Stellungnahme

Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion
zur Verbesserung der Situation Minderjähriger
im Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht
(BT-Drucksache 17/9187)

Berlin, den 10. April 2013

Diakonie Deutschland

Evangelischer Bundesverband

Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1632
Telefax: +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Verbesserung der Situation Minderjähriger im Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht (BT-Drucksache 17/9187) - Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15.04.2013

Die Diakonie begrüßt o.g. Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion als einen ersten Schritt, um das Asylbewerberleistungs-, Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht sowie das SGB VIII an die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention anzupassen. Allerdings beschränkt sich der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Wesentlichen auf unbegleitete Minderjährige in Bezug auf die Zurückweisung, das Flughafenverfahren und die Unterbringung. Die UN-Kinderrechtskonvention zielt jedoch ebenfalls auf die Sicherung des Wohls von Kindern, die von ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten begleitet werden. Dem entsprechend bedarf es weitergehender Änderungen, um auch diesen Minderjährigen die Chance einer freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu eröffnen.

Die UN-Kinderrechtskonvention besagt in Artikel 3, dass das Kindeswohl ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt ist: „The best interest of the child shall be a primary consideration." Im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz ist daher, wie im SPD-Gesetzentwurf vorgesehen, eine Klarstellung für die Rechtsanwendung notwendig, da insbesondere das Ziel der Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung des Aufenthaltsgesetzes (§ 1 AufenthG) mit dem Anspruch, das Kindeswohl zu schützen und zu fördern (§ 1 SGB VIII), kollidiert. Der Gesetzgeber sollte erklären, in welchen Fällen der Vorrang des Kindeswohls im Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht tatsächlich gilt. Der Vorschlag der SPD, in § 12 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz und § 1 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz klarzustellen, dass auch für die Anwendung der gesetzlichen Regelungen dieser Gesetze grundsätzlich das Kindeswohl ein vorrangig zu beachtender Gesichtspunkt ist, erscheint daher zielführend und im Sinne des Kindeswohls notwendig. Darüber hinaus muss konkretisiert werden, was dies in Bezug auf einzelne Regelungen bedeutet. Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht vor, dass unbegleitete Minderjährige an der Grenze nicht zurückgewiesen und in Obhut genommen werden. In der Praxis ist es jedoch oft dem Zufall überlassen, ob Minderjährige nach der Einreise durch das Jugendamt in Obhut genommen werden, was für die Entwicklung der Minderjährigen jedoch große Bedeutung hat. Hier bestehen in der Rechtsanwendung erhebliche Unterschiede und Unsicherheiten. Für die Diakonie verbindet sich mit der o.g. Konkretisierung daher die Hoffnung, dass diese uneinheitliche Praxis überwunden werden kann.

Eine Klarstellung ist auch erforderlich, da der Begriff des Kindeswohls der UN-Kinderrechtkonvention („best interest oft the child") über das Verständnis des Kindeswohls im deutschen Recht hinausgeht.

Wie auch in der ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Deutschen Bundestag am 25. Oktober 2012 deutlich wurde, wird das Kindeswohl sowohl im politischen Raum als auch in der überwiegenden Rechtsprechung als sichergestellt angesehen, wenn die Erziehung durch die Eltern oder eine andere sorgeberechtigte Person gewährleitet ist. Diese Annahme folgt Art. 6 Grundgesetz, wonach ein Eingriff in das grundrechtlich geschützte Elternrecht aufgrund einer Gefährdung des Kindeswohls nur dann legitimiert ist, wenn die Sorgeberechtigten nicht gewillt oder in der Lage sind, eine konkrete Kindeswohlgefährdung abzuwehren. Der zugrunde gelegte Maßstab ist Vernachlässigung, Missbrauch oder Misshandlung der Schutzbefohlenen. Die UN-Kinderrechtskonvention geht über dieses enge Verständnis hinaus, stellt Kinder als eigene Rechtssubjekte heraus und sieht ebenso wie das SGB VIII das Recht auf Förderung der Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Person vor. Der Begriff des Kindeswohls ist, wo es nicht um den Eingriff des Staates in ein Grundrecht geht, daher weiter auszulegen. Daran sind auch die Bestimmungen des Asylbewerberleistungs-, Aufenthalts- und Asylverfahrensrechts zu messen.

Aus der Praxis der sozialen Arbeit mit ausländischen Minderjährigen wissen wir, dass das Recht des Kindes auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit durch Vorschriften insbesondere des Asylbewerberleistungs- Aufenthalts- und Asylverfahrensrechts gefährdet wird. Aufgrund dieser gesetzlichen Regelungen ist es zudem ausländischen Eltern teilweise verwehrt, ihrer Erziehungspflicht in erforderlichen Umfang zu Sicherung des Kindeswohls nachkommen zu können.

Zu den vorgeschlagenen Regelungen bezüglich unbegleiteter Minderjähriger:

- Zurückweisung und Flughafentransit

Ein allein reisender Minderjähriger bedarf umgehend pädagogischer Zuwendung, um seine Entwicklung nicht zu gefährden oder eine bereits eingetretene Gefährdung zu stoppen. Daher darf ein unbegleiteter Minderjähriger an der Grenze nicht zurückgewiesen oder im Flughafentransit festgehalten werden. Vielmehr ist eine umgehende Beteiligung des Jugendamtes und eine Inobhutnahme notwendig, um im Rahmen eines Clearingverfahrens die Perspektive und den jugendhilferechtlichen Bedarf des Kindes oder Jugendlichen zu klären. Das Kindeswohl muss vorrangige Beachtung finden und das Ziel der Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung zurückstehen.

