



Innenausschuss
A-Drs. 16(4)209 E

**Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland
für die Sachverständigen-Anhörung
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
über das „EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“ und andere Vorlagen
am 21. Mai 2007**

Inhalt:

| | |
|--|----------|
| ZUSAMMENFASSUNG..... | 2 |
| 1. THEMENBLOCK FAMILIENNACHZUG | 3 |
| 1.1. VERHINDERUNG VON ZWANGSEHEN (§ 27 ABS. 1A AUFENTHG-E) | 3 |
| 1.2. ERFORDERNIS DER SOZIALHILFEUNABHÄNGIGKEIT (§§ 27 ABS. 3, 28 ABS. 1 AUFENTHG-E)..... | 3 |
| 1.3. ERFORDERNIS DER DEUTSCHKENNTNISSE (§ 30 ABS. 1 SATZ 1 NR. 2 AUFENTHG-E) | 4 |
| 1.4. KEINE AUSNAHME FÜR MENSCHENRECHTLICH SCHUTZBERECHTIGTE (§ 30 ABS. 1 SATZ 1 NR. 3 BST. C), SATZ 4 NR. 1 AUFENTHG-E)..... | 4 |
| 2. THEMENBLOCK BLEIBERECHT UND HUMANITÄRER AUFENTHALT..... | 4 |
| 2.1 DIE BLEIBERECHTSREGELUNG (§§ 104A, B AUFENTHG-E) | 4 |
| 2.1.1 Sicherung des Lebensunterhalts..... | 4 |
| 2.1.2 Familienhaftung..... | 5 |
| 2.1.3 Ausnahme für Kinder (§ 104 b AufenthG-E) | 5 |
| 2.1.4 Ausschlussmöglichkeit für bestimmte Staatsangehörige..... | 5 |
| 2.1.5 Anspruch auf Sozialleistungen | 5 |
| 2.2 ÜBERGANG VON DER DULDUNG ZUR AUFENTHALTSERLAUBNIS..... | 6 |
| 2.3 UMGANG MIT OPFERN DES MENSCHENHANDELS..... | 6 |
| 2.3.1 Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 4a AufenthG-E) | 6 |
| 2.3.2 Ausreisefrist von einem Monat (§ 50 Abs. 2a AufenthG-E) | 7 |
| 2.3.3 Unterbringung in Sammelunterkünften | 7 |
| 2.4 „VERFALLSDATUM“ FÜR DIE HÄRTEFALLREGELUNG DES § 23A AUFENTHG..... | 8 |
| 3. THEMENBLOCK ARBEITSMIGRATION..... | 8 |
| 4. THEMENBLOCK FLÜCHTLINGSSCHUTZ UND „ILLEGALE“ | 9 |
| 5.1. FESTSTELLUNG EINES ABSCHIEBUNGSVERBOTS BEI „ALLGEMEINEN“ GEFAHREN..... | 9 |
| 5.2 RÄUMLICHE AUFENTHALTSBESCHRÄNKUNG FÜR ASYLSUCHENDE („RESIDENZPFLICHT“)..... | 10 |
| 5.3 VERZICHT AUF ERNEUTE ANKÜNDIGUNG DER ABSCHIEBUNG..... | 11 |
| 5.4 ABSCHIEBUNGSHAFT | 11 |
| 5.4.1 Unvereinbarkeit der Festnahmebefugnis für die Behörde mit dem Grundgesetz..... | 11 |
| 5.4.2 Eigentlicher legislativer Handlungsbedarf..... | 12 |
| 5.5 ZURÜCKWEISUNGSHAFT..... | 15 |
| 5.6 MENSCHEN OHNE AUFENTHALTSSTATUS..... | 16 |
| 5.7 SOZIALLEISTUNGSRECHTLICHE FRAGEN UND UMSETZUNG DER AUFNAHMERICHTLINIE..... | 16 |
| 5.7.1 Anwendungsbereich | 18 |
| 5.7.2 Leistungsniveau..... | 19 |
| 5.7.3 Informationsvermittlungspflicht..... | 20 |
| 5.7.4 Gesundheitsversorgung..... | 20 |

