich insbesondere auf die Leistungsgewährung und die Sanktionierung sowie auf die Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen beziehen. Diese wirken sich ebenfalls direkt auf die Abläufe in den ANKER-Einrichtungen aus.

So stehen etwa im AufenthG neue bzw. neu gefasste Zwangsmittel zur Verfügung. Der Schwerpunkt der Änderungen liegt auf der Herabsetzung der formalen und materiellen

⁶⁰ § 44 Abs. 2a AsylG: „Die Länder sollen geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.“



Anforderungen an eine Freiheitsentziehung im Zuge von Rückführungsmaßnahmen mit Neuregelungen bei der Abschiebungshaft und der Ermöglichung des sog. Ausreisegewahrsams gem. § 62b AufenthG sowie bei den Mitwirkungspflichten bei der Identitätsklärung, die insbesondere mit klareren Anforderungen an die Mitwirkungshandlungen und entsprechenden Sanktionen effizienter gestaltet werden soll.

Im AsylbLG wurden umfangreiche Änderungen durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht und das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vorgenommen. Die Änderungen betreffen unter anderem die Höhe und Berechnung der Bedarfsätze, die Anpassung der Dauer des Bezugs der Leistungen an die neuen Regelungen für den Aufenthalt in ANKER-Einrichtungen sowie die Regelungen zu den Arbeitsgelegenheiten, Flüchtlingsintegrations- und anderen Maßnahmen.

Daneben wurden unter anderem mit dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz die Möglichkeiten zum Austausch von Informationen über asylsuchenden Personen zwischen den an den ANKER-Einrichtungen beteiligten staatlichen Akteuren erleichtert und präzisiert. Eine weitere Änderung im Bereich der Kooperation betrifft die nunmehr gemäß § 75 AufenthG beim BAMF angesiedelte Aufgabe der Passbeschaffung im Wege der Amtshilfe.

Viele weitere Änderungen im AufenthG betreffen mit der Rückkehrthematik verbundene Fragen wie bspw. die veränderten Regelungen hinsichtlich der Anordnung von Einreise- und Aufenthaltsverboten, der Ausweisung und Änderungen bei der Duldungserteilung.

- 1.11. Besteht ein Zusammenhang zwischen der Gesamtschutzquote und der Unterbringung von Personen in einer ANKER-Einrichtung?
- 1.12. Wie hoch ist die Erfolgsquote von Klagen gegen ablehnende Asylbescheide von Personen, die in ANKER-Einrichtungen untergebracht sind im Vergleich zu Klagen gegen Asylbescheide von Personen, die in sonstigen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind?
- 1.13. Wie viele der in bayerischen ANKER-Einrichtungen untergebrachten Ausreisepflichtigen wurden bisher tatsächlich in ihre Herkunftsländer zurückgeführt?
- 1.14. Wie hoch ist der prozentuale Anteil der aus den bayerischen ANKER-Einrichtungen tatsächlich zurückgeführten Ausreisepflichtigen gemessen an der Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben wurden? („Rückführungsquote“)

Dazu liegen keine eigenen Erkenntnisse vor. Es ist allerdings fraglich, ob diese Zahlen wirklich aussagekräftig wären, wenn nicht eine genaue Untersuchung der Vergleiche vorgenommen wird. Die Gesamtschutzquote wäre beispielsweise nur dann ein Indikator für Unterschiede zwischen ANKER-Einrichtungen und anderen Aufnahmeeinrichtungen, wenn die Quote für vergleichbare Sachverhalte voneinander abweichen. Dasselbe gilt für die Frage der



Erfolgsquote der Klagen. Wenn in den ANKER-Einrichtungen im Wesentlichen die Personen verbleiben, die eine schlechtere Bleibeperspektive und die Personen in anderen Aufnahmeeinrichtungen eine bessere Bleibeperspektive haben, sind die Zahlen nicht vergleichbar. Dies wäre gesetzlich auch so angelegt, weil § 50 AsylG regelt, dass die Personen nach Ablehnung des Asylantrags nicht in den ANKER-Einrichtungen verbleiben, bei deren Klagen das Verwaltungsgericht, die aufschiebende Wirkung anordnet (§ 50 Abs. 1 Nr. 2 AsylG).

Etwas Ähnliches gilt für die Rückführungen. Da gemäß § 49 Abs. 1 AsylG für Personen, deren Rückführung nicht in angemessener Zeit durchgeführt werden kann, die Verpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, zu beenden ist, kann es zu statistisch zufälligen Ergebnissen bei der Erhebung kommen, die den Aussagegehalt der erhobenen Zahlen stark einschränken. Noch schwieriger ist dies wohl bei der Frage zu den Personen, die aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, da dort unklar ist, welche Aussagekraft eine absolute oder prozentuale Zahl tatsächlich hätte. Hier wäre eine vertiefte Evaluation der tatsächlichen Gründe für die Nichtvollziehung sowie eine genaue Methodik hinsichtlich der Vergleichbarkeit erforderlich, um eine Aussage über die Wirksamkeit der ANKER-Einrichtungen in dieser Hinsicht treffen zu können.

1.15. Aus welchen Gründen scheitert es, dass nicht alle in bayerischen ANKER-Einrichtungen untergebrachten Ausreisepflichtigen zurückgeführt werden?

Je nach Auslegung des Begriffs „Rückführung“ können hier sehr unterschiedliche Aussagen getroffen werden. Wenn Personen ihrer Ausreisepflicht selbstorganisiert nachkommen, können diese auch nicht zurückgeführt werden. Besonders schwierig ist in diesem Kontext das Untertauchen zu bewerten (vgl. dazu auch die Antwort auf Frage 1.20), da in diesen Fällen regelmäßig nicht klar ist, ob die Personen die Bundesrepublik Deutschland oder sogar den Schengen-Raum verlassen. Eine generelle Aussage, dass die Rückführungen am Untertauchen scheitern, in dem Sinne, dass dann auch die Ausreisepflicht nicht erfüllt wird, ist schwer zu treffen. Im Testbetrieb im Schweizer Asylverfahren gab es beispielsweise eine relativ hohe Untertauchensquote. Nach den Erkenntnissen der Kantonspolizei Zürich verbleiben die Personen jedoch nicht im Kanton und nur wenige tauchten in der Schweiz oder im Dublin-Raum wieder auf, ohne dass dadurch impliziert wäre, dass die Personen den Schengen-Raum verlassen haben. Naturgemäß sind die Erkenntnisse über die Anzahl und die Reisewege illegal aufhältiger Personen, die sich nicht in staatlichen Strukturen aufhalten, sehr begrenzt und nur schwer seriös erhebbar.⁶¹

Darüber hinaus bestehen mannigfaltige Gründe für die Nichtvollziehung und Nichtvollziehbarkeit von Rückführungen, die neben dem Untertauchen vor allem generelle Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung, die Nicht-Kooperation der Herkunftsstaaten, die

⁶¹ Entsprechende Versuche die Zahl der tatsächlich illegal aufhältigen Personen in Deutschland zu ermitteln, begegnen daher großen praktischen und methodischen Schwierigkeiten. Aktuell ist das durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderte Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung ([DeZIM](#)) im Prozess der Erstellung einer Machbarkeitsstudie für eine solche Erhebung.



Nicht-Kooperation der betroffenen Personen und die nicht ausreichend geklärte Identität der Person umfassen. Daneben können gesundheitliche oder andere rechtliche und tatsächliche Gründe eine Rückführung kurzfristig oder dauerhaft verhindern.⁶² Nicht zu den Hindernissen gehört allerdings ein laufendes Gerichtsverfahren, wenn in diesem die Rückkehrverpflichtung strittig ist. Ein solches Verfahren ist rechtstaatlich vorgesehen und europarechtlich abgesichert. Die Rückkehrverpflichtung darf daher auch erst angenommen werden, wenn diese bestandskräftig oder rechtskräftig festgestellt ist.⁶³

- 1.16. Wie hoch sind die Mietkosten für Bundesliegenschaften, die zu Asylzwecken genutzt werden, im Vergleich zu sonstigen Unterkünften?
- 1.17. Wäre ein Betrieb der ANKER-Einrichtungen außerhalb von Bundesliegenschaften in einer größeren Anzahl kleinerer Unterkünfte genauso wirtschaftlich wie die aktuelle Unterbringungsform?
- 1.18. Wie würde sich die Akquise derartiger Unterkünfte darstellen? Gäbe es ausreichend kleine Unterbringungsmöglichkeiten in den Regierungsbezirken zur vollen Kompensation der ANKER-Kapazitäten?
- 1.19. Welche Auswirkung haben die ANKER-Einrichtungen auf die Immobilienpreise in der unmittelbaren Umgebung?

Zu diesen Fragen liegen keine eigenen Erkenntnisse vor.

- 1.20. Wie viele der in den ANKER-Einrichtungen in Bayern untergebrachten Asylbewerber sind seit Einrichtung dieser Einrichtungen untergetaucht und welche grob skizzierten rechtlichen Voraussetzungen/Verwaltungsvorschriften/tatsächliche Maßnahmen müssten Ihrer Meinung nach geschaffen/erlassen/ergriffen werden, um das Untertauchen von Asylbewerbern zu verhindern bzw. die Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern durchzuführen?

Das Verhindern des Untertauchens ist rechtlich schwer zu realisieren, da eine komplette Kontrolle asylsuchender und ausreisepflichtiger Personen unter verschiedenen Gesichtspunkten rechtswidrig wäre, solange keine individuellen Anhaltspunkte für eine Entziehungsabsicht vorliegen und somit eine Inhaftierung gerechtfertigt wäre. Zudem bleibt in vielen Fällen unklar, wo die betroffenen Personen hingegangen sind und ob sie auf das Asylverfahren verzichtet haben und/oder ob sie den illegalen Aufenthalt selbst beendet haben.

⁶² Vgl. dazu beispielsweise die Studien zur Rückkehrpolitik, die das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), dessen Kontaktstelle in Deutschland beim BAMF angesiedelt ist, regelmäßig veröffentlicht und aktualisiert. Siehe dazu bspw. auch den am 15.2.2018 veröffentlichten [EMN-Synthesebericht: Die Effektivität der Rückkehrpolitik in den EU-Mitgliedstaaten](#) (in englischer Sprache).

⁶³ Vgl. EuGH, Gnandi (Fn. 44), Rn. 60 ff.



Sowohl bei der unmittelbaren Rückführung aus den Zentren als auch bei Aufgreifen illegal aufhältiger Personen, sind bestimmte Maßgaben zu beachten. Eine Abschiebung ist nur dann zulässig, wenn die Personen zuvor die Möglichkeit hatten, der Ausreisepflicht selbst nachzukommen. Dazu sieht bei einer Rückkehrentscheidungen mit Abschiebungsandrohung § 59 Abs. 1 AufenthG vor, dass der Person entsprechend Art. 7 Abs. 1 RückführungsRL eine Ausreisefrist zu gewähren ist. Dies gilt sowohl für Entscheidungen im Asylbereich nach § 34 AsylG (wenn also der Antrag als unbegründet abgelehnt wird) als auch für sonstige Rückkehrentscheidungen, mit denen ein illegaler Aufenthalt beendet werden soll. Von dieser Frist kann nur unter strengen Voraussetzungen abgesehen werden, insbesondere bei einem individuell begründeten Verdacht für eine Entziehungsabsicht, einer erheblichen individuellen Gefahr für die öffentlichen Sicherheit oder Ordnung und bei offensichtlich missbräuchlicher Antragstellung.⁶⁴ Keiner Fristsetzung bedarf es auch in Fällen des § 34a AsylG, was sind insbesondere die Dublin-Fälle betrifft. In all diesen Entscheidungen, muss aber das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gewahrt bleiben, die Person muss dabei insbesondere die tatsächliche Möglichkeit haben, eine Klage gegen den Bescheid einzureichen und sich dabei rechtlich beraten und vertreten zu lassen. Effektiver Rechtsschutz ist dabei umfassend zu gewährleisten und zwar sowohl in Dublin-Verfahren⁶⁵ als auch in allen anderen Asylverfahren⁶⁶. Vor Bestands- oder Rechtskraft bzw. Feststellung der Illegalität des Aufenthalts, darf eine Rückkehrentscheidung keine rechtlichen Wirkungen haben, um den gemäß Art. 47 GRC zu gewährleistenden effektiven Rechtsschutz nicht zu gefährden.⁶⁷

1.21. Welche alternativen Formen der Unterbringung von Asylbewerbern und Maßnahmen allgemein halten Sie anstatt ANKER-Zentren für geeignet?

Die Frage der Unterbringung richtet sich immer auch nach den Kapazitäten und Zugangszahlen. Grundsätzlich wäre eine dezentrale Unterbringung und eine dadurch entstehende gleichmäßige Verteilung der Personen auf Landkreise, Städte und Gemeinden denkbar, wenn die Prozesse zwischen den aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Asylverfahren beteiligten Akteuren aufeinander abgestimmt sind. Es ist sicherlich eine Frage, ob große Unterbringungsstrukturen an sich ein geeignetes und akzeptiertes Mittel der Asyl- und Rückkehrpolitik sein können, das auch langfristig von der Bevölkerung akzeptiert wird. Dies gilt natürlich insbesondere für die Bevölkerung im Umfeld der Aufnahmeeinrichtungen.

⁶⁴ Vgl. dazu ausführlich Hörich (Fn. 27), S. 101 ff.

⁶⁵ Vgl. zu den Voraussetzungen des Dublin-Rechtsschutzes Art. 26 und 27 Dublin-Verordnung sowie zur einschlägigen Rechtsprechung zu dessen Voraussetzungen bspw. die Darstellung von Hruschka, in: Dörig (Hrsg.), Handbuch Migrations- und Integrationsrecht, München 2018, § 12, Rn. 319 ff.

⁶⁶ Vgl. dazu §§ 34 ff. und 74 ff. AsylG insbesondere die Entscheidung des EuGH im Fall Gnandi (Fn. 44) sowie die dortigen Ausführungen zu den Voraussetzungen einer mit einer Asylentscheidung verbundenen Rückkehrentscheidung.

⁶⁷ Vgl. EuGH, Gnandi (Fn. 44), Rn. 61: „In diesem Zusammenhang haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass der Rechtsbehelf gegen die Ablehnung des Antrags auf internationalen Schutz seine volle Wirksamkeit entfaltet, wobei der Grundsatz der Waffengleichheit zu wahren ist, so dass während der Frist für die Einlegung des Rechtsbehelfs und, falls er eingelegt wird, bis zur Entscheidung über ihn u. a. alle Wirkungen der Rückkehrentscheidung auszusetzen sind.“



1.22. Halten Sie aus rechtlicher und praktischer Sicht die Unterbringung von Asylbewerbern in Grenznähe oder Flughafennähe für geeignet, um die Zahl der Rückführungen von ausreisepflichtigen Asylbewerbern zu erhöhen?

Aus rechtlicher Sicht spricht gegen eine Unterbringung in Grenznähe oder Flughafennähe nichts, wenn bei der praktischen Durchführung von Rückführungsmaßnahmen die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden und die Aufnahmeeinrichtung so ausgestaltet ist, dass gesichert ist, dass Asylbewerber während der Aufenthaltszeit im Asylverfahren alle ihnen zustehenden Rechte effektiv wahrnehmen können. Insbesondere muss der Zugang zu einer Grundversorgung, die das menschenwürdige Existenzminimum wahrt, zu Gesundheitsdiensten, zu rechtlicher Beratung und Vertretung sowie zu einem effektiven System zur Erkennung besonderer Bedürfnisse bei der Aufnahme und im Asylverfahren gesichert sein. Darüber hinaus wären auch in einer solchen Einrichtung nur die für die effektive Verfahrensdurchführung notwendigen Freiheitsbeschränkungen zulässig, insbesondere dürfte rechtlich keine Freiheitsentziehung vorliegen, da diese im Asylverfahren nur unter den engen Voraussetzungen der Art. 8-11 AufnahmeRL zulässig ist und auch bei ausreisepflichtigen Personen gemäß Art. 15 RückführungsRL nur dann gerechtfertigt ist, wenn die allgemeinen materiellen und formellen Haftvoraussetzungen vorliegen, ein Haftgrund vorliegt und die Haftanordnung verhältnismäßig ist. Wichtigste Voraussetzung ist dabei das Vorliegen einer individuellen Fluchtgefahr, da ansonsten an dem erforderlichen Haftgrund fehlt und auch die Verhältnismäßigkeit der Inhaftierung nicht gegeben ist.⁶⁸

Ob eine Unterbringung in Grenznähe oder Flughafennähe aus praktischer Sicht geeignet wäre, die Zahl der Rückführungen zu erhöhen, kann hier mangels eigener Erkenntnisse nicht beurteilt werden.

1.23. Wie schätzen Sie die Einführung von Transitzonen als Alternative zu ANKER-Zentren ein?

Transitzonen können grundsätzlich nur an Außengrenzen eingeführt werden. Anwendbar sind in diesen Fällen der Schengener Grenzkodex⁶⁹, die RückführungsRL und der AsylverfRL. Das Grenzverfahren nach Art. 43 AsylVerfRL ist damit auf Transitzonen an den Außengrenzen und auf Verfahren vor der Einreise beschränkt. Die Einrichtung von Transitzonen außerhalb der internationalen Flughäfen auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland ist rechtswidrig. Dies kann daher für die Situation in Bayern keine tragfähige Lösung sein, da die meisten asylsuchenden Personen über eine Binnengrenze einreisen. An den Binnengrenzen finden grundsätzlich keine Grenzkontrollen statt (Art. 22 des Schengener Grenzkodex (SGK)⁷⁰).

⁶⁸ Vgl. zu den Haftvoraussetzungen nach der RückführungsRL bspw. Hörich (Fn. 27), S. 150 ff.

⁶⁹ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

⁷⁰ Dieser lautet: „Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“



In dieser Hinsicht ist die Situation an der bayerisch-österreichischen Grenze nicht anders zu beurteilen als die an der Grenze zwischen Bayern und Hessen.

Die Möglichkeit zur Einführung von Transitzonen ist selbst dann nicht möglich, wenn Binnengrenzkontrollen vorübergehend rechtmäßig wiedereingeführt worden sind, da die Binnengrenze durch die – nur vorübergehend mögliche - Wiedereinführung der Kontrolle nicht zur Außengrenze wird. Dies hat der EuGH in der Entscheidung Arib vom März 2019 klargestellt hat: „Nach Art. 2 des Schengener Grenzkodex schließen nämlich die Begriffe „Binnengrenzen“ und „Außengrenzen“ einander aus.“⁷¹ Das bedeutet, dass die der Schaffung der Transitzone zugrundeliegende Ausnahmemöglichkeit des Art. 2 Abs. 2 Bst. a RückführungsRL, die es erlaubt, ein Verfahren an der Grenze durchzuführen, für die Binnengrenze nicht gilt.⁷²

Dies stellt auch schon das von der EU-Kommission erstellte Rückkehrhandbuch⁷³, das „bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist“, fest, das klarstellt, dass die Verweigerung der Einreise an der Außengrenze einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenze erfordert.⁷⁴ Dabei stellt das Handbuch auch klar: „Die folgenden Personengruppen gelten nicht als „von den zuständigen Behörden in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten der Außengrenze ... aufgegriffen bzw. abgefangen“, da kein UNMITTELBARER Zusammenhang mehr zu dem illegalen Grenzübertritt besteht: [...] irreguläre Migranten, die eine Binnengrenze überschreiten — siehe Urteil des EuGH in der Rechtssache C-47/15, Affum (Rn. 69),“ und verweist dabei auf „Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie, der auf die Außengrenzen Bezug nimmt, und Artikel 14 SGK, der an den Außengrenzen Anwendung findet“ (338/95 f.). Im Urteil Arib hat der EuGH in diesem Kontext klargestellt, dass auch bei einer rechtmäßigen Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen Art. 14 SGK nur entsprechend angewendet wird, weswegen Art. 14 Abs. 4 SGK, der die Einreiseverweigerung in den Schengen-Raum regelt, schon strukturell nicht an der Binnengrenze zum Tragen kommen kann. Der Zweck der Regelung es einem Mitgliedstaat zu ermöglichen, „die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, die in seinem Hoheitsgebiet illegal aufhältig sind, in ein Drittland zu beschleunigen“, kann - so der EuGH - schon strukturell auch bei der Einführung von Binnengrenzkontrollen nicht erreicht werden. Vielmehr hat „die bloße Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen eines Mitgliedstaats nicht zur Folge, dass ein Drittstaatsangehöriger, der illegal aufhältig ist und beim Überschreiten dieser Grenze oder in deren unmittelbarer Nähe aufgegriffen wird, dadurch, dass er unverzüglich an eine

⁷¹ EuGH, Rs. C- 444/17, Urt. v. 19.3.2019, Arib, Rn. 62

⁷² Vgl. dazu bspw. Hruschka, [Binnengrenze ≠ Außengrenze: Klärendes vom EuGH zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen](#), VerfBlog, 2019/3/19 und Hruschka, Keine Migrationssteuerung durch Binnengrenzkontrollen, Asylmagazin 2019, S. 147-153.

⁷³ Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, ABl. Vom 19.12.2017 L 339, S. 83.

⁷⁴ Vgl. Rückkehrhandbuch (ABl. 2017 L 338, S. 95): „Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a setzt einen unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zum Überschreiten der Außengrenze voraus. Er betrifft somit Drittstaatsangehörige, die von den zuständigen Behörden zum Zeitpunkt des illegalen Überschreitens der Außengrenze selbst oder nach dem Übertritt in der Nähe dieser Grenze aufgegriffen oder abgefangen worden sind — siehe Urteil des EuGH in der Rechtssache C-47/15, Affum (Rn. 72).“



Außengrenze verbracht wird, schneller und leichter aus dem Hoheitsgebiet des Schengen-Raumes ausgewiesen werden könnte.“⁷⁵

2. Situation der Bewohnerinnen und Bewohner

2.1. Allgemeine Frage – Welche Standards sind bei der Aufnahme und Unterbringung in ANKER-Einrichtungen hinsichtlich der aufzunehmenden und unterzubringenden Personengruppen einzuhalten und auf welche Rechtsquellen (Völkerrecht, Europarecht, nationales Recht, Landesrecht) stützen sich diese Standards?

Neben den oben in der Einleitung genannten völker- und europarechtlichen Standards hinsichtlich der Aufnahme und Unterbringung und den entsprechenden Standards des deutschen Rechts ist die Besonderheit von ANKER-Einrichtungen, dass Bundes- und Landeszuständigkeiten bestehen. Während das BAMF für die Durchführung des Asylverfahrens inklusive der europarechtlichen Verarbeitung der aufgrund der Eurodac-Verordnung erhobenen Daten zuständig ist, fällt die Schaffung der Aufnahmeeinrichtung und die Aufnahme inklusive der Gesundheitsversorgung und Unterbringung in die Zuständigkeit der Länder.

Die Durchführung der Asylverfahren durch das BAMF als selbständiger Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG begegnet keinen rechtlichen Bedenken, weil dadurch eine einheitliche Anwendung asylrechtlicher Grundsätze erreicht und Sachkompetenzen z.B. im Hinblick auf Auslandssachverhalte gebündelt werden können.⁷⁶ Da Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG vom Grundsatz des Landesvollzuges abweicht, darf das BAMF zur Erledigung der Sachaufgaben keinen eigenen Mittel- und Unterbau errichten⁷⁷ und bei der Kooperation mit den Landesbehörden bei der Einrichtung der ANKER-Zentren muss das Verbot der Mischverwaltung⁷⁸ beachtet werden, was insbesondere eine klare Zuweisung der entsprechenden Aufgabenverantwortlichkeit erforderlich macht.⁷⁹

Inwieweit die in den ANKER-Einrichtung vorgesehene „Bündelung von Kompetenzen“⁸⁰ diesen Anforderungen gerecht wird, kommt auf die konkrete Ausgestaltung an. Rohmann stellt im

⁷⁵ Vgl. EuGH, Arib, Rn. 53-56.

⁷⁶ BVerfG Beschluss v. 25.02.1981, Az. 1 BvR 413/80, 1 BvR 768/80, 1 BvR 820/80, Rn. 66 – zitiert nach juris. Empirisch lässt sich der einheitliche Gesetzesvollzug jedoch nur bedingt nachweisen, vgl. hierzu Riedel/Schneider, Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 2017, S. 23, 41 ff. und Rohmann (Fn. 2).

⁷⁷ Vgl. Rohmann (Fn. 2) unter Verweis auf Hermes, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87 Rn. 86 ff.; Jestaedt, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Art. 87 Rn. 105 ff.

⁷⁸ Vgl. zur Bedeutung dieses Verbots für ANKER-Einrichtungen, Rohmann (Fn. 2), der auf das Gebot der Kompetenzerhaltung, das Umgehungsverbot, das Gebot der Erhaltung der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und das Gebot der Verantwortungsklarheit sowie für den Begriff auf die Ausführungen von Hermes, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 83 Rn. 47 ff. verweist.

⁷⁹ Trute, in: v. Mangoldt, Klein, Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Art. 83 Rn. 38 ff.

⁸⁰ Vgl. Masterplan Migration (Fn. 11), S. 14 sowie Bayerischer Asylplan (Fn. 6), S. 4.



Hinblick auf das Gebot der Mischverwaltung für die Ausgestaltung der ANKER-Einrichtung zusammenfassend fest: „Bei der künftigen Ausgestaltung der AnKER-Zentren durch Verwaltungsvereinbarungen oder etwaige gesetzliche Änderungen ist vor diesem Hintergrund penibel darauf zu achten, dass klar erkennbar bleibt, welcher Verwaltungsträger für welche Entscheidungen zuständig ist und dass die Zuständigkeiten entsprechend dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung „durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation“⁸¹ ausgeübt werden. Die Umsetzung des rechtspolitisch und verwaltungsökonomisch anerkanntswerten Zieles der Verfahrensbeschleunigung durch die Implementierung von Koordinations- und Abstimmungsprozessen findet jedoch dort ihre verfassungsrechtliche Grenze, wo die Intensität der Kooperation zu einer faktischen Kompetenzverschiebung führt⁸² und damit die vor dem Demokratieprinzip erforderliche Verantwortungsordnung verloren geht.⁸³ Gestufte Entscheidungsprozesse oder gemeinsame Entscheidungsbefugnisse wären demnach verfassungswidrig.^{84/85}

2.2. Asylverfahrensberatung

2.2.1. Welche Standards sind erforderlich und ergeben sich hinsichtlich des Zugangs zum Asylverfahren und zu Verfahrensinformationen sowie des Zugangs zu Rechtschutz und Rechtsberatung in den ANKER-Einrichtungen und auf welchen Rechtsquellen (Völkerrecht, Europarecht, nationales Recht, Landesrecht) stützen sich diese Standards?

Angesichts des freiheitsbeschränkenden Charakters der Unterbringung in den ANKER-Einrichtungen ist es erforderlich, dass der Zugang zu Beratungs- und Rechtsvertretungsdienstleistungen effektiv ermöglicht wird. Dazu reicht es nicht aus, auf bestehende Angebote hinzuweisen, sondern es müssen auch Hinweise auf die Art und Weise, wie der Zugang erlangt werden kann, gegeben werden. Angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit sowie der hochrangigen Rechtsgüter, die bei einer Fehlentscheidung tangiert wären, besteht ein Anspruch auf eine kostenfreie Beratung für die asylsuchenden Personen.⁸⁶ Dieser Anspruch ist nunmehr durch die Möglichkeit, eine kostenfreie Verfahrensberatung gemäß § 12a AsylG in Anspruch zu nehmen, gesetzlich für die ANKER-Einrichtungen abgesichert. Allerdings reicht die Verfahrensberatung durch das BAMF aufgrund der institutionellen und dienstrechtlichen Abhängigkeit der Personen, die beim BAMF die Verfahrensberatung durchführen, nicht aus, um den rechtlichen Vorgaben zur Ermöglichung unabhängiger Beratung und Rechtsvertretung gerecht zu werden.

⁸¹ BVerfG Urteil v. 20.12.2007, Az. 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, Rn. 151.

⁸² Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Art. 83 Rn. 42 ff.

⁸³ BVerfG Urteil v. 07.10.2014, Az. 2 BvR 1641/11, Rn. 81.

⁸⁴ So im Ergebnis auch Kluth, AnKER-Zentren – Ein Blick hinter die Kulissen eines migrationspolitischen Akronyms, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2018, S. 190, 192; Bogumil/Burgi et al. (Fn. 2), S. 152.

⁸⁵ Rohmann (Fn. 2).

⁸⁶ Vgl. dazu ausführlich Stern, Rechtsberatung für Asylsuchende, Diss. Wien 2012.



„Unabhängig“ bedeutet im Kontext der Verfahrensberatung und Rechtsvertretung „unabhängig von anderen Rechtsakteuren“ bzw. „nur der asylsuchenden Person verpflichtet“.⁸⁷ Eine solche Unabhängigkeit kann schon dann nicht mehr gegeben sein, wenn die beratende Person oder Organisation durch finanzielle Zwänge oder Weisungsgebundenheit von anderen im Asylverfahren tätigen Akteuren abhängig oder stark beeinflussbar ist oder sein könnte.⁸⁸ Daher erfüllt die Beratung nach § 12a AsylG, solange sie vom BAMF durchgeführt wird, nicht die Voraussetzungen einer „unabhängigen“ Verfahrensberatung, die allerdings im erstinstanzlichen Asylverfahren auch nach den sekundärrechtlichen Vorgaben aus der AufnahmeRL und der AsylVerfRL nicht zwingend vorgegeben ist.⁸⁹ Neben der Verfahrensberatung durch das BAMF muss daher während des erstinstanzlichen Asylverfahrens der Zugang zu Beratungsdienstleistungen, die von UNHCR oder einer anderen Organisation, „die für Antragsteller nach Maßgabe des Rechts des betreffenden Mitgliedstaats Rechtsberatung oder sonstige Beratungsleistungen erbringt,“ ermöglicht werden (Art. 12 Abs. 1 Bst. c AsylVerfRL). Dazu sind konkrete Informationen zu diesen Angeboten seitens des BAMF notwendig (Art. 12 Abs. 1 Bst. a AsylVerfRL).

Rechtlich bestehen zwischen der Beratung und Rechtsvertretung im behördlichen Anerkennungsverfahren einerseits und den im Klageverfahren zu gewährleistenden Garantien andererseits wichtige Unterschiede. Art. 19 AsylVerfRL sieht für das behördliche Verfahren die Erteilung unentgeltlicher rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte auf Antrag vor. Art. 21 Abs. 1 AsylVerfRL regelt, dass diese Auskünfte von Nichtregierungsorganisationen, Fachkräften von Behörden oder spezialisierten staatlichen Stellen erteilt werden können. In den ANKER-Einrichtungen erfolgt, wie in § 12a AsylG nunmehr auch explizit vorgesehen, eine erste Beratung in Form von Gruppengesprächen vor der Stellung des Asylantrages durch Mitarbeitende des BAMF.⁹⁰ In Ergänzung zu den im Rahmen der Gruppengespräche erläuterten allgemeinen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens besteht sodann die Möglichkeit, Einzelgespräche zu führen, in denen jedoch keine Rechtsberatung erfolgt.⁹¹ In diesem Kontext können dann auch die Auskünfte nach Art. 19 AsylVerfRL erteilt werden. Allerdings besteht weder nach europäischem noch nach nationalem Recht ein Beratungsmonopol für solche Auskünfte für staatliche Einrichtungen. Vielmehr ist generell nach Art. 18 Abs. 2 Bst. c AufnahmeRL Rechtsbeiständen, Beratenden und einschlägig tätigen

⁸⁷ Caroni/Scheiber, [Gutachten im Auftrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz \(DJS-JDS\) Betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren](#), Universität Luzern, August 2015, S. 12 f.

⁸⁸ Ebd., S. 13 siehe auch BVerfGE 94, 166, Rn. 137 (zur asylrechtskundigen Beratung im Flughafenverfahren): „Diese Beratung kann durch jede dafür geeignete, von den Entscheidungsträgern unabhängige, im Flughafenbereich verfügbare und in Asylrechtsfragen kundige Person oder Stelle erfolgen.“

⁸⁹ Für einen aus Art. 47 GRC hergeleiteten umfassenden Anspruch auf unentgeltliche Beratung schon während des erstinstanzlichen Verfahrens, vgl. dazu Stern, Rechtsberatung (Fn. 86), der den Zugang zu einer solchen unabhängigen Beratung in Asylverfahren auch als völker- und europarechtlich verpflichtend ansieht. Siehe dazu auch Stern, Kostenloser Rechtsbeistand für Asylsuchende in der Schweiz – Rechtspraxis, Rechtsgrundlagen, Potentiale und Perspektiven, in: *Asyl* 2013/2, S. 3 ff.

⁹⁰ BAMF, [AnKER-Einrichtungen – ein Überblick](#), 1.8.2018, S. 3.

⁹¹ Ebd.



anerkannten Nichtregierungsorganisationen Zugang zu den antragstellenden Personen zu gewähren. Gleiches gilt für die Rechtsvertretung generell (Art. 23 Abs. 2 AsylVerfRL).

Eine darüber hinausgehende unentgeltliche Rechtsberatung sieht Art. 20 AufnahmeRL nur für das Rechtsbehelfsverfahren vor. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 AsylVerfRL regelt, dass diese durch nach nationalem Recht zugelassene Personen erbracht werden muss.⁹² Die nach nationalem Recht einschlägigen Einschränkungsmöglichkeiten für die Prozesskostenhilfe können die Mitgliedstaaten im Asylbereich ebenfalls anwenden. Insbesondere kann der Zugang zu kostenfreier Rechtsvertretung im Klageverfahren von den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs (Art. 20 Abs. 3 AsylVerfRL) sowie von der Bedürftigkeit der antragstellenden Person (Art. 21 Abs. 2 lit. a) AsylVerfRL) abhängig gemacht werden.⁹³

Wichtig ist, dass bei der konkreten Ausgestaltung der ANKER-Einrichtungen ebenso wie bei der Abgrenzung von Bundes- und Landesbehörden (siehe oben 2.1.) ein besonderes Augenmerk darauf gelegt wird, eine klare Trennung der Verfahrensabläufe sicherzustellen und diese Trennung auch nach außen hin (z.B. durch räumliche Trennung) klar erkennbar werden zu lassen, um dem Recht der Antragsteller auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 47 GRC) hinreichend Rechnung zu tragen.⁹⁴ Hinsichtlich der beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung durch die ANKER-Einrichtungen besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der schon seit langem angestrebten Beschleunigung von Asyl- bzw. Rechtsbehelfsverfahren (Art. 16a Abs. 4 GG) und dem grundgesetzlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) bzw. dem Grundsatz rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG).⁹⁵ Daher sind die einzuhaltenden Mindeststandards für den Rechtsschutz mit der Situation der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Flughafenverfahren vergleichbar. Dort führt das Gericht aus, dass Art. 19 Abs. 4 GG verlangt, dass die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes nicht durch die „obwaltenden Umstände (insbesondere Abgeschlossensein des asylsuchenden Ausländers im Transitbereich, besonders kurze Fristen, Sprachunkundigkeit) unzumutbar erschwert oder gar vereitelt wird“⁹⁶. An eine asylrechtskundige Beratung in diesem Kontext stellt das BVerfG die Anforderung, dass diese unabhängig ist und kostenlos sowie „soweit erforderlich unter Einsatz eines Sprachmittlers“ zur Verfügung steht.⁹⁷ Dabei müssen die betroffenen Personen über die Wirkungen einer Klage und die ihnen zustehenden Rechte umfassend und verständlich informiert werden, um ein faires und transparentes Rückkehrverfahren sicherzustellen.⁹⁸

⁹² Die Zulässigkeit der Rechtsberatung und Rechtsvertretung richtet sich nach der Bundesrechtsanwaltsordnung sowie dem Rechtsdienstleistungsgesetz. Vgl. zu diesen Punkten ausführlich, Rohmann (Fn. 2).

⁹³ Gleiches gilt gemäß Art. 27 Abs. 5 und 6 Dublin-Verordnung für Dublin-Fälle.

⁹⁴ Vgl. dazu ausführlich, Rohmann (Fn. 2).