- Gemeinschaftsunterkünfte

Wenngleich aus dem Kinder- und Jugendhilferecht zu schließen ist, dass Gemeinschaftsunterkünfte im Sinne von § 53 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz keine geeigneten Einrichtungen für die Unterbringung von minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen sind, da sie die Anforderungen für eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII nicht erfüllen, wird dem in der Praxis oft nicht entsprochen. Daher bedarf es auch hier der entsprechenden Klarstellung, wie sie in § 53 Abs. 1 Satz 3 Asylverfahrensgesetz und § 42 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII durch den Gesetzentwurf vorgesehen ist.

- Handlungsfähigkeit Minderjähriger

Die Handlungsfähigkeit von Minderjährigen soll altersangemessen geregelt sein. Daher ist es sachgerecht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, das Alter in den entsprechenden Normen auf 18 Jahre festzulegen. Aus Sicht der Diakonie ist bei der Klärung der Minderjährigkeit und damit der ausländerrechtlichen Handlungsfähigkeit auch die psychologische Reife zu beachten und nicht nur das medizinische Alter. Daher ist das Jugendamt als fachlich kompetente Behörde zu beteiligen. Im Zweifel muss eine Klärung durch das Familiengericht herbeigeführt werden.

Wenngleich die Handlungsfähigkeit erst ab einem Alter von 18 Jahren gelten soll, sind Jugendliche jedoch an sie betreffenden Entscheidungen altersangemessen zu beteiligen. Eine Heraufsetzung der Altersgrenze darf beispielsweise nicht dazu führen, dass gegen den Willen des Jugendlichen ein Asylantrag gestellt oder die Antragstellung unterlassen wird. Dies gebietet auch die Berücksichtigung des Kindeswillens gemäß Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention. Zudem müssen Minderjährige grundsätzlich Anspruch auf Bestellung eines Ergänzungspflegers haben, da in der Regel weder sie selbst noch ihr Vormund in der Lage sind, angemessen im Asylverfahren zu agieren.

Über den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion hinausgehende notwendige gesetzliche Änderungen, um das Asylbewerberleistungs-, Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht sowie das SGB VIII an die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention anzupassen:

1. Das Existenzminimum aller Kinder und Jugendlichen ist sicherzustellen, wie es auch vom Bundesverfassungsgericht gefordert wurde.
2. Allen Kindern und Jugendlichen ist die notwendige medizinische Versorgung entsprechend dem SGB V zu gewähren. Die Nichtbehandlung von Krankheiten oder Bereitstellung erforderlicher Hilfsmittel gefährdet das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern.
3. Der Zugang zu Ausbildung ist vollständig zu öffnen. Bildungschancen dürfen nicht durch ausländerrechtliche Regelungen eingeschränkt werden.
4. Minderjährige dürfen unabhängig davon, ob sie von ihren Eltern begleitet einreisen oder nicht, nicht in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, in denen sie weder Raum noch Ruhe für Hausaufgaben, Spiele o.a. haben. Kinder brauchen für ihre Entwicklung ein hohes Maß an Privatsphäre.
5. Alle Minderjährigen, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, sollen das Recht haben, mit ihren Familienangehörigen, die für sie sorgen, hier zusammenzuleben. Im Sinne des Kindeswohls sollte die Nachzugsmöglichkeit nicht auf die Kernfamilie bzw. auf die Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte beschränkt bleiben.
6. Es ist sicherzustellen, dass die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen als einer besonders schutzbedürftigen Gruppe systematisch identifiziert werden und sie entsprechende Hilfen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus erhalten.
7. Auch Kinder ohne Aufenthaltstitel, -gestattung oder Duldung sollen durch Maßnahmen des SGB VIII unterstützt werden können (Ausschluss entsprechend § 6 SGB VIII).
8. Die Aufenthaltsbeschränkung soll grundsätzlich entfallen und die Wohnsitzauflage einzelfallbezogen flexibel gehandhabt werden, da die Einschränkung der Mobilität die freie Entfaltung behindert.
9. Die Hilfe, die junge Menschen im Rahmen der Jugendhilfe erhalten, darf nicht zu ihrer Ausweisung führen.
10. Die Übermittlungspflichten sollen auf die Sicherheitsbehörden beschränkt werden. Die Übermittlungspflichten anderer öffentlicher Stellen stehen nach wie vor dem Kindeswohl entgegen, da Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus ihre Rechte teilweise aus Angst vor Abschiebung nicht verwirklichen können.
11. Auch bei der Überstellung im Rahmen des Dublin-II-Verfahrens muss sichergestellt sein, dass die Personensorge für Kinder und Jugendliche oder die altersgerechte Unterbringung gewährleistet ist wie bei Abschiebungen in das Herkunftsland. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob durch Abschiebung oder Überstellung im Zielland eine Gefährdung des Minderjährigen, sich angesichts der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit entwickeln zu können, entsteht.

12. Minderjährige dürfen nicht in Abschiebungshaft genommen werden. Sie ist unverhältnismäßig, da es sich nur um den Vollzug eines Verwaltungsakts handelt, Haft gefährdet die Entwicklung der Persönlichkeit. Darüber hinaus dürfen minderjährige Kinder nicht von ihren Eltern durch Abschiebungen oder Abschiebungshaft getrennt werden.

Berlin, den 10.04.2013

Gez.
Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik