

c. Neue Festlegung des Leistungsanspruchs

Im Ergebnis sind also die Leistungen nach dem AsylbLG neu zu berechnen. Wie bei der Grundsicherung nach SGB II steht dem Gesetzgeber dabei ein – wenn auch enger – Gestaltungsspielraum zu. So wäre ein Mix aus Sachleistungen und Geldleistungen durchaus zulässig. Die Höhe und Ausgestaltung der Leistung muss aber sachgemäß und transparent ermittelt und begründet werden. Bei der Begründung der Leistungshöhe ist zu beachten, dass abgesenkte Leistungen nicht pauschal damit begründet werden können, dass sie »den speziellen Bedürfnissen« von Asylbewerbern/innen angepasst seien, die in aller Regel nur vorübergehend in Deutschland blieben. Die Höhe des monatlichen physischen Existenzbedarfs ist nicht davon abhängig, wie lange Ausländer/innen voraussichtlich in Deutschland leben, sondern von den aktuellen Kosten zur Sicherung des Existenzminimums. Diese gilt es zu berechnen.

Auch die Begründung, ein Verzicht auf Leistungen zur Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben sei für den kurzen Zeitraum des Asylverfahrens zumutbar, trägt nicht als Begründung für Leistungen unter SGB II-Niveau. Zum einen kann bei einer Bezugsdauer von vier Jahren nicht von einem kurzen Zeitraum die Rede sein. Zum anderen verfügen die Betroffenen teilweise über Aufenthaltstitel, die eine Aufenthaltsverfestigung vorsehen. Diese Personen würden gegenüber anderen Ausländern/innen mit befristeten Aufenthaltstiteln ohne Rechtfertigung benachteiligt. Zum anderen erlauben die in § 1 AsylbLG genannten Aufenthaltsrechte einschließlich Duldung keine Prognose über die Dauer des Aufenthalts in Deutschland und können deshalb kein Kriterium für die Höhe der existenzsichernden Leistung sein.

Bei der Berechnung der Leistungen für bislang nach AsylbLG Berechtigte hat der Gesetzgeber also zwar Gestaltungsspielräume. Abzustellen ist aber nicht auf den Aufenthaltstitel, sondern die konkrete Lebenssituation. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Aufenthalt einer Mehrheit der Betroffenen (rechts)tatsächlich eher von Dauer sein wird.

Auch für Kinder, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, muss das Existenzminimum sichergestellt sein. Dazu gehören ausweislich des verfassungsgerichtlichen Urteils auch die notwendigen Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten. Das Menschenrecht auf Bildung auch der Kinder von AsylbLG-Berechtigten darf nicht mittelbar durch Leistung zur Existenzsicherung, die diesen Bedarf nicht berücksichtigt, unterlaufen werden.

Situation von Asylsuchenden auf Malta

*RA Dominik Bender, Frankfurt a. M. und Maria Bethke, Gießen.**

Der folgende Beitrag soll als Nachtrag zum Aufsatz der Autoren »Die Selbstbindung des Bundesamtes in Dublin-Fällen«¹ einen Überblick² der Aufnahme- und Verfahrensbedingungen für Flüchtlinge auf Malta geben.

Malta ist das kleinste Land der EU mit der höchsten Bevölkerungsdichte und der höchsten Zahl von Flüchtlingen pro Kopf der Bevölkerung.³ Ein Asylgesetz gibt es erst seit dem Jahr 2000, ein Jahr später hob Malta den geographischen Vorbehalt zur GFK auf.⁴ Zu dieser Zeit erreichten weniger als 100 irreguläre Migranten pro Jahr die Insel, von denen die wenigsten Asyl beantragten. Die Situation änderte sich, als immer mehr Flüchtlinge mit Booten aus dem nur 300 Kilometer entfernten Libyen in Richtung Europa starteten. 2002 kamen 1668 Personen auf diesem Weg nach Malta, 2008 waren es 2775. Im Jahr 2009 zeigten die Operationen der »Grenzschutzagentur« FRONTEX Wirkung, die Flüchtlingsboote aus europäischen Gewässern abdrängt.⁵ Die Zahl der in Malta ankommenden Flüchtlinge sank im Vergleich zum Vorjahr um fast 50 % auf 1475. Wie viele Menschen ihr Leben auf der Überfahrt verlieren, ist nicht bekannt. Pro Asyl spricht von über 1500 dokumentierten Toten im Mittelmeer allein im Jahr 2008.

Inhaftierung aller Asylsuchenden

Die ankommenden Bootsflüchtlinge werden in Malta sofort und ohne Ausnahme inhaftiert. Die Haftanstalten, sog. Detention Centres, stehen unter militärischer bzw. polizeilicher Führung. Das Einwanderungsgesetz sieht keine zeitliche Begrenzung der Haft vor, einziger Entlassungsgrund ist die Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär bzw. temporär Schutzberechtigter. Seit 2005 werden allerdings diejenigen, deren Asylverfahren begonnen, aber noch nicht abge-

* Dominik Bender ist Rechtsanwalt in Frankfurt am Main. Maria Bethke ist Verfahrensberaterin der Evangelischen Kirche in der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Gießen.

¹ Veröffentlicht im ASYLMAGAZIN 5/2010, S. 149 ff.

² Stand: 19.5.2010

³ 400 000 Einwohner leben auf 316 km². 2008 wurden – bezogen auf die Einwohnerzahl – in Malta ca. 27 Mal so viele Asylanträge gestellt wie in Deutschland.

⁴ www.mjha.gov.mt/downloads/documents/refugee_commissioner_setup.pdf. D. h. seitdem können auch außereuropäische Asylsuchende als Flüchtlinge i. S. d. Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden.

⁵ Vgl. www.timesofmalta.com/articles/view/20100116/local/frontex-patrols-code-named-chronos-start-again-in-april. Im April 2010 erklärte die maltesische Regierung allerdings, nicht mehr an den Frontex-Einsätzen teilnehmen zu wollen. Letzte offizielle Begründung dafür war, dass dies nicht mehr nötig sei, weil die italienisch-libyschen Patrouillen so effektiv seien. Die Operation »Chronos« wurde daraufhin von Frontex abgesagt (www.timesofmalta.com/articles/view/20100429/local/malta-quits-frontex-mission). Dieser Entscheidung war allerdings eine Auseinandersetzung über die neuen Frontex-Leitlinien vorausgegangen, durch die Malta sich benachteiligt sah: www.proasyl.de/de/news/detail/news/frontex_operationen_ohne_malta/back/764/.

geschlossen ist, in der Regel nach 12 Monaten entlassen. Hintergrund ist die Umsetzung von Art. 11 der EU-Aufnahmerichtlinie, nach der Asylsuchende nach 12 Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt haben müssen.⁶ Abgelehnte Asylsuchende müssen laut Gesetz bis zu ihrer Abschiebung in Haft bleiben. Da aber aus logistischen Gründen fast keine Abschiebungen stattfinden,⁷ werden sie in der Regel nach 18 Monaten entlassen. Der Ausschuss der Europäischen Union für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) hat allerdings 2006 noch deutlich längere Haftzeiten dokumentiert.⁸

Zahlreiche Organisationen verurteilten die obligatorische Inhaftierung aller Asylsuchenden. Menschenrechtsexperten der UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD) zeigten sich besorgt über die lange Haftdauer und bezeichneten sie als »nicht im Einklang mit internationalen Menschenrechten stehend«.⁹ Darüber hinaus entsprechen auch die Haftbedingungen in keiner Weise europäischen Standards.

Das US-Außenministerium zitierte in seinem Länderbericht zur Menschenrechtslage in Malta vom 11.3.2010 diverse Berichte europäischer Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, die die Überfüllung der Haftanstalten, die schlechten sanitären Bedingungen und den mangelnden Zugang zu rechtlicher Beratung kritisierten.¹⁰

Die Organisation Ärzte ohne Grenzen veröffentlichte im Frühjahr 2009 einen ausführlichen Bericht über die Situation in den Detention Centres. Die inakzeptablen und unmenschlichen Lebensbedingungen gefährdeten die mentale und körperliche Gesundheit der Gefangenen.¹¹ Der LIBE-Ausschuss beschrieb das Safi Detention Centre als käfigähnliches Gebäude, das im Winter unbeheizt sei, und berichtete über katastrophale hygienische Zustände, defekte Sanitäranlagen, das Auftreten von Ratten und unzureichende medizinische Versorgung, u. a. den Einsatz ungeeigneter und abgelaufener Medikamente.¹²

Lebensbedingungen nach der Haftentlassung

Nach der Entlassung aus den Detention Centres werden die Flüchtlinge in sogenannte Open Centres verlegt, die unter ziviler Leitung stehen. Diese dürfen sie im Gegensatz zu den Detention Centres vorübergehend verlassen. Wer allerdings bei den regelmäßigen Anwesenheitskontrollen nicht angetroffen wird, verliert sein Recht auf eine Unterkunft dort.

Die Lebensbedingungen sind weiterhin schlecht. Die Internationale Vereinigung der Ligen für Menschenrechte (FIDH) kam 2004 zu dem Schluss, dass die offenen Aufnahmelager den geschlossenen Aufnahmelagern in Hinblick auf die außerordentlich bedenklichen Lebensbedingungen in praktisch nichts nachstünden. Der Unterschied bestehe nur darin, dass die Insassen der Open Centres diese verlassen könnten.¹³ In Hal Far befindet sich ein Zeltlager, dessen Bewohner im Winter Regen und Kälte ausgesetzt sind.¹⁴ Ein Containerlager, ebenfalls in Hal Far, bietet immerhin ein Minimum an Privatsphäre. Für bis zu 800 Personen wurden

allerdings lediglich Doppelstockbetten in einem alten Flugzeughangar aufgestellt. Im August 2009 kam es dort zu Protesten gegen die miserablen hygienischen Bedingungen.¹⁵ In den von NGOs betriebenen kleineren Open Centres sind die Bedingungen etwas besser, aber auch hier berichten MitarbeiterInnen von unzureichender Ausstattung – so fehle es zum Beispiel allein an warmen Decken für den Winter – sowie von erdrückender Perspektivlosigkeit.¹⁶

Wer als Flüchtling oder als subsidiär bzw. temporär Schutzberechtigter anerkannt wird,¹⁷ hat von den Open Centres aus Zugang zum Arbeitsmarkt, wobei Arbeitsmöglichkeiten nur sehr begrenzt vorhanden sind. Es besteht ein Anspruch auf eine Pauschale für Verpflegung etc. in Höhe von 130 Euro pro Monat. Abgelehnte Asylsuchende erhalten eine Notversorgung und arbeiten zum Teil ohne Genehmigung unter besonders prekären Bedingungen.

Situation von besonders Schutzbedürftigen

Seit 2005 sollen »besonders Schutzbedürftige« so schnell wie möglich aus Haft entlassen und in Open Centres verlegt werden. Zu dieser Gruppe zählt die maltesische Regierung unbegleitete Minderjährige, Familien mit Kindern, Schwangere und stillende Mütter, Behinderte und chro-

⁶ www2.ohchr.org/english/issues/detention/docs/A-HRC-13-30-Add2.pdf.

⁷ Von den etwa 13 000 Bootsflüchtlingen, die seit 2002 auf der Insel ankamen, wurde etwa die Hälfte in irgendeiner Form als schutzberechtigt anerkannt, nach UN-Angaben aber nur etwa 2000 abgeschoben (www.unhcr.org/refworld/docid/4982d0b61e.html). Es gibt keine zuverlässigen Angaben darüber, wie viele Migranten insgesamt auf Malta leben, mehrere tausend Menschen dürften die Insel in Richtung Europa verlassen haben. Die maltesische Regierung setzt Hoffnungen auf gemeinsame »Sammelcharter-Abschiebungen« mit anderen EU-Ländern (www.jrsmalta.org/LIBE_Malta_Report_2006.pdf).

⁸ Report by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs delegation on its visit to the administrative detention centres in Malta, 30.3.2006, www.jrsmalta.org/LIBE_Malta_Report_2006.pdf.

⁹ UN News Service, UN experts express concern at length of custody for illegal migrants in Malta, 26 January 2009, www.unhcr.org/refworld/docid/4982d0b61e.html.

¹⁰ www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136045.htm.

¹¹ www.aerzte-ohne-grenzen.at/hilfeinsactze/artikel/details/malta-bericht-von-aerzte-ohne-grenzen-dokumentiert-erschuetternde-zustaende-in-internierungslagern/.

¹² www.jrsmalta.org/LIBE_Malta_Report_2006.pdf. Vgl. auch den Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT): [http://www.detention-in-europe.org/images/stories/cpt_2005\[1\].pdf](http://www.detention-in-europe.org/images/stories/cpt_2005[1].pdf) und den Bericht einer kirchlichen deutsch-amerikanischen Delegation im April/Mai 2009: www.kirchenasyl.de/2_aktuelles/2_3_news/download/Woeske-Bericht%20%FCber%20Malta-Studienreise.pdf.

¹³ www.jrsmalta.org/FIDH_Report_Malta.pdf.

¹⁴ <http://report2009.amnesty.org/en/regions/europe-central-asia/malta>.

¹⁵ www.timesofmalta.com/articles/view/20090803/local/migrants-protest-over-conditions-at-open-centre.

¹⁶ <http://www.brot-und-rosen.de/detail.details+M5208adab1d6.0.html>.

¹⁷ Der Status des subsidiär Schutzberechtigten wurde in Malta 2008 eingeführt, zuvor gab es – neben dem Flüchtlingsstatus – nur den des temporär Schutzberechtigten, www.mjha.gov.mt/downloads/documents/refugee_commissioner_setup.pdf. Zu den Anerkennungsquoten 2009 im Detail: www.timesofmalta.com/articles/view/20100315/local/migrants-plead-life-of-poverty-if-returned.

nisch Kranke. Allerdings sind die »Schnellverfahren« für vulnerable Gruppen weder gesetzlich geregelt,¹⁸ noch ist eine zügige Identifizierung und anschließende Entlassung sichergestellt.¹⁹ UN-Menschenrechtsexperten der WGAD zitieren die maltesische Regierung im Januar 2010 mit der Aussage, es könne bis zu drei Monate dauern, bis besonders Schutzbedürftige aus den Detention Centres entlassen werden. Zudem müssten Menschen, die eine Gesundheitsgefahr für die Allgemeinheit darstellten, in Haft bleiben. Bei eigenen Recherchen in den geschlossenen Lagern stieß die UN-Delegation dann auch zum Beispiel auf einen achtjährigen Jungen und einen Schwerkranken, der sich in Isolationshaft statt im Krankenhaus befand.²⁰

Gerade unbegleitete Minderjährige waren zumindest in den letzten Jahren sogar länger inhaftiert als Volljährige. Der Grund liegt darin, dass das Asylbegehren in Malta grundsätzlich erst geprüft wird, wenn das Altersfeststellungsverfahren abgeschlossen ist – während dieses Verfahrens bleiben die Minderjährigen aber in Haft. Insbesondere 2007/2008 kam es zu großen Verzögerungen bei der Altersfeststellung. So kam es dazu, dass Erwachsene, die auf dem selben Boot in Malta eingetroffen waren wie Minderjährige, bereits ihr Asylverfahren erfolgreich abgeschlossen hatten und entlassen wurden, während die Minderjährigen immer noch auf ihre Altersfeststellung warteten. In der Folge setzten viele Minderjährige z. B. aus Somalia und Eritrea ihr Alter herauf, um schneller ins Asylverfahren zu kommen und nach Zuerkennung eines Schutzstatus aus der Haft entlassen zu werden. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst, der diese Praxis bestätigt, kommentiert: »Das Verfahren der Altersfeststellung, gedacht als ein Instrument, um den Schutz einer besonders schutzbedürftigen Gruppe von Flüchtlingen sicherzustellen, verkehrte sich so in sein Gegenteil.«²¹

Da auch jetzt noch die Altersfeststellung mehrere Monate dauern kann, die Zeit des Asylverfahrens an sich aber nach Regierungsangaben auf 6 Monate verkürzt wurde, ist es durchaus möglich, dass auch weiterhin Minderjährige diesen Weg wählen, um der quälenden Inhaftierung früher zu entkommen. Davon abgesehen sind die Ergebnisse einer administrativen Altersfeststellung unter Haftbedingungen an sich bereits zweifelhaft, insbesondere wenn sie ohne qualifizierte Dolmetscher und unter Einsatz umstrittener Röntgenuntersuchungen erfolgt. Vor diesem Hintergrund sind Altersangaben junger Flüchtlinge aus Malta besonders kritisch zu hinterfragen.