Zusammenfassung

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service – JRS) wurde 1980 angesichts des Elends der vietnamesischen Bootsflüchtlinge gegründet. Als internationale Hilfsorganisation ist der JRS heute in über 50 Ländern vertreten. In Deutschland ist der JRS ein Werk der Deutschen Provinz der Jesuiten KdöR. Schwerpunkt der Arbeit ist hier die Seelsorge und Betreuung von Menschen in der Abschiebungshaft, wo wir in mehreren Haftanstalten direkt vor Ort tätig sind. Weitere Arbeitsfelder sind die Betreuung nach der Freilassung, Verfahrensberatung bei Aufenthaltsproblemen, Forschung zu Migrationsfragen, Stellungnahmen zu Ausländerrecht und Ausländerpolitik sowie Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit für Flüchtlinge und Migranten.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir im Folgenden Stellung zu einigen, in unserer alltäglichen Einzelfallarbeit für Schutzsuchende besonders relevanten Fragen, die sich aus dem von der Bundesregierung vorgelegten *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union* – Bundestagsdrucksache 16/5065 – (im Weiteren: ÄndG-E) ergeben.

Zu kritisieren ist an den vorgesehenen Regelungen,

- dass sie zu zahlreichen Verschärfungen der Lage von Schutzsuchenden führen, die sich nicht aus den angeblich zugrunde liegenden EU-Richtlinien herleiten lassen und zum Teil mit völker- oder verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in Einklang zu bringen sind – dies betrifft zum Beispiel
 - die geplanten Vorschriften über den Ehegattennachzug,
 - die Umgehung des Richtervorbehalts bei der Abschiebungshaft,
 - den Wegfall der Abschiebungsankündigung oder
 - die sozialleistungsrechtlichen Verschärfungen, etwa die Verlängerung der Leistungsdauer nach § 2 AsylbLG –,
- sie umgekehrt Vorgaben aus den EU-Richtlinien nicht (sauber) umsetzen - siehe etwa die geplante Regelung in § 60 Abs. 7 Satz 2 und 3 AufenthG (neu) oder die Regelungen zum Schutz der Opfer des Menschenhandels –,
- in ihnen mit nicht klar definierten Begriffen und Konzepten gearbeitet wird, die hervorragenden Stoff für Dissertationen und wissenschaftliche Auseinandersetzungen bieten mögen, aber in der Praxis zu Verwirrung und Rechtsunklarheit sowie zur Überforderung der Betroffenen und der Rechtsanwender führen werden – wann begründen etwa „tatsächliche Anhaltspunkte“ die Vermutung einer Zwangsehe? oder wie soll ein Arbeitgeber mit den neuen Anforderungen umgehen? –,
- und dringender wirklicher Reformbedarf des Zuwanderungsgesetzes unbearbeitet bleibt – etwa im Zusammenhang mit der Abschiebungshaft –.

1. Themenblock Familiennachzug

Die beiden großen christlichen Kirchen haben in ihren Stellungnahmen immer wieder die besondere Bedeutung betont, die dem Schutz von Ehe und Familie auch im Aufenthalts- und Asylrecht zukommen muss. Dieser Bedeutung werden die in Art. 1 Nrn. 19 ff. ÄndG-E vorgesehenen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes nicht gerecht.

1.1. Verhinderung von Zwangsehen (§ 27 Abs. 1a AufenthG-E)

Dem Anliegen, gegen Menschenrechtsverletzungen durch Zwangsehen vorzugehen,¹ wird man teilen, nur ist der vorgesehene § 27 Abs. 1a AufenthG-E hierfür so nicht geeignet:

Denn die äußerst vage Formulierung („wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehegatten zur Eingehung der Ehe genötigt wurde“) stellt nicht sicher, dass der Ehegattennachzug nur dann versagt wird, wenn wirklich eine Zwangsehe vorliegt. Dies erscheint aufgrund der vorgeschlagenen Formulierung nicht gewährleistet. Diese Formulierung steht auch mit der Vorgabe des Art. 16 Abs. 2 Bst. a) der Richtlinie 2003/86/EG nicht in Einklang, wonach die Mitgliedstaaten die Einreise eines Familienangehörigen erst dann ablehnen dürfen, wenn „feststeht, dass ... andere ungesetzliche Mittel angewandt wurden“. *Feststeht* ist etwas anders als *Anhaltspunkte* - es muss nachgewiesen werden, dass die Ehe nicht aus freien Stücken eingegangen wurde.

Darüber hinaus ist zu fragen: Warum enthält der Entwurf nur repressive Maßnahmen, aber keine weitergehenden Bestimmungen zum *Schutz der Opfer von Zwangsverheiratungen*? Wünschenswert wäre insbesondere die Einführung eines Wiederkehrrechtes für solche Personen, die zum Zweck der Zwangsverheiratung in das Ausland verschleppt wurden.

1.2. Erfordernis der Sozialhilfeunabhängigkeit (§§ 27 Abs. 3, 28 Abs. 1 AufenthG-E)

Hiernach soll die Versagung eines Aufenthaltstitels zum Zweck des Ehegattennachzuges zu Deutschen möglich sein, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist. Das könnte bedeuten, dass das Einkommen zum ausschlaggebenden Kriterium dafür wird, ob ein Paar seine Ehe leben kann. Zwar will die Begründung² dies auf Fälle beschränken, in denen »die Begründung der ehelichen Lebensgemeinschaft im Ausland zumutbar ist«. Jedoch eröffnet gerade dies der Verwirrung Tür und Tor. Wann soll denn eine solche „Zumutbarkeit“ bestehen? Wer entscheidet hierüber nach welchen Kriterien?

Wichtiger noch: Die Regelung verletzt den Schutz von Ehe und Familie und widerspricht dem unserer Rechtsordnung zugrunde liegende Familienbild. Hiermit wäre es schlicht nicht vereinbar, wenn das eheliche Zusammenleben wegen der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel verhindert werden könnte. Somit würde die Regelung sowohl den deutschen als auch den ausländischen Ehegatten in ihren Grundrechten aus Artikel 6 Abs. 1 GG verletzen.

¹ Siehe die Gesetzesbegründung auf S. 301 der Drucksache 16/5065

² Siehe S. 303 f. der Drucksache 16/5065

1.3. Erfordernis der Deutschkenntnisse (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E)

Aus ähnlichen Gründen ist nicht einzusehen, dass am Erfordernis des Nachweises einfacher Deutschkenntnisse vor der Einreise festgehalten werden soll. Auch hierin ist im Ergebnis ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Ausländern und Deutschen gleichermaßen zukommende Grundrecht auf eheliches Zusammenleben zu sehen. Statt die Einreise von Ehegatten an fehlenden Sprachkenntnissen scheitern zu lassen, sollte die Integration zugewanderter Ehegatten nach deren Einreise noch intensiver als bisher gefördert werden.

1.4. Keine Ausnahme für menschenrechtlich Schutzberechtigte (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Bst. c). Satz 4 Nr. 1 AufenthG-E)

Nach Art. 23 Abs. 2 i. V. m. Art. 24 der Richtlinie 2004/83/EG („Qualifikationsrichtlinie“ – QualifRL) tragen die Mitgliedsstaaten dafür Sorge, dass Familienangehörige von Personen mit subsidiärem Schutzstatus, auch wenn sie selbst weder Flüchtlinge noch subsidiär Schutzberechtigte sind, einen Aufenthaltsstatus zur „Wahrung des Familienverbandes“ erhalten.

In der Systematik des gegenwärtigen Aufenthaltsgesetzes erhalten subsidiär Schutzberechtigte im Sinne der QualifRL eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Die vorgesehenen Regelungen in § 30 AufenthG-E macht aber in ihren Fällen den Ehegattennachzug unter anderem von Deutschkenntnissen abhängig. Dies ist mit den Schutzbedürfnissen der Betroffenen, aber auch mit dem Geist der QualifRL nicht zu vereinbaren.

2. Themenblock Bleiberecht und humanitärer Aufenthalt

2.1 Die Bleiberechtsregelung (§§ 104a, b AufenthG-E)

Dass ein Bleiberecht für jahrelang mit einer Duldung hier lebende Menschen geben soll, ist zu begrüßen. Kirchen, Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen haben sich seit langem hierfür eingesetzt.

Es ist allerdings anzumerken, dass ein Teil der Probleme, vor die sich die Betroffenen heute gestellt sehen, bei einer sachgerechten Fassung und Auslegung des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG hätte vermieden werden können (siehe dazu auch weiter unten).

2.1.1 Sicherung des Lebensunterhalts

Zwar soll die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 AufenthG-E nicht von der Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit abhängig sein. Jedoch wird ihre Verlängerung in Abs. 5 an die Unabhängigkeit von Sozialleistungen geknüpft. Hiervon macht Abs. 6 Ausnahmen, die aber nicht weit genug reichen: Insbesondere ist erkennbar nicht an die Notlage erwerbsunfähiger und älterer Menschen gedacht worden. Viele der Betroffenen werden nicht in der Lage sein, ihren gesamten Lebensunterhalt einschließlich einer etwa erforderlichen Betreuung und Pflege aus eigener Kraft zu sichern. Ihnen sollte dennoch der weitere Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglicht werden. In jedem

Fall muss gesichert werden, dass die entsprechenden Ausnahmeregelungen auch auf nur teilweise erwerbsunfähige Menschen Anwendung finden.

2.1.2 Familienhaftung

Nach § 104a Abs. 3 AufenthG-E sollen sämtliche Familienmitglieder von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen werden, wenn ein Familienangehöriger straffällig geworden ist. Ein solcher automatischer Ausschluss von einem Bleiberecht auf Grund eines Fehlverhaltens eines Familienmitglieds kann keinen Bestand haben. Zu den Grundsätzen moderner Rechtsstaatlichkeit gehört es, dass Familienmitglieder für ein Fehlverhalten ihrer Angehörigen nur dann verantwortlich gemacht werden können, wenn sie eine entsprechende rechtliche Verpflichtung trifft. Dies muss auch im Ausländerrecht gelten.

2.1.3 Ausnahme für Kinder (§ 104 b AufenthG-E)

Von der „Familienhaftung“ ausgenommen werden sollen gut integrierte Kinder im Alter zwischen 14 und 17 Jahren. Deren eigenständiges Aufenthaltsrecht soll jedoch daran geknüpft werden, dass die Eltern vorher ausreisen.

Hier besteht ein Widerspruch: Gerade unter dem Aspekt des Kindeswohls, auf den es in diesem Zusammenhang maßgeblich ankommt, kann eine Trennung von Familien nicht gerechtfertigt werden. Die Verknüpfung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts mit der tatsächlichen Ausreise der Eltern sollte daher entfallen.

2.1.4 Ausschlussmöglichkeit für bestimmte Staatsangehörige

§ 104a Abs. 7 AufenthG-E eröffnet den Ländern die Möglichkeit, Angehörige bestimmter Staaten vom Genuss der Bleiberechtsregelung auszuschließen. Ein solcher pauschaler Ausschluss, der zudem in einem Bundesland Anwendung fände, im anderen Bundesland nicht, kann mit keinen vernünftigen Erwägungen gerechtfertigt werden.

Dies gilt insbesondere für die derzeit diskutierte Gruppe: Personen aus dem Irak. Angesichts der dort herrschenden katastrophalen Zustände wird auf lange Sicht eine Rückkehr dorthin nicht möglich sein. Gerade länger hier lebende irakische Staatsangehörige wären also eigentlich die „klassische“ Anwendungsgruppe für eine Bleiberechtsregelung!

2.1.5 Anspruch auf Sozialleistungen

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, dass einzelne Bundesländer bedürftige Ausländer – auch wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung besitzen! – auf den Bezug von (Sach-) Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verweisen können (§ 70 SGB II-E).

Wie die Kirchen steht auch der Jesuiten-Flüchtlingsdienst auf Grund jahrelanger Erfahrung dem Asylbewerberleistungsgesetz, das für bestimmte Gruppen von Ausländern Leistungen unterhalb des Sozialhilfeniveaus vorsieht, grundsätzlich ablehnend gegenüber.

Unabhängig davon müssen langjährig Geduldete mit der Erteilung eines Aufenthaltsrechtes nicht nur formal besser gestellt werden, sondern das ihnen gewährtes Bleiberecht auch die volle Eingliederung in die Gesellschaft ermöglichen. Das Asylbewerberleistungsgesetz geht aber gerade davon aus, dass die hiernach Leistungsberechtigten keine Integration erfahren sollen. Der sich hieraus ergebende Widerspruch ist unhaltbar.

Die öffentlichen Kassen würden durch die Anspruchsgewährung nach SGB II eher entlastet als durch die weiteren Leistungen nach dem AsylbLG. Denn die Regelungen des AsylbLG gehen erkennbar von dem passiven, nicht aktiv sich am Erwerbsleben Beteiligten aus. Dagegen sollen die im SGB II verankerten Grundsätze des „Förderns und Forderns“ gerade dazu führen, dass die Hilfeempfänger eigene Anstrengungen unternehmen, um von öffentlichen Leistungen unabhängig zu werden.

Es spricht daher alles dafür, Ausländern, denen ein Bleiberecht nach der Altfallregelung des § 104a erteilt wird, bei Hilfebedürftigkeit Leistungen nach dem SGB II zu gewähren.

2.2 Übergang von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis

Bedauerlicherweise wird mit dem ÄndG-E nicht die Chance genutzt, auch die Probleme im Zusammenhang mit § 25 Abs. 5 AufenthG anzugehen.

§ 25 AufenthG regelt die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen in Fällen des Aufenthaltes aus humanitären Gründen. Den Übergang von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis regeln im wesentlichen die Absätze 4 und 5. Hinter ihnen steht die klare Absicht des Gesetzgebers, bei einer aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen längerfristig nicht durchführbaren Abschiebung die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis zum Regelfall zu machen und den Aufenthalt mit einer Duldung auf wenige Ausnahmen zu begrenzen. Diese Absicht ist jedoch – nicht zuletzt auf Grund unklarer Formulierungen namentlich in § 25 Abs. 5 Satz 3 und 4 AufenthG – in der Verwaltungspraxis in ihr Gegenteil verkehrt worden. Deswegen sind die genannten Sätze – vorzugsweise – zu streichen oder – zumindest – so zu fassen, dass das vom Gesetzgeber gewollte Regel-Ausnahme-Verhältnis auch zur Anwendung kommt.

2.3 Umgang mit Opfern des Menschenhandels

2.3.1 Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 4a AufenthG-E)

Art. 1 Nr. 17 Bst. b) ÄndG-E sieht die Einfügung eines neuen Abs. 4a in § 25 AufenthG vor. Hiernach sollen unter anderem Opfer des Menschenhandels für einen vorübergehenden Aufenthalt unter bestimmten Umständen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Zum einen ist nicht nachvollziehbar, warum der Kreis der von dieser Regelung Begünstigten auf Opfer der in §§ 232, 233 und 233a StGB beschränkt worden ist. Opfer anderer – auch: rechtsextremistisch oder fremdenfeindlich motivierter – Gewalttaten werden nicht erfasst.

Zum anderen knüpft die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in diesen Fällen ausdrücklich an die „Nützlichkeit“ des Opfers für die Strafverfolgung gegen die Täter an. Nur wenn und in-

soweit es auf die Zeugenaussage des Opfers ankommt, kann es eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Angesichts der schieren Not, in der sich die betroffenen Menschen befinden, ist ein solches Junktim mit ihrer Rolle im Strafverfahren nicht nachvollziehbar. Sie sollten daher auch dann eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn es auf die Zeugenaussage nicht – mehr – ankommt.

Im übrigen wird den Opferzeuginnen nur eine Aufenthaltserlaubnis auf dem Ermessenswege erteilt, sie haben hierauf keinen zwingenden Rechtsanspruch. Gerade angesichts der gegenwärtigen großen Unterschiede in der Praxis unter den einzelnen Bundesländern ist eine solche reine Ermessensregelung nicht mit dem Erfordernis in Einklang zu bringen, dass die Opferzeuginnen sicher sein müssen, im Falle ihrer Aussage auch tatsächlich eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

§ 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG-E sollte daher zumindest als Sollvorschrift ausgestaltet werden.

2.3.2 Ausreisefrist von einem Monat (§ 50 Abs. 2a AufenthG-E)

Mit Art. 1 Nr. 39 ÄndG-E wird in § 50 AufenthG ein neuer Abs. 2a eingefügt, der eine Ausreisefrist von mindestens einem Monat für die Opferzeuginnen vorsieht.

Zum einen ist der Terminus „Ausreisefrist“ nicht bedenkenfrei: Das Aufenthaltsgesetz spricht normalerweise von einer Ausreisefrist als einem Zeitraum, in dem die freiwillige Ausreise des Ausländers vorbereitet werden soll. In den Fällen des § 50 Abs. 2a AufenthG-E soll es sich aber um eine Frist handeln, in der die Opferzeugin eine Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft treffen kann. Es wäre daher sachgerechter, diesen Zeitraum, wie es auch der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK)³ vorschlägt, als „Bedenk- und Stabilisierungsfrist“ zu bezeichnen.

Nach Angaben des KOK erweist sich der Zeitraum von einem Monat für eine von Menschenhandel betroffene Frau in der Praxis nicht als ausreichend, um sich von den Tätern loszumachen und eine autonome Entscheidung treffen zu können. Damit eine Betroffene in Ruhe und überlegt beschließen kann, ob sie ausreisen möchte oder gegebenenfalls bereit ist als Opferzeugin in einem Strafverfahren auszusagen, benötigt sie in der Regel drei bis sechs Monate.

§ 50 Abs. 2a AufenthG-E sollte dementsprechend eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens drei Monaten vorsehen.