⁹⁵ Vgl. zu den aus Art. 16a Abs. 4 GG resultierenden Rechtsschutzfragen bspw. Becker, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16a, Rn. 205 ff.

⁹⁶ BVerfGE 94, 166, Rn. 136.

⁹⁷ Ebd., Rn. 137.

⁹⁸ Vgl. dazu EuGH, Ghandi (Fn. 44), Rn. 65.



- 2.2.2. Sehen Sie die Inanspruchnahme von unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung nach der RICHTLINIE 2013/32/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes in den ANKER-Einrichtungen als sichergestellt?
- 2.2.3. Sehen Sie im Hinblick auch auf die Zielrichtung der Asylverfahrensbeschleunigung der ANKER-Einrichtungen die Beauftragung eines Rechtsanwalts durch den Asylsuchenden und dessen Vertretung für erschwert oder behindert an? Können Sie Beispiele aus Ihrer beruflichen Praxis nennen?
- 2.2.4. Treffen Meldungen zu, wonach es bayerische Praxis sei, kirchlichen und anderen nichtstaatlichen Stellen den Zugang zu den ANKER-Einrichtungen zu verwehren und damit die Verfahrensberatung durch diese Stellen extrem erschwert würde?

Zu diesen Fragen liegen keine eigenen Erkenntnisse vor. Aus rechtlicher und praktischer Sicht ist Folgendes anzumerken: Das Instrument der Asylverfahrensberatung hat sich in bisherigen Pilotstudien als besonders wirksam erwiesen, um die Kenntnisse über das Asylverfahren sowie dessen Akzeptanz und damit auch dessen Effizienz zu steigern.⁹⁹ Der Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung soll unter anderem eine wirksame Wahrnehmung der Mitwirkungspflichten des Art. 13 AsylVerfRL und der Rechte insbesondere eine wirksame Beteiligung an der persönlichen Anhörung gemäß Art. 14 AsylVerfRL erleichtern. Die Ausrichtung der Beratung hat sich daher in der ersten Stufe der Verfahrensberatung, also der generellen Information über das Asylverfahren, daran zu orientieren, um den Fokus der asylsuchenden Personen auf das anstehende Verfahren zu schärfen. Allerdings ist es auch bei einem solchen Fokus unabdingbar, dass die Beratung in einem besten Sinne personenorientiert erfolgt. Es ist also in jedem Beratungsgespräch abzuklären, in welcher psychischen und physischen Verfassung sich die beratene Person befindet; hat diese akute gesundheitliche Probleme oder Sorgen bspw. um die eigene Familie, die sich noch auf der Flucht oder im Herkunftsland befindet, wird eine Beratung (nur) über das Asylverfahren wohl nicht den gewünschten Erfolg haben. Die Verfahrensberatung des BAMF muss daher in der Praxis mit allen Akteuren im Bereich des Asylverfahrens gut vernetzt sein, um den Personen Rat und Auskunft zum sinnvollen weiteren Vorgehen (bspw. Arztbesuch, Termin bei einer Rechtsvertretung oder ausländerrechtlichen Beratung) geben zu können. Durch die komplexen Lebenssituationen, in denen sich asylsuchende Personen meist befinden, ist es für die individuelle Verfahrensberatung auf der zweiten Stufe erforderlich, auch Auskunft und Vorgehenshinweise zu Sachverhalten zu geben, die nicht unmittelbar mit dem Asylverfahren zu tun haben. Trotzdem ist und bleibt die

⁹⁹ Vgl. zur Schweiz, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR, [Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4 - Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung - Schlussbericht](#), Bern 17.11.2015, S. 30. In Deutschland wurde ebenfalls ein Pilotprojekt durchgeführt, dessen Evaluation online verfügbar ist: BAMF, [Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“](#), unveröffentlichter Forschungsbericht v. 25.9.2017), S. 22 ff. Siehe dazu auch UNHCR-Vertretung in Deutschland, [Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten AnKER-Einrichtungen](#), August 2018, S. 7 f.



wichtigste Funktion der Beratung die Information über das Verfahren und die anstehenden weiteren Schritte. Idealerweise dokumentiert die Beratung das Beratungsgespräch, auch um mögliche Auffälligkeiten oder Hinweise auf bestehende gesundheitliche (inklusive psychischer) Probleme – mit Einverständnis der beratenen Person – melden zu können, um somit auch zur Erkennung besonderer Verfahrens- oder Aufnahmebedürfnisse beizutragen. Aus diesem Grund ist eine vorab detailliert konzipierte, umfassende und gut qualifizierte Beratung erforderlich, die das Vertrauen der Asylsuchenden genießt.¹⁰⁰ Sofern Antragsteller die Kosten selbst tragen, besteht ein Anspruch auf Konsultation von unabhängiger Beratung und selbstgewählter Rechtsvertretung in allen Phasen des Verfahrens (Art. 22 Abs. 1 AsylVerfRL).

In der Schweiz hat es sich als sinnvoll und effizient erwiesen, die Schwelle für die Asylsuchenden zur Inanspruchnahme der Beratungsdienstleistung relativ niedrig anzusetzen.¹⁰¹ Die dort gewährleistete gute Erreichbarkeit der Beratung hat zum Vertrauensaufbau und zur Entlastung der im Asylverfahren tätigen Personen von Aufgaben/Auskünften, die nicht unmittelbar mit dem laufenden individuellen Asylverfahren zusammenhängen, geführt und somit generell zum Erfolg der Beratung beigetragen.¹⁰² Um den Informationsfluss zu optimieren, sollte das Beratungsangebot des BAMF bestehende Leistungen der Wohlfahrtsverbände komplementieren, sie aber nicht ersetzen. Dies ist verwaltungsökonomisch sinnvoll und insbesondere in Hinblick auf den Zugang zu unabhängiger Beratung auch rechtsstaatlich geboten.¹⁰³

¹⁰⁰ Vgl. dazu Bieli/Fiechter/Rüegg, Das neue Asylverfahren: eine Bilanz aus Sicht der Beratung nach fünf Jahren Testbetrieb in Zürich, in: Asyl 1/2019, S. 25ff. sowie Hruschka, [Das Schweizer Asylverfahren – Ein Zukunftsmodell für Europa?](#) Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2019.

¹⁰¹ Vgl. zum Ablauf und zur Qualitätssicherung der Beratungsdienstleistungen im Schweizer System die Kommentierung zu Art. 102g und Art. 102i AsylG (Schweiz) von Hruschka, in: Spescha et al. (Hrsg.), Kommentar Migrationsrecht, 5. Aufl. Zürich 2019.

¹⁰² Bieli/Fiechter/Rüegg (Fn. 100), S. 29.

¹⁰³ Vgl. bspw. Stern, Rechtsberatung (Fn. 86), S. 303 ff.



- 2.2.5. Ergeben sich Bedenken, ggf. welche, gegen die Erschwerung bzw. den Ausschluss der Verfahrensberatung durch kirchliche und andere nichtstaatliche Stellen in den ANKER-Einrichtungen? Welche Folgen hat dies für Rechtsschutz und Verfahrensberatung?
- 2.2.6. Sehen Sie durch den Umstand, dass die Direktanhörung nach § 25 Abs. 4 AsylG im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Meldung als Asylsuchender (§§ 22 Abs. 1, 23 Abs. 1 AsylG) stattfindet, die Beauftragung eines Rechtsanwalts durch den Asylsuchenden und dessen Vertretung während der Anhörung für praktisch ausgeschlossen an und ergibt sich daraus eine Verletzung von Art. 22 Abs. 1 RL 2013/32/EU, wonach dem Antragsteller in allen Phasen des Asylverfahrens effektiv Gelegenheit zu geben ist, durch einen Rechtsanwalt vertreten zu werden?
- 2.2.7. Welche Pflichten ergeben sich aus der RL 2013/32/EU für die ANKER-Einrichtungen und auch für zuständige Außenstellen des BAMF bei der förmlichen Antragstellung?

Der Zugang zu nichtstaatlichen, unabhängigen Organisationen, die Beratungsdienstleistungen anbieten und zu Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten muss für die asylsuchenden Personen garantiert sein und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln einfach erreicht werden können. Es besteht eine Verpflichtung, die asylsuchenden Personen entsprechend zu informieren und den Zugang zu ermöglichen. Je nach Lage der ANKER-Einrichtung kann bzw. müssen hier unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden, da ein effektiver Zugang zu anderweitiger Beratung und Rechtsvertretung bereits im erstinstanzlichen Verfahren möglich sein muss.

Eine Anhörung im direkten zeitlichen Zusammenhang mit der Antragstellung und/oder der Verfahrensberatung durch das BAMF gemäß § 12a AsylG erfüllt diese Voraussetzungen nicht, da Art. 12 Abs. 1 Bst. a AsylVerfRL, aber auch die Informationsverpflichtungen aus Art. 4 und 5 Dublin-Verordnung, so zu verstehen sind, dass die Personen die effektive Möglichkeit erhalten, die Informationen so umzusetzen, dass ihre Mitwirkungspflicht erfüllen bzw. die Mitwirkungsmöglichkeit effektiv nutzen können. Art. 12 Abs. 1 Bst. a regelt diesbezüglich: „Diese Informationen werden so rechtzeitig gegeben, dass die Antragsteller die in der vorliegenden Richtlinie garantierten Rechte in Anspruch nehmen und ihren in Artikel 13 genannten Verpflichtungen nachkommen können.“ Damit ist klargelegt, dass eine Verfahrensberatung direkt vor der Anhörung den Vorgaben nicht genügt. Dasselbe gilt nach der Rechtsprechung des EuGH in Dublin-Verfahren, in denen die Person „nach Stellung eines solchen Antrags u. a. über die Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, die Durchführung eines persönlichen Gesprächs und die Möglichkeit, den zuständigen Behörden Angaben zu machen, informiert werden muss.“¹⁰⁴ Ziel ist es, mit der Information gemäß Art. 4 Dublin-Verordnung und dem persönlichen Gespräch nach Art. 5 Dublin-Verordnung oder (ausnahmsweise) auf andere Weise der asylsuchenden Person die Gelegenheit zu geben, „alle weiteren sachdienlichen Informationen beizubringen, die für die

¹⁰⁴ EuGH, Urt. v. 26.7.2017, Rs. C-670/16, Mengesteab, Rn. 87.



ordnungsgemäße Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats von Bedeutung sind, bevor eine Überstellungsentscheidung ergeht.“¹⁰⁵

2.2.8. Ist Ihnen aus Ihrer beruflichen Praxis geläufig, ob bzw. dass gegen Art. 8 Abs. 1 RL 2013/32/EU verstoßen wird und Asylsuchende auch im Zusammenhang mit dieser Vorschrift nicht über den Anspruch auf Vertretung durch einen Verfahrensbevollmächtigten informiert werden?

Es gibt immer wieder glaubwürdige Berichte darüber, dass asylsuchende Personen nicht wussten, wie und wo sie rechtliche Beratung und Vertretung finden können. Die Geschwindigkeit der Maßnahmen erhöht die Verständnisschwierigkeiten. Ob die fehlende Information aber damit zusammenhängt, dass die Personen nicht informiert werden, kann aus eigener Erfahrung nicht beurteilt werden. Es ist jedenfalls aus meiner beruflichen Erfahrung eindeutig so, dass der Informationsstand der meisten asylsuchenden Personen über konkrete Abläufe sowie Rechte und Pflichten im Asylverfahren relativ niedrig ist. Häufig vermischt sich diese fehlende Information mit der Problematik der Informationsgewinnung aus unzuverlässigen bzw. oft selbst unzureichend informierten, aber von den asylsuchenden Personen als zuverlässig angesehenen Informationsquellen (insbesondere die eigene Community und Schlepper). Es ist aus diesem Grund notwendig, dass die Informationsverpflichtung an die asylsuchenden Personen in klarer und einfacher Sprache und möglichst anschaulich vermittelt wird.

2.2.9. Erwarten Sie sich durch § 12a neu AsylG Verbesserungen oder Verschlechterungen in der Asylverfahrensberatung? Welche Auswirkungen hat diese neue Vorschrift auf die Asylverfahrensberatung, welche Änderungen sind damit verbunden im Hinblick auf die bisherige Organisation der Beratung?

§ 12a AsylG gibt im Wesentlichen den Status quo der aktuell durchgeführten „Verfahrensberatung“ wieder. Ein gesetzlicher Anspruch ist generell für die Umsetzung von Beratungsdienstleistungen schon deswegen hilfreich, da dadurch das Projekt Verfahrensberatung aus der Pilotphase in den gesetzlichen Normalfall überführt wird. Die Regelung normiert die Zweistufigkeit der Beratung, die im Wesentlichen aus einer Verfahrensinformation und einer individuellen Beratungsmöglichkeit besteht und trägt damit zu Transparenz und Einheitlichkeit der angebotenen Dienstleistung bei. Wird die zweite Stufe ausschließlich vom BAMF angeboten, ergeben sich im Hinblick auf die von der AufnahmeRL geforderte Möglichkeit des effektiven Zugangs zu Beratung und Rechtsvertretung die bereits unter 2.2.1. genannten Herausforderungen. Eine unmittelbare praktische Auswirkung auf die bisherige Beratung in den ANKER-Einrichtungen in Bayern ist aus meiner Sicht nicht erkennbar.

¹⁰⁵ EuGH, Urt. v. 7.6.2016, Rs. C-63/15, Ghezelbash, Rn. 48.



Die Beratung ist nach dem Gesetzeswortlaut „unabhängig“. Dies kann, da das BAMF nicht „unabhängig“ im Sinne einer unabhängigen Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen ist (s.o. Antwort zu Frage 2.2.1.), nur bedeuten, dass die interne institutionelle Unabhängigkeit der Beratenden innerhalb des BAMF sichergestellt sein muss. Damit wird durch die Regelung die institutionell vom BAMF vorzunehmende Trennung zwischen dem Bereich der Verfahrensberatung und dem Entscheidungsbereich, die bisher schon Praxis ist, gesetzlich festgeschrieben.

2.3. Allgemeine Situation durch Unterbringung in Massenunterkunft

- 2.3.1. Wie wirkt sich die Unterbringung in den ANKER-Einrichtungen auf die Bewohnerinnen und Bewohner aus? Welche Probleme, Spannungen u.ä. ergeben sich dadurch, dass viele Menschen mit unterschiedlicher Nationalität, Religionszugehörigkeit und Ethnie in einer Massenunterkunft gemeinschaftlich untergebracht sind?
- 2.3.2. Wie beurteilen Sie die ANKER-Einrichtungen vor dem Hintergrund der Etablierung struktureller Diskriminierung durch diese Unterbringungsform?
- 2.3.3. Welche allgemeinen Beratungsangebote gibt es in den ANKER-Einrichtungen und wie effektiv sind diese insbesondere auch im Hinblick auf Zugang und Verständlichkeit der vermittelten Informationen?

Zu diesen Fragen liegen keine eigenen Erkenntnisse vor.

- 2.3.4. Halten Sie den Anspruch auf Leistungen der Bewohnerinnen und Bewohner von ANKER-Einrichtungen auf Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände gemäß §§ 4, 6 AsylbLG und im Analogleistungsbezug gemäß § 264 Abs. 2 SGB V für ausreichend?

Nach der Systematik des AsylbLG ist diese Versorgung, die Versorgung, die allen leistungsberechtigten Personen nach dem AsylbLG zusteht. Sie stellt also die rechtliche Untergrenze nach dem deutschen Recht dar, die auch durch das Grundgesetz abgesichert ist. Hier sind im Einzelfall insbesondere Fragen der Behandlung chronischer Krankheiten offen. Im Lichte der Anforderungen der AufnahmeRL ergibt sich aus rechtlicher Sicht die Notwendigkeit die Bestimmung so auszulegen, dass der Standard von Art. 19 AufnahmeRL eingehalten wird. Dessen Abs. 1 lautet: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Antragsteller die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen umfasst.“ Bei chronischen Krankheiten umfasst die unbedingt erforderliche Behandlung dabei auch die notwendige Behandlung der Krankheit, wenn keine akuten Schmerzzustände bestehen.

Nicht ausreichend sind die in §§ 4 und 6 AsylbLG vorgesehenen Gesundheitsleistungen bei asylsuchenden und ausreisepflichtigen Kindern, da diese gemäß Art. 24 Abs. 1 UN-KRK



Anspruch auf das „erreichbare Höchstmaß an Gesundheit haben“, was erfordert, dass sie in der Gesundheitsversorgung so gestellt werden wie einheimische Kinder. Entsprechend hat der UN-Kinderrechtsausschuss im letzten Berichtszyklus diesbezüglich Besorgnis gezeigt¹⁰⁶ und eine Änderung von Rechtslage und Praxis empfohlen¹⁰⁷.

Für asylsuchende Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen ist zudem nach Art. 19 Abs. 2 AufnahmeRL, „die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung“ sicherzustellen. Dies umfasst mehr als sich aus dem Wortlaut des AsylbLG ergibt und muss entsprechend in den ANKER-Einrichtungen sichergestellt werden.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass gerade bei Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen, der notwendige Standard bei der Gesundheitsversorgung über das hinausgeht, was laut dem Wortlaut des AsylbLG an Gesundheitsleistungen zur Verfügung gestellt werden muss. So haben beispielsweise auch Personen mit Behinderungen nach Art. 25 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ein umfassendes Recht „auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ und formuliert einen Gleichbehandlungsansatz mit der „Gesamtbevölkerung“ in diesem Bereich.¹⁰⁸ Diese Vorgaben müssen in der Praxis der ANKER-Einrichtungen ebenfalls eingehalten werden.

2.3.5. Wie wird die kurative medizinische Versorgung in den ANKER-Einrichtungen (Ärztzentren u.ä.) organisiert? Halten Sie die Versorgung für ausreichend?

2.3.6. Halten Sie das Angebot an Sprachkursen bzw. Erstorientierungskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber in den ANKER-Einrichtungen in Bayern für ausreichend?

Zu diesen Fragen liegen keine eigenen Erkenntnisse vor.

¹⁰⁶ Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen stellt in seinen Abschließenden Bemerkungen ([Abschließende Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes vom 31. Januar 2014 zum gemeinsamen dritten und vierten periodischen Staatenbericht Deutschlands](#) – deutsche Arbeitsübersetzung) unter Ziffer 56 fest: „Asylsuchende Kinder und Kinder ohne geregelten Aufenthaltsstatus haben einen unzureichenden Zugang zu Gesundheitsdiensten; dazu gehören Behandlungen akuter Erkrankungen und der präventiven Gesundheitsversorgung sowie ggf. psychotherapeutischer Unterstützung.“ Dieser Standard ist auch für die ANKER-Einrichtungen maßgeblich.

¹⁰⁷ Ebda., Ziffer 57.

¹⁰⁸ Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat daher in seinen [Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands](#) (deutsche Arbeitsübersetzung) im Frühjahr 2015 unter Ziffer 47 ausgeführt: „Der Ausschuss ist besorgt über Barrieren beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, besonders beim Zugang zur Gesundheitsversorgung für Asylsuchende und Flüchtlinge mit Behinderungen.“



2.4. Beschäftigung und Berufsausbildung

2.4.1. Welche Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs gibt es nach dem Gesetz für Bewohnerinnen und Bewohner in den ANKER-Einrichtungen unter welchen Voraussetzungen?

Durch die Änderung von § 61 AsylG im August 2019 wurde das generelle Verbot der Arbeitsaufnahme für Personen, die in Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 44 AsylG wohnen, zu denen die ANKER-Einrichtungen gehören, beschränkt. Dies gilt nunmehr nur noch für die ersten neun Monate absolut, danach haben Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, in Einklang mit Art. 15 AufnahmeRL einen Anspruch auf eine Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung. Dieser Anspruch besteht allerdings gemäß § 61 Abs. 1 S. 2 AsylG nur, wenn das Asylverfahren noch nicht unanfechtbar abgeschlossen ist (Nr. 1), die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat (Nr. 2), die Person nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt (Nr. 3) und das Asylverfahren nicht als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wurde (Nr. 4). Diese Verpflichtung gilt auch während eines laufenden Gerichtsverfahrens, wenn die Klage aufschiebende Wirkung gemäß § 75 AsylG oder diese vom Verwaltungsgericht angeordnet wurde.

2.4.2. Wie beurteilen Sie diese rechtliche Situation? Können Sie Beispiele aus Ihrer beruflichen Praxis nennen?

Die rechtliche Regelung entspricht im Wesentlichen den in der AufnahmeRL vorgesehenen Standards. Hinsichtlich der Voraussetzungen von § 61 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 AsylG bestehen allerdings erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Europarechtskonformität der Regelung, da Art. 15 AufnahmeRL vorsieht, dass nach 9 Monaten der Arbeitsmarktzugang für alle Asylsuchenden effektiv ermöglicht werden muss. Um diesen europarechtskonform zu regeln, muss sichergestellt sein, dass die Bundesagentur für Arbeit, der Erwerbstätigkeit immer zustimmt, wenn die generellen Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme vorliegen. Dies gilt auch für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten.

Durch die Neuregelung und den generell verlängerten Aufenthalt in den ANKER-Einrichtungen und die Notwendigkeit, effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten, muss in den ANKER-Einrichtungen auch eine Struktur aufgebaut werden, die den Arbeitsmarktzugang ermöglicht bzw. fördert bspw. durch Anwesenheit der Bundesagentur für Arbeit in den ANKER-Einrichtungen, da diese strukturell bisher nicht auf die Arbeitsaufnahme von sich dort aufhaltenden Personen angelegt sind und daher spezifische Unterstützung notwendig ist, wenn der Gesetzeswortlaut nicht nur leere Hülle bleiben soll. Gibt es eine solche Struktur nicht, wäre es daher angezeigt, den asylsuchenden Personen auf andere Weise Zugang zu den Dienstleistungen der Job-Center zu gewähren, um eine Arbeitsaufnahme oder eine Qualifizierungsmaßnahme effektiv zu ermöglichen und zu fördern.



2.4.3. Wie schätzen Sie die Beschäftigungsmaßnahmen („80-Cent-Jobs“) sowie deren praktischen Umsetzung in ANKER-Einrichtungen ein? Wie wird deren Umsetzung geprüft?

Zur praktischen Umsetzung liegen keine eigenen Erkenntnisse vor. Grundsätzlich sind die in den § 5 AsylbLG geregelten Arbeitsgelegenheiten sowie die ebenfalls durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht nochmals geänderten Möglichkeiten von Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und sonstigen Maßnahmen zur Integration (§§ 5a und 5b AsylbLG) zu begrüßen, soweit sie den niedrighschwelligen Zugang zum Arbeitsmarkt zum Ziel haben. Allerdings sind die unter dem Blickwinkel des Forderns eingeführten Sanktionsmöglichkeiten bei einer „unbegründeten Ablehnung einer solchen Tätigkeit“ unter verfassungs- und menschenrechtlichen Gesichtspunkten problematisch, insbesondere dann, wenn man davon ausgeht, dass § 1a AsylbLG, der eine Absenkung der Leistungen des AsylbLG als Sanktion generell vorsieht für verfassungswidrig hält.¹⁰⁹

2.5. Besonders schutzbedürftige/vulnerable Personengruppen

2.5.1. Welche Mechanismen existieren in den ANKER-Einrichtungen zum Erkennen und Identifizieren besonders schutzbedürftiger Personen?

Auch im Bayerischen Gewaltschutzkonzept, das sehr gute Ansätze auch zum Schutz besonders schutzbedürftiger Personen enthält, ist keine systematische Umsetzung der aus der AufnahmeRL, der AsylverfahrenRL und dem Völkerrecht¹¹⁰ resultierenden Pflicht zum Erkennen und Identifizieren besonderer Bedürfnisse vorhanden. Dieser Befund ist allerdings nicht auf ANKER-Einrichtungen beschränkt, sondern betrifft die Nicht-Umsetzung dieser Verpflichtungen durch die Bundesrepublik Deutschland allgemein.

Mit dem neu eingeführten § 44 Abs. 2a AsylG, der regelt, dass die Länder geeignete Maßnahmen treffen „sollen“, „um bei der Unterbringung Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten“, ist ein wichtiger gesetzgeberischer Schritt in Richtung der Umsetzung dieser Verpflichtungen in der Aufnahmesituation getan worden. Gerade vor dem europarechtlichen Hintergrund der Norm ist diese „Soll-Regelung“ als Verpflichtung auszulegen.

¹⁰⁹ Die Frage der Verfassungskonformität von § 1a AsylbLG ist aktuell beim Bundesverfassungsgericht (Az. 1 BvR 2682/17) anhängig. Es sprechen gute Gründe für eine Verfassungswidrigkeit dieser Absenkungsmöglichkeit, wenn man davon ausgeht, dass schon das Leistungsniveau nach § 1 AsylbLG nur das verfassungsrechtlich garantierte menschenwürdige Existenzminimum abdeckt, vgl. dazu bspw. Buchholtz, Reformimpulse für die Integration Geflüchteter, in: NVwZ 2017, S. 756, 758 f. Zudem sprechen auch weitere Gründe dafür, dass die vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen die grund- und menschenrechtlichen Grenzen sozialpolitischer Steuerung überschreiten, vgl. dazu Böhm, „Fördern und Fordern“ als Integrationskonzept – Anwendungsbereich. Systematik. Verfassungsrechtlicher Rahmen, in: ZAR 2017, S. 208, 212.

¹¹⁰ Die Pflicht zum Erkennen und Identifizieren besteht bspw. für Menschenhandelsopfer nach dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (BGBl. 2012 II, S. 1107), vgl. dort Art. 10, der die Pflicht zur Identifizierung der und Hilfe für potentielle Menschenhandelsopfer enthält.



2.5.2. Welche Konzepte gibt es in den ANKER-Einrichtungen zum Schutz von vulnerablen Gruppen unter den Bewohnerinnen und Bewohnern? Wer hat diese Schutzkonzepte entwickelt? Wie werden sie umgesetzt? Wird deren Umsetzung und wie überprüft?

Zu dieser Frage liegen keine über die Auskünfte der Landesregierung hinausgehenden eigenen Erkenntnisse vor.

2.5.3. Welche speziellen Hilfen werden besonders schutzbedürftigen Personen und vulnerablen Gruppen gewährt? Sehen Sie Verbesserungsbedarf? Wie müssten Ihrer Meinung nach diese speziellen Hilfen aussehen?

Sowohl während des Asylverfahrens als auch nach dessen Abschluss sind nach den europarechtlichen Grundlagen die besonderen Bedürfnisse vulnerabler Personen zu beachten. Ein rein gruppenbezogener Ansatz ist in solchen Fällen häufig nicht möglich, da die tatsächlichen besonderen Bedürfnisse auch bei Angehörigen derselben „Gruppe“ individuell sehr unterschiedlich sein können (bspw. haben nicht alle schwangeren Frauen dieselben individuellen Bedürfnisse hinsichtlich der Gesundheitsversorgung und -vorsorge aber einen Anspruch auf effektiven Zugang zu Gesundheitsleistungen). Die Aufzählungen in den europäischen Rechtsakten sind daher insoweit nur beispielhaft und auch nicht für alle Rechtsakte gleich.¹¹¹ Für die Aufnahme regelt Art. 22 AufnahmeRL die Verpflichtung besondere Bedürfnisse festzustellen, was jedoch nicht in einem gesonderten Verwaltungsverfahren erfolgen muss.¹¹² Dasselbe gilt für die besonderen Verfahrensbedürfnisse, die nach der AsylverfRL zu beachten sind.¹¹³ Die Feststellung besonderer Schutzbedürfnisse im Asylverfahren hat auch Auswirkungen auf den späteren Zugang zu entsprechenden Leistungen, da gemäß Art. 20 Abs. 4 QRL der Anspruch auf Berücksichtigung der „spezielle[n] Situation von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben“¹¹⁴ davon abhängt, dass die jeweilige Personen "nach einer Einzelprüfung ihrer Situation als Personen mit besonderen Bedürfnissen eingestuft werden.“ Auch im Rückkehrverfahren sind die besonderen Bedürfnisse zu beachten.¹¹⁵ Eine umfassende gesetzliche Umsetzung¹¹⁶ dieser

¹¹¹ Vgl. bspw. die entsprechende Tabelle zur AsylVerfRL und zur AufnahmeRL bei Asylum Information Database (AIDA), [The concept of vulnerability in European asylum procedures](#), ECRE 2017, S. 15, sowie Hruschka/Leboeuf, [Vulnerability: A Buzzword or a Standard for Migration Governance?](#) Population & Policy Compact 20, Berlin 2019, Max Planck Society/Population Europe.

¹¹² Vgl. Art. 22 Abs. 2 AufnahmeRL.

¹¹³ Vgl. Art. 24 Abs. 2 AsylVerfRL.

¹¹⁴ Aufzählung aus Art. 20 Abs. 3 QRL.

¹¹⁵ Vgl. Art. 3 Nr. 9, Art. 4 Abs. 4 Bst. a, Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 16 Abs. 3 RückführungsRL.

¹¹⁶ Es gibt lediglich in wenigen Normen eine Pflicht zur Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse, so bspw. die Verpflichtung der zuständigen Behörde gemäß Art. 58 Abs. 1a AufenthG sich bei Abschiebung einer unbegleiteten minderjährigen Personen zu vergewissern, dass diese „im Rückkehrstaat einem Mitglied seiner



europarechtlichen Vorgaben in deutsches Recht ist bislang nicht erfolgt, § 44 Abs. 2a AsylG enthält aber eine auf diese Verpflichtungen in genereller Weise hinweisende Soll-Vorschrift. Darüber hinaus fehlt es an institutionalisierten Mechanismen zum Erkennen und Identifizieren solcher Schutzbedürfnisse. Im Lichte dieser Verpflichtungen sollten die in den ANKER-Einrichtungen bereits vorhandenen Ansätze zur Kooperation und zum Austausch zwischen den Behörden im Hinblick auf das Erkennen solcher individuellen Bedürfnisse noch verstärkt und weiter verzahnt werden. In den Asylverfahren ist der Einsatz der speziell geschulten Sonderbeauftragten in Fällen rechtzeitiger Identifizierung der speziellen Bedürfnisse begrüßenswert. Allerdings gibt es klaren Verbesserungsbedarf (nicht nur in den ANKER-Einrichtungen), da es auch dann, wenn besondere Bedürfnisse erkannt werden, in der Praxis bislang die entsprechenden besonderen Bedürfnisse nicht immer ausreichend berücksichtigt werden (siehe dazu insbesondere unten die Antworten unter 2.6.).

Notwendig ist in diesem Kontext auch eine regelmäßige interne und externe Evaluation und ein Monitoring im Hinblick auf die Einhaltung der Standards aus dem Völker-, Europa- und Verfassungsrecht. Als Leitfaden für die Erstellung entsprechender Instrumentarien können unter anderem die von EASO zur Verfügung gestellten Standards und Indikatoren¹¹⁷ oder die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend herausgegebenen „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“¹¹⁸ genutzt werden. Auch aus dem Bayerischen Gewaltschutzkonzept ergeben sich Standards, die als Grundlage für Monitoring und Evaluation genutzt werden können.

2.5.4. Ist eine psychologische Betreuung und sind psychiatrische Hilfen für Bewohnerinnen und Bewohner in den ANKER-Einrichtungen ausreichend vorhanden?

Zur praktischen Umsetzung bestehen keine eigenen Erkenntnisse. Aufgrund der vorhandenen Auskünfte und der noch nicht umfassenden Umsetzung der europarechtlichen Verpflichtungen zum Erkennen und Identifizieren besonderer Schutzbedürfnisse, liegt die Vermutung nahe, dass ein Ausbau der vorhandenen Betreuungs- und Hilfsangebote erforderlich ist.

Familie, einer zur Personensorge berechtigten Person oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung“ übergeben wird.

¹¹⁷ Vgl. insbesondere EASO-Leitfaden zu Aufnahmebedingungen (Fn. 56) und das für Aufnahme und Asylverfahren von EASO entwickelte Online-Tool: [EASO-Instrument zur Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen](#).

¹¹⁸ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, [Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften](#), Oktober 2018.



2.5.5. Welche Faktoren der Unterbringung in ANKER-Einrichtungen führen Ihrer Meinung nach dazu, dass sich Asylsuchende in den Einrichtungen in vulnerablen Lebenssituationen wiederfinden? Welche Angebote im Hinblick auf psychische und physische Gesundheit, soziale und materielle Ressourcen und Sicherheit müssen Ihrer Meinung nach speziell für diese Menschen gemacht werden?

Die Faktoren, die zu vulnerablen Lebenssituationen von asylsuchenden Personen führen, lassen sich auf drei Ebenen zusammenfassen. Die generellen Faktoren haben einerseits mit der Erfahrung der Migrationssituation der Personen auf dem Weg nach Deutschland zu tun, da viele Personen in den ANKER-Einrichtungen nicht auf regulärem Weg nach Deutschland gekommen sind und andererseits mit der konkreten Unterbringungssituation. In diesem Kontext weist der EGMR auf die traumatischen Erfahrungen, der viele asylsuchende Personen vor und während der Migration ausgesetzt sind, hin.¹¹⁹ Dies betrifft unter anderem auch die Zustände in anderen europäischen Ländern, wie bspw. Griechenland, in denen insbesondere im Hinblick auf die Haftbedingungen rechtlich inakzeptable Bedingungen herrschen. Diese Probleme werden verstärkt, wenn die Personen, den (behördlichen) Umgang als willkürlich empfinden und dadurch ein Gefühl von Minderwertigkeit entwickeln, was sich infolge der Vulnerabilität, die der Situation als asylsuchende Person generell inhärent ist, nochmals akzentuieren kann.¹²⁰ Daraus folgert der EGMR, dass Asylsuchende als besonders unterprivilegierte und vulnerable Bevölkerungsgruppe generell ein spezielles Schutzbedürfnis haben, das sich unter anderem auch im Völker- und Europarecht abbildet.¹²¹ Es ist daher – auch aus Gründen der Sicherheit in den Unterkünften – erforderlich, dass ein gutes Informationsmanagement und entsprechende Beratungs- und Betreuungsangebote vorhanden sind, um zu verhindern, dass die dort untergebrachten Personen sich entwürdigt oder nicht respektiert fühlen.¹²² Der EGMR betont, dass dieser Schutz insbesondere für

¹¹⁹ Vgl. EGMR, Urt. v. 21.1.2011, M.S.S. gg. Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, Rn. 232: „In the present case, the Court must take into account that the applicant, being an asylum-seeker, was particularly vulnerable because of everything he had been through during his migration and the traumatic experiences he was likely to have endured previously.“

¹²⁰ Ebda. Rn 233 (zu den besonderen Wirkungen einer Inhaftierung): „On the contrary, in the light of the available information on the conditions at the holding centre next to Athens International Airport, the Court considers that the conditions of detention experienced by the applicant were unacceptable. It considers that, taken together, the feeling of arbitrariness and the feeling of inferiority and anxiety often associated with it, as well as the profound effect such conditions of detention indubitably have on a person’s dignity, constitute degrading treatment contrary to Article 3 of the Convention. In addition, the applicant’s distress was accentuated by the vulnerability inherent in his situation as an asylum-seeker.“

¹²¹ Ebda, Rn. 251: „The Court attaches considerable importance to the applicant’s status as an asylum-seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection (see, mutatis mutandis, Oršuš and Others v. Croatia [GC], no. 15766/03, § 147, ECHR 2010). It notes the existence of a broad consensus at the international and European level concerning this need for special protection, as evidenced by the Geneva Convention, the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in the Reception Directive.“

¹²² Ebda, Rn. 263. In dem Verhalten der griechischen Behörden hat der EGMR in diesem Fall auch aufgrund des besonderen Schutzes, den die AufnahmeRL für Asylsuchende vorsieht, eine Verletzung von Art. 3 EMRK angenommen, der unmenschliche und erniedrigende Behandlung verbietet: „In the light of the above and in view of the obligations incumbent on the Greek authorities under the Reception Directive (see paragraph 84



asylsuchende Personen und für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen erforderlich ist.¹²³

Der dritte Aspekt der Vulnerabilität ist die individuelle Situation der Person, insbesondere wenn besondere Bedürfnisse in der Aufnahme vorliegen oder die Person besondere Verfahrensbedürfnisse hat (siehe dazu oben die Antwort auf Frage 2.5.3.).

2.5.6. Wie wirkt sich die gebündelte Verfahrensbearbeitung in ANKER-Einrichtungen auf die adäquate Bearbeitung für vulnerable Personengruppen aus und welche Einsatzmöglichkeiten ergeben sich für die Sonderbeauftragten (spezielle BAMF-Experten für vulnerable Personen) in ANKER-Einrichtungen im Gegensatz zur dezentralen Unterbringung?

Auf der praktischen Ebene kann dazu keine Aussage gemacht werden. Durch den früheren persönlichen Erstkontakt mit der Asylverfahrensberatung durch das BAMF gemäß § 12a AsylG, die vorher schon ohne explizite Rechtsgrundlage seit dem 4.8.2019 in den bayerischen ANKER-Einrichtung durchgeführt wurde, lassen sich mehrfach zu wiederholende Verfahrensschritte wie bspw. Neuladungen zu Anhörungen, die wegen erst im konkreten Anhörungskontext erkannten besonderen Verfahrensbedürfnissen abgebrochen werden müssen, zum Teil vermeiden. Darauf zugeschnittene Verfahrensschritte können helfen, den Gesamttablauf zu beschleunigen und gleichzeitig eine adäquate Berücksichtigung der besonderen Verfahrensbedürfnisse zu gewährleisten. Dabei ist daran zu denken, dass für eine Weitergabe der Informationen über die besonderen Bedürfnisse von asylsuchenden Personen in fast allen Fällen eine Schweigepflichtentbindung seitens der betroffenen Person notwendig ist. Diese

above), the Court considers that the Greek authorities have not had due regard to the applicant's vulnerability as an asylum-seeker and must be held responsible, because of their inaction, for the situation in which he has found himself for several months, living on the street, with no resources or access to sanitary facilities, and without any means of providing for his essential needs. The Court considers that the applicant has been the victim of humiliating treatment showing a lack of respect for his dignity and that this situation has, without doubt, aroused in him feelings of fear, anguish or inferiority capable of inducing desperation. It considers that such living conditions, combined with the prolonged uncertainty in which he has remained and the total lack of any prospects of his situation improving, have attained the level of severity required to fall within the scope of Article 3 of the Convention."

¹²³ In der Entscheidung hat der EGMR festgehalten, dass in Krisenzeiten schlechte Bedingungen in großen Unterkünften (konkret in diesem Fall auf Lampedusa) nicht unbedingt zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK führen, wenn die Personen keinen Asylantrag gestellt haben und auch keine traumatischen Erfahrungen im Herkunftsland geltend gemacht haben, vgl. dazu insbesondere EGMR, Urt. v. 15.12.2016, Khlaifia u.a. gg. Italien, Nr. 16483/12, Rn. 194: „As the Chamber rightly pointed out, when they were held at the Lampedusa CSPA, the applicants were weakened physically and psychologically because they had just made a dangerous crossing of the Mediterranean. Nevertheless, the applicants, who were not asylum-seekers, did not have the specific vulnerability inherent in that status, and did not claim to have endured traumatic experiences in their country of origin (contrast M.S.S. v. Belgium and Greece, cited above, § 232). In addition, they belonged neither to the category of elderly persons nor to that of minors (on the subject of which, see, among other authorities, Popov v. France, nos. 39472/07 and 39474/07, §§ 90-103, 19 January 2012). At the time of the events they were aged between 23 and 28 and did not claim to be suffering from any particular medical condition. Nor did they complain of any lack of medical care in the centre.“



Abläufe sind beim BAMF vorgesehen und werden entsprechend im [aktuellen Schulungsprogramm des BAMF zur Asylverfahrensberatung](#) berücksichtigt.

2.6. Kinder und Jugendliche

2.6.1. Wie wird der Schutz des Kindeswohls und von Kinderrechten in den ANKER-Einrichtungen gewährleistet?

2.6.2. Sind Sie der Meinung, dass die Rechte von minderjährigen Geflüchteten in den ANKER-Einrichtungen unter Zugrundelegung der Prinzipien und in Übereinstimmung mit der EU-Flüchtlingsaufnahmerichtlinie, der UN-Kinderrechtskonvention und den UNICEF-Mindeststandards zur Unterbringung geflüchteter Menschen ausreichend sichergestellt werden?

Bei einer strengen Orientierung am Prinzip des Kindeswohls ist generell eine Unterbringung minderjähriger Personen in ANKER-Einrichtungen nur schwer zu rechtfertigen. Diesem Umstand ist bei der Ausgestaltung des Aufenthalts in den ANKER-Einrichtungen für Familien Rechnung zu tragen. Unter anderem deswegen sah bereits der Koalitionsvertrag vor, dass Familien mit minderjährigen Kindern lediglich sechs Monate in den ANKER-Einrichtungen untergebracht werden sollen und insgesamt eine geschlechter- und jugendgerechte Unterbringung zu gewährleisten ist.¹²⁴ Die entsprechenden Änderungen in §§ 44 und 47 ff. AsylG setzen dieses Konzept nunmehr um und führen zur Notwendigkeit bestimmter Änderungen für die Unterbringung von Familien in ANKER-Einrichtungen. Dabei ist das Kindeswohl gemäß Art. 23 Abs. 1 AufnahmeRL vorrangig zu berücksichtigen. Dies spiegelt sich darin, dass Art. 23 Abs. 1 Satz 2 AufnahmeRL vorsieht, dass die Mitgliedstaaten „einen der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes angemessenen Lebensstandard“ gewährleisten. Dies wiederum erfordert eine Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Kindes im Einzelfall. Art. 23 AufnahmeRL nennt hinsichtlich des Kindeswohl insbesondere das Prinzip der Familieneinheit (Abs. 2 Bst. a und Abs. 5)¹²⁵, das Wohlergehen und die soziale Entwicklung (Abs. 2 Bst. b)¹²⁶, den Gewaltschutz und Sicherheitsaspekte (Abs. 2 Bst. c)¹²⁷ und betont das Recht gehört zu werden (Abs. 2 Bst. d)¹²⁸ als bedeutsame Aspekte für eine am Kindeswohl orientierte Unterbringung. Dies erfordert eine individuelle Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen des jeweiligen Kindes, die in den ANKER-Einrichtungen zu gewährleisten ist.

¹²⁴ Koalitionsvertrag Bund (Fn. 9), S. 107.

¹²⁵ Vgl. dazu auch Art. 9 und 10 UN-KRK.

¹²⁶ Vgl. dazu insbesondere Art. 27 Abs. 1 UN-KRK: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.“

¹²⁷ Vgl. dazu insbesondere Art. 37 UN-KRK sowie die Allgemeine Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses Nr. 13 (2011), Das Recht des Kindes auf Schutz vor allen Formen der Gewalt, UN-Dokument CRC/C/GC/13 v. 18. April 2011.

¹²⁸ Vgl. dazu bspw. Art. 12 UN-KRK sowie die Allgemeine Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses Nr. 12 (2009), Das Recht des Kindes, gehört zu werden, UN-Dokument CRC/C/GC/12 v. 20. Juli 2009.



Neben der generellen Problematik der durch sozialwissenschaftliche Studien belegten negativen Folgen einer Unterbringung von Kindern in Massenunterkünften¹²⁹, ergeben sich in der Praxis Defizite bei der Einhaltung der völker-, europarechtlicher und nationaler Standards. Hinsichtlich der Beschulung (siehe dazu unten die Antworten zu den Fragen 2.6.6. ff.) gelten insbesondere völkerrechtliche (insbesondere Art. 28 f. UN-KRK) und europarechtliche Vorgaben (insbesondere Art. 24 GRC und Art. 14 AufnahmeRL), die einen mit der Situation von deutschen Kindern vergleichbaren Zugang zu Bildungseinrichtungen vorsehen.¹³⁰ Bei der Gesundheitsversorgung muss für Kinder gemäß Art. 24 Abs. 1 UN-KRK der bestmögliche Standard gewährleistet sein, was zumindest aus rechtlicher Sicht mit §§ 4 und 6 AsylbLG nicht gewährleistet ist. Für gewaltbetroffene Kinder ist der Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen, psychologischer Betreuung und qualifizierter Beratung zudem durch Art. 23 Abs. 4 AufnahmeRL explizit vorgesehen. Weiter sieht Art. 23 Abs. 3 AufnahmeRL vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass Minderjährige Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten in den Räumlichkeiten und Unterbringungszentren sowie zu Aktivitäten im Freien erhalten.¹³¹

Die in der Praxis bisher gewährleistete Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger außerhalb der ANKER-Einrichtungen nach Inobhutnahme durch die Jugendämter (§§ 42a ff. SGB VIII) ist aus kinderrechtlicher Sicht weiterzuführen, da nur so den Verpflichtungen aus der UN-KRK ausreichend Rechnung getragen wird.¹³²

¹²⁹ Vgl. bspw. Münch/Rohmann/Schader, Isolation im Gesetz verAnKERn? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen, in: Zeitschrift für Fluchtforschung 2018, S. 97 m.w.N.

¹³⁰ Vgl. Art. 28 Abs. 1 UN-KRK („auf der Grundlage der Chancengleichheit“), sowie Art. 14 Abs. 1 AufnahmeRL („in ähnlicher Weise“). Siehe dazu auch das Prinzip des umfassenden Bildungszugangs („full access to education“) ausgeführt in: Allgemeine Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschuss Nr. 6 (2005), Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes, UN-Dokument CRC/GC/2005/6 v. 1. September 2005, Ziff. 41 ff.

¹³¹ Vgl. dazu auch Art. 31 UN-KRK sowie die Allgemeine Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses Nr. 17 (2013), Das Recht des Kindes auf Ruhe, Freizeit, Spiel, aktive Erholung sowie auf Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben (Artikel 31), UN-Dokument CRC/C/GC/17 v. 17. April 2013.

¹³² Vgl. zu unbegleiteten Minderjährigen in Fluchtsituationen allgemein die Allgemeine Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschuss Nr. 6 (2005), Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes, UN-Dokument CRC/GC/2005/6 v. 1. September 2005, sowie UNHCR-Vertretung in Deutschland, [Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten AnKER-Einrichtungen](#), August 2018, S. 11 („Jugendhilfestandards“).



- 2.6.3. Mit welchen Angeboten hinsichtlich von Beschulung, Fortbildung, medizinischer Versorgung, Beratungs- und Betreuungsangebote, Rückzugsmöglichkeiten, Freizeitaktivitäten, Sportmöglichkeiten etc. sowie Arbeitsgelegenheiten innerhalb der ANKER-Einrichtungen wird diesen Prinzipien Rechnung getragen?
- 2.6.4. Halten Sie die Angebote für Beschulung, Fortbildung, medizinische Versorgung, Beratungs- und Betreuungsangebote, Rückzugsmöglichkeiten, Freizeitaktivitäten, Sportmöglichkeiten etc. sowie Arbeitsgelegenheiten innerhalb der ANKER-Einrichtungen für ausreichend? Welche Änderungs-/Verbesserungsvorschläge haben Sie?
- 2.6.5. Halten Sie speziell die psychosoziale Betreuung von Asylbewerbern im Kindes- und jugendlichen Alter mit Traumafolgensymptomatik für ausreichend gewährleistet und welche Modelle und Projekte gibt es zu dieser speziellen Betreuung in Bayern? Welche Änderungen/Verbesserungen halten Sie für erforderlich?

Zu diesen Fragen liegen keine eigenen Erkenntnisse vor.

- 2.6.6. Welche verbindlichen Vorgaben ergeben sich für die Aufenthaltsdauer und die Aufenthaltsbedingungen in Aufnahmeeinrichtungen/ANKER-Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (und ihre Familien) mit Blick auf den Schulbesuch aus höherrangigem EU-, Völker- und Verfassungsrecht?
- 2.6.7. Welche Anforderungen sind an eine (Ersatz-)Beschulung zu stellen?
- 2.6.8. Entsprechen das bayerische Recht bzw. die Verwaltungspraxis diesen Vorgaben? Welche Änderungen sind ggf. erforderlich?

Minderjährige haben spätestens drei Monate nach Stellung des Asylantrages in ähnlicher Weise wie deutsche Staatsangehörige Anspruch auf Zugang zu Bildung (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 AufnahmeRL). Dies entspricht auch der Rechtslage nach Art. 35 Abs. 2 BayEUG, nach dem die Schulpflicht 3 Monate nach dem Zuzug aus dem Ausland beginnt.