Reaktionen der Politik

Die maltesische Regierung betont, sich um Verbesserungen in den Lagern zu bemühen. So wurde z. B. zusätzliches Personal eingestellt, um die Verfahren zügiger abzuschließen. Allerdings führte das dazu, dass nun die offenen Lager seit 2009 noch überfüllter sind als zuvor. Im April 2009 befanden sich nach Regierungsangaben 2273 Personen in Open Centres, ein Jahr später waren es etwa 3000.²² Im Februar 2009 kam der UN-Hochkommissar für Menschenrechte

zu dem Schluss, dass sich die Haftbedingungen, vor allem die hygienischen Bedingungen, kaum verbessert, in einigen Fällen sogar verschlechtert hätten.²³

Als die Insassen eines Lagers in Hal Far im August 2009 gegen die miserablen hygienischen Zustände rebellierten, sagten Behördenvertreter Verbesserungen zu. Die Organisation Ärzte ohne Grenzen reagierte auf Zusagen der Regierung bezüglich der Detention Centres. Sie nahm im Juli 2009 die medizinische Versorgung der Inhaftierten wieder auf, die sie im März aus Protest gegen die unhaltbaren Zustände beendet hatte.²⁴

Von der obligatorischen Inhaftierung, die gegen internationale Regularien zum Flüchtlingsschutz verstößt, will die maltesische Regierung allerdings nicht abrücken. Auch ist nicht erkennbar, wie den Flüchtlingen nach der Entlassung aus den Detention Centres eine Perspektive auf ein menschenwürdiges Leben und eine Integration in die Aufnahmegesellschaft eröffnet werden kann.

Die Regierung verweist auf die – bezogen auf die Bevölkerung und die finanziellen Mittel des Landes – hohe Belastung durch die Flüchtlinge und fordert seit Jahren ein Lastenteilungssystem innerhalb der EU. Ein erster Schritt in diese Richtung ist das sogenannte Relocation-Programm zur internen Umsiedlung von in Malta anerkannten Schutzberechtigten. Im Rahmen dieses Pilotprojektes nehmen EU-Länder auf freiwilliger Basis kleine Kontingente ausgewählter Flüchtlinge auf. Deutschland wird in diesem Jahr hundert Flüchtlinge aus Malta aufnehmen. Ausgewählt werden sie allerdings nicht nach dem Kriterium der Schutzbedürftigkeit, sondern nach dem der Integrationsfähigkeit. Die rechtliche Stellung der Ankommenden entspricht der der irakischen Kontingentflüchtlinge.²⁵

¹⁸ Was zum Beispiel der UN-Hochkommissar für Menschenrechte kritisierte: Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Summary prepared by the office of the High Commissioner for Human Rights, 20.2.2009, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/MT/A_HRC_WG6_5_MLT_3_E.pdf.

¹⁹ www.unhcr.org/refworld/docid/4b586ce946.html.

²⁰ www2.ohchr.org/english/issues/detention/docs/A-HRC-13-30-Add2.pdf. Der Jesuitenflüchtlingsdienst dokumentiert 2009/2010 im Rahmen des sog. DEVAS-Projektes (Detention for vulnerable asylum seekers) die Bedingungen, unter denen besonders schutzbedürftige Asylsuchende in 23 europäischen Ländern inhaftiert werden. Aktuelle Daten zur Lage in Malta sind in Kürze zu erwarten: www.jrseurope.org/DEVAS/intro.htm.

²¹ Schriftliche Auskunft des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes an die Autoren vom 15.7.2009.

²² www.timesofmalta.com/articles/view/20100321/letters/unhcr-misunderstands-local-situation.

²³ http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/MT/A_HRC_WG6_5_MLT_3_E.pdf.

²⁴ www.aerzte-ohne-grenzen.de/informieren/einsatzlaender/europa/republik-malta/2009/2009-07-10-republik-malta-leben-vergeudet/index.html.

²⁵ http://www.frsh.de/behoe/pdf/jumish_malta_19.02.2010.pdf.