2.3.3 Unterbringung in Sammelunterkünften

§ 15 a AufenthG ordnet die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer, die nicht um Asyl ersuchen, auf die Länder und ihre Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen an. Zu der hiervon erfassten Personengruppe gehören auch Opfer des Menschenhandels, die auf Grund der bekannten Gründe oftmals unerlaubt nach Deutschland einreisen.

³ dortige Stellungnahme vom 8.5.2007

Wie auch der KOK berichtet, wirkt sich die Verteilung von Menschenhandelsopfer auf Sammelunterkünfte äußerst nachteilig sowohl auf die Betroffenen als auch auf die Effektivität der Strafverfolgung aus. Diese Form der Unterbringung steht dem Erfordernis entgegen, den Betroffenen Gelegenheit zu geben, vor allem mit Hilfe von Fachberaterinnen die Lage zu erfassen und sich von den Tätern loszulösen, um eine autonome Entscheidung über ihre Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden treffen zu können. Die häufig traumatisierten Klientinnen benötigen eine besondere psychosoziale Betreuung, die in Gemeinschaftsunterkünften nicht geleistet werden kann. Ebenso sind in diesen Unterkünften auch Männer untergebracht, was für traumatisierte Klientinnen häufig unzumutbar ist. Die Unterbringung in den gemischten Sammelunterkünften bringt auch die Gefahr mit sich, dass die Betroffenen gemeinsam mit den Tätern untergebracht werden. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass der Aufenthaltsort der Frauen leicht zu ermitteln ist und sie daher von den Tätern leichter gefunden werden können. Die Unterbringung in den zentralen Sammelunterkünften gebietet daher den Betroffenen nicht den erforderlichen Schutz vor Zugriff seitens der Täter – auf einen solchen Schutz hätten sie aber nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81/EG (RL Opfer von Menschenhandel) einen Anspruch!

Im übrigen entspricht die Anwendung des § 15 a AufenthG nicht den bisherigen von den Fachberatungsstellen erarbeiteten Standards für die Begleitung und Beratung der betroffenen Frauen.

Zumindest Opfer von Menschenhandel sollten somit von der Anwendung des § 15a AufenthG ausgenommen werden.

2.4 „Verfallsdatum“ für die Härtefallregelung des § 23a AufenthG

Mit der Regelung in Art. 15 Abs. 4 ZuwG wurde die Geltungsdauer der Härtefallregelung in § 23a AufenthG bis zum 31.12.2009 beschränkt. Diese Beschränkung ist jedoch nicht sachgerecht, da sich die Einrichtung von Härtefallkommissionen auf Länderebene – bei allen noch vorhandenen Problemen – als wichtiges Instrument zur Lösung einzelfallbezogener Probleme erwiesen hat. Sie sollte daher aufgehoben werden.

3. Themenblock Arbeitsmigration

Hier ist aus der eigenen Erfahrung des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes ein Punkt anzuführen, der auch Bundesrat bereits kritisch kommentiert worden ist. Der Wirtschaftsausschuss des Bundesrates schreibt in seinen Beschlussempfehlungen:⁴

»Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes vor. Nach § 4 Abs. 3 Satz 4 AufenthG -E soll künftig jeder, der "im Bundesgebiet einen Ausländer beschäftigt oder mit nachhaltigen entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt, die der Ausländer auf Gewinnerzielung gerichtet ausübt", prüfen, ob der Ausländer im Besitz eines Aufenthaltstitels ist, der ihn zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt bzw. ob es sich um einen

⁴ Bundesratsdrucksache 224/1/07, 3.5.2007, S. 2.

Ausländer handelt, "dem auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung die Erwerbstätigkeit gestattet ist, ohne dass er hierzu durch einen Aufenthaltstitel berechtigt sein muss". Wer dies nicht tut, handelt nach dem Gesetzesentwurf fahrlässig und kann wegen einer Ordnungswidrigkeit verfolgt werden (§ 98 Abs. 2a AufenthG-E).

Da der Gesetzesentwurf keine Definition dazu enthält, wann von einer Nachhaltigkeit der Beauftragung eines Ausländers mit Dienst- und Werkleistungen auszugehen ist, wird der potenzielle Auftraggeber vor das Problem gestellt, den unbestimmten Rechtsbegriff der Nachhaltigkeit selbständig zu interpretieren. Hierbei wird sicherlich nicht nur der juristisch unerfahrene Auftraggeber schnell an seine Grenzen stoßen. Eine ähnliche Überforderungssituation dürfte sich auch in den Fällen ergeben, in denen das Vorliegen eines Aufenthaltstitels wegen Vorliegens anderer Ausnahmebestimmungen nicht erforderlich ist. Dem einfachen Auftraggeber wird angesonnen, sich über sämtliche zwischenstaatlichen Vereinbarungen, Gesetze oder Rechtsverordnungen eingehend zu informieren, um feststellen zu können, ob bestimmte Ausländer eine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen, ohne dass es hierzu eines Aufenthaltstitels bedarf. Da der potenzielle Auftraggeber daher einerseits große Probleme haben wird, nachzuprüfen, ob der in Frage kommende Ausländer berechtigt ist, die vorgesehenen Arbeiten auszuführen, auf der anderen Seite ein Verstoß gegen das vorgesehene Beschäftigungsverbot als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann, ist zu befürchten, dass zumindest Privatpersonen künftig darauf verzichten werden, Aufträge an Ausländer zu erteilen.

Die Regelung wird daher mittelbar zu einer Benachteiligung ausländischer Bewerber um einen Dienst- oder Werkleistungsauftrag führen und ist daher abzulehnen.

Als Folge der Streichung des § 4 Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E wird der neu geschaffene Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand nach § 98 Abs. 2a AufenthG-E hinfällig.«

Dem schließt sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland an.

4. Themenblock Flüchtlingsschutz und „Illegale“

5.1. Feststellung eines Abschiebungsverbots bei „allgemeinen“ Gefahren

In diesem Zusammenhang ist die Definition der „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ nach Art. 2 Bst. e) der Richtlinie 2004/83/EG – „Qualifikationsrichtlinie“ (QualifRL) in das deutsche Recht umzusetzen.

Art. 2 Bst. e) QualifRL ist zusammen mit der Definition des »ernsthaften Schadens« in Art. 15 QualifRL zu sehen. Zur Umsetzung dieser Bestimmungen sollen im Gesetzesentwurf erkennbar die Änderungen des § 60 AufenthG durch Art. 1 Nr. 48 Bst. b) – d) dienen.

Dabei ist der neu gefasste § 60 Abs. 7 AufenthG-E vor dem Hintergrund des Art. 15 Bst. c) QualifRL als problematisch. Zwar wird der Wortlaut der Bestimmung aus der QualifRL als neuer § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG übernommen, zugleich aber enthält § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG-E die alte „Sperrklausel“ in den Fällen, in denen die Gefahr einer Bevölkerung oder einer Bevölkerungsgruppe droht.

Das Verhältnis dieses Satzes 3 zu Satz 2 ist vollkommen unklar. Die Gefahren, die unbewaffneten Zivilisten im Falle einer bewaffneten Auseinandersetzung drohen, betreffen in aller Regel mindestens eine ganze Bevölkerungsgruppe. Nach einer strengen Auslegung des neuen § 60 Abs. 7 AufenthG würde der durch Art. 15 Bst. c) QualifRL vorgegebene und durch § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG umgesetzte Schutz für Nichtkombattanten in einem bewaffneten Konflikt durch § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG faktisch zunichte gemacht.

Zwar beruft sich die Begründung auf Erwägungsgrund Nr. 26 der QualifRL. Jedoch kann zum einen der Erwägungsgrund nicht den klaren Wortlaut des Art. 15 Bst. c) QualifRL und den daraus entstehenden individuellen Rechtsanspruch außer Kraft setzen. Zum anderen ist der UNHCR-Kommentar vom Mai 2005 zu Nr. 26 in Erinnerung zu rufen:

»Diese Begründungserwägung muss im Lichte der ausdrücklich erklärten Absicht der Verfasser ausgelegt werden, mit dieser Richtlinie den durch Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention gewährten Schutz zu erweitern. Artikel 15 (c) liefert die rechtliche Grundlage für die Gewährung subsidiären/komplementären Schutzes gegenüber Personen, die vor einer ernsthaften individuellen Bedrohung ihres Lebens oder der Unversehrtheit ihrer Person infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts fliehen. Eine Auslegung, die den Schutz nicht auf Personen ausdehnt, die ernsthaften individuellen Bedrohungen ausgesetzt sind, soweit diese Teil eines größeren, von denselben Risiken betroffenen Bevölkerungssegments sind, würde sowohl dem eindeutigen Wortlaut als auch dem Geist des Artikels 15 (c) widersprechen. Darüber hinaus könnte eine derartige Auslegung eine nicht hinnehmbare Schutzlücke zur Folge haben, die im Widerspruch zum internationalen Flüchtlingsrecht und den Menschenrechten stehen würde.«⁵

Mit anderen Worten: Erwägungsgrund Nr. 26 kann nur dazu führen, dass alleine die Angabe „In meinem Land herrscht Krieg“ nicht zu der Zuerkennung eines subsidiären Schutzes führen kann. Stattdessen ist notwendige, aber auch hinreichende Bedingung, dass »eine ernsthafte individuelle Bedrohung« im Sinne des Art. 15 Bst. c) QualifRL dargelegt wird, unabhängig davon, wie vielen anderen Personen dieselben Gefahren drohen.