Grundsätzlich besteht aus europarechtlicher Sicht kein Zwang zur Beschulung in der Regelschule, da der Unterricht grundsätzlich auch in „Unterbringungszentren“ und damit außerhalb des regulären Schulsystems erfolgen kann (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 AufnahmeRL). Ein Rumpfunterricht wird den Anforderungen an den erforderlichen Bildungszugang, der gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 AufnahmeRL „in ähnlicher Weise“ wie bei deutschen Staatsangehörigen erfolgen muss, allerdings nicht gerecht. Als Regelfall ist nach der AufnahmeRL aber ohnehin die Teilnahme am (staatlichen) Bildungssystem vorgesehen. In dieser Hinsicht regelt Art. 14 Abs. 2 S. 2 AufnahmeRL: „bei Bedarf werden Minderjährigen Vorbereitungskurse, einschließlich Sprachkursen, angeboten, um ihnen, wie in Absatz 1 vorgesehen, den Zugang zum und die Teilnahme am Bildungssystem zu erleichtern.“ Angesichts der nunmehr durch Art. 47 Abs. 1 und Abs. 1a AsylG auf sechs Monate beschränkten Aufenthaltszeit von Familien



in ANKER-Einrichtungen, bietet es sich an, den Unterricht in den ANKER-Einrichtungen auf dieses Ziel hin auszurichten, also Vorbereitungskurse für „die Teilnahme am Bildungssystem“ anzubieten. Dabei kann es sich aufgrund der Struktur der Einrichtungen, aber auch unter dem Gesichtspunkt des Kindeswohls, anbieten, den Zugang zum Unterricht so bald wie möglich nach der Aufnahme in die ANKER-Einrichtung vorzusehen. Ziel sollte es sein, dass die Schülerinnen und Schüler möglichst schnell das erforderliche Sprachniveau erreichen, um nach der Verteilung zeitnah in reguläre Schulklassen integriert werden zu können. Aus kinderrechtlicher Sicht wäre eine Verteilung vor Beginn der Schulpflicht ideal. Dieser Zeithorizont entspricht auch den Zielbestimmungen der bayerischen Koalitionsvereinbarung für die Dauer der Asylverfahren in den ANKER-Einrichtungen.

Insgesamt ist wegen der klar begrenzten Aufenthaltsdauer von Familien in den ANKER-Einrichtungen gemäß §§ 47 ff. AsylG eine Neuausrichtung der Beschulung in den ANKER-Einrichtungen sinnvoll. Diese sollte konzeptionell unter Beachtung kinderrechtlicher Standards erfolgen und alle relevanten Akteure miteinbeziehen.

2.6.9.

= 2.6.5.

2.6.10. Gibt es Defizite, ggf. welche bei der Betreuung von Kindern in den ANKER-Einrichtungen und welchen Bedarf sehen Sie, ggf. bessere Betreuungsstrukturen zu etablieren?

2.6.11. Sind die Erfordernisse der Kinderbetreuung in den ANKER-Einrichtungen entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention ausreichend umgesetzt, obwohl die dort untergebrachten Kinder keinen Anspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung/Kindertagespflege nach dem BayKiBiG haben?

2.6.12. Halten Sie die den Regierungsbezirken aus dem Staatshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel für Angebote der frühkindlichen Bildung und Betreuung im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention für ausreichend?

Zu diesen Fragen liegen keine eigenen Erkenntnisse vor.



2.6.13. Halten Sie die Regelungen zur Schulpflicht und die Beschulung von in den ANKER-Einrichtungen untergebrachten schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen in Deutschklassen der Grund- und Mittelschule bzw. der Berufsschule, welche Außenklassen staatlicher Grund-, Mittel- oder Berufsschulen sind, und den Umfang der Beschulung nach den jeweils gültigen Stundentafeln bzw. bei den Deutschklassen an den Berufsschulen gemäß dem einschlägigen Kultusministeriellen Schreiben für ausreichend? Was kritisieren Sie ggf. und welche Änderungs-/Verbesserungsvorschläge haben Sie?

Vgl. dazu oben die Antwort zu Frage 2.6.6. – 2.6.8.

3. Schlussfragen

3.1. Wie lässt sich sicherstellen, dass sich unter den Mitarbeitern der privaten Sicherheitsfirmen, die für die Sicherheit in den ANKER-Einrichtungen zu sorgen haben, ausschließlich qualifizierte Mitarbeiter befinden?

Ein entsprechender Einfluss auf die Auswahlprozesse lässt sich im Rahmen der vergaberechtlichen Vorgaben bei den Ausschreibungen nehmen, in dem diese entsprechend gestaltet und bestimmte Qualifikationen der Mitarbeitenden sowie deren fortlaufende Weiterbildung als Vergabekriterien definiert werden.

Auf der Ebene der Gesetzgebung wäre eine Änderung von § 34a GewO denkbar. Dieser regelt in Abs. 1a Abs. 2 Nr. 4, dass für die Bewachung von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften „in leitender Funktion“ eine von der IHK durchgeführte Sachkundeprüfung erforderlich ist. Eine Ausweitung dieses Erfordernisses könnte die formalen Qualifikationsanforderungen erhöhen. Daneben sind ein effektives Monitoring und eine Beschwerdestelle notwendig, um in der konkreten Umsetzung ebenfalls eine regelmäßige Überprüfung der Qualität der erbrachten Leistungen zu gewährleisten bzw. zu ermöglichen.



- 3.2. Wie können offensichtliche Vorfälle und Vorgänge wie in der ANKER-Einrichtung in Bamberg im September/Oktober 2017 oder am 11.12.2018 verhindert werden?
- 3.3. Halten Sie die Unterbringung in den ANKER-Einrichtungen für mitursächlich dafür, dass es immer wieder zu Spannungen unter den Bewohnerinnen und Bewohnern und auch zu Straftaten untereinander kommt, die dann auch zu Polizeieinsätzen in den Einrichtungen führen? Welche Konzepte schlagen Sie für eine Deeskalation in solchen Situationen vor? Kann Ihrer Ansicht nach beispielsweise eine Minimierung der maximalen Belegkapazität hierzu einen Beitrag leisten?

In großen Aufnahmeeinrichtungen mit vielen Nationalitäten und einer durch die allgemeine Situation bedingten Angespanntheit, lassen sich Vorfälle dieser Art niemals ganz ausschließen. Die Entwicklung und Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten, entsprechende Schulungen, aber auch klaren Verhaltensregeln sind Elemente einer effektiven Präventionsstrategie. Insgesamt ist eine durch entsprechende Beratungs- und Betreuungsangebote begleitete Präventionsstrategie sowie eine Reduktion der Belegungszahlen am besten geeignet, das Risiko solcher Vorfälle zu minimieren.¹³³ Daneben ist eine Tagesstruktur mit entsprechenden Angeboten zu Arbeit und Freizeitaktivitäten wichtig. Diese Elemente waren auch ausschlaggebend für die Änderungen bei den Arbeitsgelegenheiten und sonstigen Maßnahmen gemäß §§ 5, 5a und 5b AsylbLG, die insbesondere zum Ziel hatten, Integration zu fördern und die entsprechende Beteiligung der asylsuchenden Personen einzufordern.¹³⁴ Daneben sind insbesondere einige der im Konzept der ANKER-Einrichtungen zentralen Elemente (schnelle Asylverfahren, klare Abläufe und entsprechende Informationen) hilfreich, um Situationen der Unsicherheit entgegenzuwirken.¹³⁵

- 3.4. Welche Maßnahmen und Präventionskonzepte schlagen Sie hinsichtlich des behaupteten Anstiegs von Delinquenz um die ANKER-Einrichtungen vor? Halten Sie die Einführung von Anwesenheitszeiten in ANKER-Zentren von ca. 22.00 Uhr bis 5.00 Uhr für geeignet?

Unabhängig von der Frage der Wirksamkeit fester Anwesenheitszeiten, ist aus rechtlicher Sicht dazu anzumerken, dass solche Anwesenheitszeiten, wenn sie sanktionsbewehrt sind, rechtlich erhebliche Probleme aufwerfen. Angesichts der Nähe zum offenen Vollzug bei Strafgefangenen wäre bei einer festen Regelung von Anwesenheitszeiten wohl von einer

¹³³ Vgl. Christ/Röing, [Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete](#), in: forum kriminalprävention 4/2018, S. 3-7 sowie genereller zu dem strukturellen Ursachen von Problemen in Gemeinschaftsunterkünften (am Beispiel NRW): Christ/Meininghaus/Röing, [„All day waiting“](#). [Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW](#), BICC Working Paper 3/2017. Siehe dazu auch UNHCR-Vertretung in Deutschland, [Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten AnKER-Einrichtungen](#), August 2018, S. 10.

¹³⁴ Vgl. bspw. BR-Drs. 266/16 v. 26.5.2016, S. 35.

¹³⁵ Vgl. zu den Effekten schneller Asylverfahren bspw. [Brenzel/Kosyakova, Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb](#), IAB-Kurzbericht 06/2019), S. 6 ff.



Freiheitsentziehung auszugehen, wenn die Nichteinhaltung Sanktionen nach sich ziehen würde.¹³⁶ Eine Freiheitsentziehung darf nicht generell angeordnet werden und wäre an völker- und europarechtlichen Standards sowie am Grundgesetz zu messen. Sie müsste insbesondere im Einzelfall verhältnismäßig sein. Daher eignet sich aus rechtlicher Sicht eine solche Maßnahme nicht für den intendierten Zweck.

3.5. Was muss Ihrer Meinung nach getan werden, um die Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern in den ANKER-Einrichtungen zu erhöhen? Wäre Ihrer Ansicht nach beispielsweise eine Reduzierung der maximalen Belegkapazität ein wichtiger Schritt in diesem Zusammenhang?

Der Einbezug der Bevölkerung und der entsprechenden lokalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bei der Standortauswahl ist ein zentrales Element für die Akzeptanz der Einrichtungen und damit einhergehend der Bewohnerinnen und Bewohner. Eine entsprechende Information der Bevölkerung ist für die Akzeptanz zentral.¹³⁷

Strukturierte Angebote zur Begegnung sind gerade bei längeren Anwesenheitszeiten zudem von großer Bedeutung, um Berührungs- und Bedrohungsängste abzubauen. Eine gewisse lokale Verankerung auch bei der Personalauswahl, kann dabei zusätzlich zu einem differenzierten Bild der Einrichtung und der dort untergebrachten Personen beitragen. Geringere Belegkapazitäten verringern das Delinquenzrisiko (siehe oben Antwort zu Frage 3.2. und 3.3.). Dies reicht aber allein nicht aus, um die Akzeptanz zu erhöhen, wenn diese aus generellen Erwägungen oder mangelndem Einbezug in die Standortwahl abgelehnt wird.

3.6. Haben sich durch die Einführung der ANKER-Einrichtungen für die Standort-Kommunen Änderungen und eine Mehrbelastung ergeben? Wenn ja, wie sehen diese aus?

3.7. Welchen Verwaltungsaufwand haben die Standort-Kommunen bezüglich der dort befindlichen ANKER-Einrichtungen? Welchen Verwaltungsaufwand haben die Standort-Kommunen bei Anschlussunterbringung?

Zu diesen Fragen liegen keine eigenen Erkenntnisse vor.

¹³⁶ Vgl. zur Bewertung einer mit Ausgangszeiten verbundenen Unterbringung von asylsuchenden Personen als Freiheitsentziehung bspw. Trechsel, Die Unterbringung von Asylsuchenden zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug, in: Asyl 2014/3, S. 3-9.

¹³⁷ Vgl. beispielhaft für die Bemühungen die Akzeptanz durch Information zu erhöhen und für die Informationspolitik vieler Landkreise: Augsburgener Allgemeine v. 17.8.2015: [Akzeptanz durch Information](#). Dass eine solche Informationspolitik zentral für eine bessere Akzeptanz von Asylunterkünften in der Bevölkerung ist, hat schon 2015 eine Untersuchung von Aumüller/Daphi/Biesenkamp ([Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen](#), Robert-Bosch-Stiftung 2015, S. 162 ff.) gezeigt, deren Erkenntnisse fortgelten.