

PRO ASYL

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.

Frankfurt am Main, 9. März 2005

Vorschlag eines Gesetzes zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland

Vorbemerkung

Seit 13 Jahren ist die UN-Kinderrechtskonvention in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Recht. Die damalige Bundesregierung hat die UN-Konvention jedoch nur unter Vorbehalt unterzeichnet: Bei der Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern finden die Schutzrechte für Kinder keine Anwendung. Nach wie vor werden Flüchtlingskindern die völkerrechtlichen Mindestgarantien zum Schutze von Kindern verweigert.

Der deutsche Bundestag hat die Regierung mehrmals zum Handeln aufgefordert. So hat er z.B. am 26. September 2001 dringend die umfassende Anerkennung der Konvention angemahnt. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat aufgrund einer Eingabe von PRO ASYL und anderen die Bundesregierung aufgefordert, die Diskrepanzen zwischen den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und ihrer Anwendung in Deutschland durch eine Rücknahme der Vorbehaltserklärung und eine Anpassung des Ausländer- und Asylrechts an die UN-Kinderrechtskonvention zu beseitigen. Dieser Aufforderung ist die Bundesregierung bislang nicht nachgekommen.

Der zweite Teil der Forderung des Petitionsausschusses – Anpassung des Ausländer- und Asylrechtes an die UN-Kinderrechtskonvention – erfordert eine Initiative zur Änderung der jeweiligen Gesetze. Diese Initiative muss nicht von der Bundesregierung ausgehen; Gesetzesvorlagen können vielmehr auch "aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht" (Art. 76 GG) werden. Der nachstehend wiedergegebene Gesetzesentwurf ist eine Anregung hierfür. Er beschränkt sich auf die Forderungen und daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen, die der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages in seinem Beschluss erhoben hat und berücksichtigt nicht weitere Änderungswünsche, auch wenn sie berechtigt erscheinen.

Die Forderungen des Petitionsausschusses:

- In allen Bundesländern sollen Clearing-Stellen eingerichtet werden, um den besonderen Erfahrungen der Kinder auf der Flucht und ihren daraus erwachsenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.
- Die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren sollte erst mit 18 Jahren und nicht wie in § 80 AufenthG für ausländische Kinder und in § 12 AsylVfG für Flüchtlingskinder festschreiben, mit 16 Jahren beginnen.
- Minderjährige Flüchtlinge sollen nicht der Drittstaaten-Regelung und dem Flughafen-Verfahren unterliegen.
- Eine Feststellung des Lebensalters darf nur im Ausnahmefall erfolgen und dann nur von medizinischem Fachpersonal in einem sachgerechten, das Wohl und die Unversehrtheit des Kindes respektierenden Verfahren.
- Minderjährige Flüchtlinge, insbesondere auch solche über 16 Jahren, haben ein Recht auf uneingeschränkte Teilhabe an der sozialen Infrastruktur der Bundesrepublik Deutschland. Sie haben insbesondere ein Recht auf Schulbildung und Schulbesuch, auch während des Asylverfahrens.
- Auch ausländische Kinder haben, unabhängig von ihrem Status, einen Anspruch auf Gewährung von Kinder- und Jugendhilfe, Teilhabe (ggfls. kostenlos) am Gesundheitssystem und Gewährung therapeutischer Hilfen.
- Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge über 16 Jahren sind nicht in Asylbewerberunterkünften, sondern in Einrichtungen der Jugendhilfe bei Gewährleistung von qualifizierter Betreuung unterzubringen.
- Abschiebungshaft für Minderjährige darf nur als letztes Mittel und nur für die kürzeste angemessene Zeit verhängt werden. Während der Haft sind Kinder von Erwachsenen zu trennen.
- Der Ausweisungsgrund (§ 55 II Nr. 7 AufenthG) der Inanspruchnahme von Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII soll aufgehoben werden.

Ende Januar 2005 haben nun Bundestagsabgeordnete aus den Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie der FDP erneut Anträge im Bundestag eingebracht und die Bundesregierung aufgefordert, die Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen.

PRO ASYL hat bereits in der letzten Legislaturperiode einen Gesetzesentwurf vorgelegt, wie die Forderungen des Petitionsausschusses in konkrete Gesetzesänderungen überführt werden können. Angesichts seit 1.1.2005 geltenden neuen Rechtslage, bringen wir nun die Regelungsvorschläge in angepasster Form ein. Die Änderungsanträge beziehen sich auf das am 1.1.2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz sowie auf das Asylverfahrensgesetz.

Vorgeschlagen wird zur Umsetzung der Forderungen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages Folgendes:

Gesetz zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland

Artikel 1: Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

- 1) § 55 II Nr. 7 AufenthG wird aufgehoben.

Begründung:

Entspricht der Forderung des Petitionsausschusses.

- 2) § 62 AufenthG wird geändert. Es wird ein neuer Absatz II eingefügt, der bisherige Absatz II wird Absatz III, der bisherige Absatz III Absatz IV.

Absatz II lautet nunmehr:

„II Abschiebungshaft gegen ein Kind soll unterbleiben. Wenn es aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unausweichlich ist, darf sie längstens für zwei Wochen verhängt werden. Während der Haft sind Kinder von Erwachsenen zu trennen; eine gemeinsame Unterbringung mit Eltern und Geschwistern ist zulässig. Befinden sich auch die Eltern in Abschiebungshaft, sind sie gemeinsam unterzubringen, sofern nicht das Kindeswohl entgegensteht. Während der Haft ist eine kindgerechte Unterbringung und Betreuung sicherzustellen.“

Begründung:

Die Bestimmung setzt die Forderung des Petitionsausschusses um, stellt klar, dass eine gemeinsame Unterbringung mit Eltern und erwachsenen Geschwistern zulässig ist und erhebt die (selbstverständliche) Forderung einer kindgerechten Unterbringung und Betreuung während der Haft. Die 2-Wochen-Frist entspricht der Frist des § 62 II 2.

- 3) In § 80 AufenthG werden die Absätze V, VI und VII angefügt:

„V Ein Kind im Sinne dieses Gesetzes ist jede Person, die das 18. Lebensjahr nicht vollendet hat. Dabei sind die Angaben des Kindes zugrundezulegen. Bestehen erhebliche Zweifel an diesen Angaben, ist durch die Befragung Dritter und Ermittlungen bei Behörden das Alter festzustellen. Darüber hinausgehende Altersfeststellungen sind nur in Ausnahmefällen aus wichtigem Grund zulässig und dürfen nur von

medizinischem Fachpersonal in einem sachgerechten, das Wohl und die Unversehrtheit des Kindes respektierendes Verfahren durchgeführt werden. Bis zum Abschluss des Feststellungsverfahrens ist von dem angegebenen Alter auszugehen.“

„VI Hält sich ein Kind ohne seine Eltern oder eine sonst sorgeberechtigte Person im Bundesgebiet auf, ist es einer Jugendhilfeeinrichtung als Clearing-Stelle zuzuführen. Die Clearing-Stelle klärt ab, ob das Kind seinen Eltern oder anderen sorgeberechtigten Personen zugeführt werden soll und kann oder ob es Schutz im Sinne von § 60 AufenthG benötigt und Maßnahmen zum Kindeswohl erforderlich sind. Die Clearing-Stelle leitet die erforderlichen Maßnahmen ein. Solange kein Vormund oder Betreuer bestellt ist, ordnet das Jugendamt dem Kind einen Rechtsanwalt als Vertreter bei; danach kann ihm ein Rechtsanwalt beigeordnet werden. Die Vorschriften über die Gewährung von Prozesskostenhilfe gelten entsprechend. Wird das Kind während des Clearing-Verfahrens volljährig, ist das Verfahren gleichwohl fortzuführen. Die für erforderlich gehaltenen Maßnahmen sind einzuleiten.

VII Alle Kinder haben die Pflicht zum Schulbesuch und ein Recht auf Ausbildung entsprechend ihren Fähigkeiten, ärztliche Hilfe und Gesundheitsfürsorge sowie Hilfestellung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII).“

Begründung:

Absatz V definiert zunächst den Begriff des Kindes gemäß der UN-Kinderrechtskonvention, wie er auch vom Petitionsausschuss in seinem Beschluss zugrundegelegt wird.

Sodann setzt er die Forderung um, dass Altersfeststellungen nur ausnahmsweise und nur von medizinischem Fachpersonal durchgeführt werden dürfen.

Absatz VI setzt die Forderung des Petitionsausschusses nach Schaffung von Clearing-Stellen um und definiert die Aufgaben der Clearing-Stelle. Die Beiordnung eines Rechtsanwalts als Vertreter des Kindes trägt dem vom Petitionsausschuss beklagten Umstand Rechnung, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Regel mit dem komplizierten deutschen Verfahren überfordert sind.

Die Regelung der Clearing-Stellen im Aufenthaltsgesetz (und nicht im Asylverfahrensgesetz) ist sachgerecht, weil zunächst nicht feststeht, ob ein Asylantrag gestellt werden soll.

Absatz VII formuliert die entsprechenden Forderungen des Petitionsausschusses.

4) Bei § 81 AufenthG wird ein Absatz IV angefügt:

„IV Ist ein Kind zum Aufenthalt in einer Clearing-Stelle verpflichtet (§ 80 VI), gilt sein Aufenthalt ab der Meldung bei der Ausländerbehörde oder einer anderen Be-

hörde bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde oder der Stellung eines Asylantrages als erlaubt.“

Begründung:

Vor Abschluss des Clearing-Verfahrens ist der aufenthaltsrechtliche Status des Kindes ungeklärt. Er bedarf einer Regelung. Die Erteilung einer Aufenthaltsgestattung ist nicht sachgerecht, da nicht in jedem Fall ein Asylverfahren folgt; die Erteilung nur einer Duldung ist im Hinblick auf die Anrechenbarkeit und damit eine spätere Integration ungenügend. Die Fiktionswirkung endet mit der ausländerrechtlichen Klärung oder der Stellung eines Asylantrages.

Artikel 2: Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes

1) § 10 III 2 AsyIVfG wird geändert und lautet:

„III ... In der Anschrift sind alle Familienangehörigen zu nennen, für die die Entscheidung oder Mitteilung bestimmt ist.“

Begründung:

Folgeänderung im Hinblick auf die Änderung von § 12 AsyIVfG.

2) § 12 AsyIVfG wird geändert:

- Absatz I wird gestrichen.
- Der bisherige Absatz II wird Absatz I.
- Der bisherige Absatz III wird Absatz II.
- In dem neuen Absatz II werden folgende Worte ersatzlos gestrichen:
„unter 16 Jahren“
- Folgender neuer Absatz III wird angefügt:

„III Ersucht ein Kind, das sich nicht in Begleitung mindestens eines Personensorgeberechtigten befindet, um Asyl, ist § 80 VI AufenthG anzuwenden.“

Begründung:

Die Streichung des bisherigen Absatzes I entspricht der Empfehlung des Petitionsausschusses. Die Streichungen im neuen Absatz II ergeben sich aus der Streichung des alten Absatzes I.

Der neue Absatz III stellt sicher, dass trotz eines Asylgesuches ein Clearing-Verfahren durchgeführt wird.

3) § 14 II Nr. 3 AsylVfG wird geändert und lautet:

„1/ 3. minderjährig ist und sein gesetzlicher Vertreter nicht verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.“

Begründung:

Folgeänderung von § 12 AsylVfG.

4) § 18 I AsylVfG wird ein Satz 2 angefügt:

„1/ ... Ein Kind ist der Clearing-Stelle zuzuführen (§ 80 VI AufenthG).“

§ 18 IV AsylVfG wird dahingehend geändert, dass in Nr. 2 der Punkt gestrichen , ein "oder" eingefügt und eine Nr. 3 angefügt wird:

„1V 3. es sich bei dem Ausländer um ein unbegleitetes Kind handelt.“

Begründung:

Die Neuregelung setzt die Forderung des Petitionsausschusses auf Durchführung eines Clearing-Verfahrens und auf Nicht-Anwendung der Drittstaatenklausel bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen um.

5) In § 18 a VI Nr. 3 AsylVfG wird der Punkt gestrichen und ein "oder" angefügt sowie eine Nr. 4, die lautet:

„1VI 4. es sich bei dem Ausländer um ein unbegleitetes Kind handelt.“

Begründung:

Die Regelung setzt die Forderung um, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge vom Flughafenverfahren auszunehmen.

6) Bei § 19 I AsylVfG wird ein Satz 2 angefügt:

„1/ ... Ein unbegleitetes Kind ist der Clearing-Stelle zuzuführen (§ 80 VI AufenthG).“

In § 19 III AsylVfG werden Satz 3 und 4 angefügt, die lauten:

„(3) Dies gilt nicht bei einem unbegleiteten Kind. Dieses ist der Clearing-Stelle zuzuführen (§ 80 VI AufenthG).“

7) **§ 26 a I AsyIVfG** wird dahingehend geändert, dass der Punkt in Nr. 3 gestrichen und ein "oder" angefügt wird, sowie eine Nr. 4, die lautet:

„4. es sich bei dem Ausländer um ein unbegleitetes Kind handelt.“

Begründung:

Die Herausnahme aus der Drittstaaten-Regelung entspricht der Empfehlung des Petitionsausschusses.

8) **§ 47 AsyIVfG** wird ein Absatz IV angefügt:

„IV Unbegleitete Kinder sind in Einrichtungen der Jugendhilfe unterzubringen, sofern nicht das Kindeswohl anderes gebietet. Kinder, die in Begleitung eines Elternteiles sind, sind nur dann zum Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichtet, wenn eine am Kindeswohl orientierte Unterbringung und Betreuung gewährleistet ist.“

Begründung:

Satz 1 setzt die Forderung des Petitionsausschusses um, dass Kinder nicht in Aufnahmeeinrichtungen, sondern in Jugendhilfeeinrichtungen unterzubringen sind. Der zweite Halbsatz stellt klar, dass das Kindeswohl auch eine andere Unterbringung, z. B. bei Pflegeeltern, gebieten kann.

Satz 2 trägt der Forderung Rechnung, dass auch bei minderjährigen Asylbewerbern das Kindeswohl im Vordergrund.

9) **§ 53 I AsyIVfG** wird ein Satz 3 angefügt:

„... ... § 47 IV gilt entsprechend.“

Begründung:

Die Bestimmung setzt die Forderung nach einer Unterbringung von Kindern in Jugendhilfeeinrichtungen um.

10) **§ 59 II AsyIVfG** wird ein Satz 2 angefügt:

„I ... Dies gilt nicht für Kinder. § 62 II AufenthG ist entsprechend anzuwenden.“

Begründung:

Die Bestimmung stellt sicher, dass gegen Kinder nur in Ausnahmefällen Haft verhängt wird.