Weiter ist zu bedenken, dass Art. 24 Abs. 2 QualifRL die Erteilung eines Aufenthaltstitels mit ein-jähriger Geltung für subsidiär Geschützte verlangt. Nach Verhängung eines Abschiebungsstopps, auf den § 60 Abs. 7 Satz 3 i.V.m. § 60a Abs. 1 AufenthG-E verweist, erhält der Betroffene hingegen nur eine Duldung. Dies wird den Anforderungen der RL nicht gerecht.

5.2 Räumliche Aufenthaltsbeschränkung für Asylsuchende („Residenzpflicht“)

Hier bestehen Zweifel, ob Art. 7 Abs. 5 AufnRL vollständig durch §§ 57 Abs. 1, 58 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG umgesetzt worden ist. Anders als die Aufnahmeleitlinie machen die deutschen Bestimmungen die Erteilung der Verlassensgenehmigung von »zwingenden Gründen« abhängig; die Vorgaben für die Genehmigungspraxis werden dadurch wesentlich restriktiver als von der AufnRL vorgesehen.

⁵ Siehe www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/510.pdf, abgerufen am 11.4.2007.

Darüber hinaus sieht die AufnRL keine Bußgelder oder Strafen für eine Verletzung der räumlichen Beschränkung vor. Die Vorschriften der §§ 85 Abs. 1 Nr. 2, 86 AsylVfG gehen in negativer Richtung weit über die Richtlinie hinaus. Art. 4 AufnRL lässt aber nur für Asylsuchende günstigere Bestimmungen zu, nicht eine Verschlechterung.

5.3 Verzicht auf erneute Ankündigung der Abschiebung

Nach § 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG in der durch Art. 1 Nr. 49 Bst. c) ÄndG-E geänderten Fassung soll insbesondere bei länger als einem Jahr geduldeten Ausländern eine vorherige Ankündigung der Abschiebung unterbleiben. Dies wird mit einer „Untertauchgefahr“ begründet. Diese Begründung ist nicht stichhaltig. Im Gegenteil besteht hier die Gefahr, dass das Rechtsstaatsprinzip nicht beachtet wird.

Zu dieser Schlussfolgerung zwingt vor allem die Beobachtung, dass es weiterhin zu „Kettenduldungen“ auch über mehrere Jahre hinweg kommt und die Duldung wie zuvor als „Aufenthaltsrecht zweiter Klasse“ behandelt wird. Gerade in solchen Fällen besteht ein schutzwürdiges Vertrauen des Betroffenen, in das durch eine unangekündigte Abschiebung rechtsstaatswidrig eingegriffen würde. Eine dauerhafte Nichtabschiebung – aus welchem Grund auch immer – bildet für den betroffenen Ausländer einen Vertrauenstatbestand. »Die Rechtssicherheit erfordert zwischen dem Dauerzustand der Nichtabschiebung und der Beendigung dieses Zustandes eine klare Zäsur«. ⁶

Darüber hinaus gebietet Art. 19 Abs. 4 GG, eine Abschiebung dem Betroffenen so rechtzeitig anzukündigen, dass er noch in der Lage ist, gerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen - insbesondere in den Fällen, in denen er sich auf eine in Bezug auf das Bestehen von Abschiebungsverboten veränderte Lage beruft. ⁷

5.4 Abschiebungshaft

§ 62 AufenthG regelt die Abschiebungshaft. Art. 1 Nr. 51 Bst. b) ÄndG-E fügt hier einen neuen Abs. 4 an, mit dem die Ausländerbehörden die Befugnis zur Festnahme erhalten sollen. Eine solche Regelung ist jedoch mit der Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vereinbaren. Stattdessen sollte die Gelegenheit genutzt werden, mehrere schwerwiegende Probleme, die sich derzeit im Zusammenhang mit der Abschiebungshaft stellen, zu lösen.

5.4.1 Unvereinbarkeit der Festnahmebefugnis für die Behörde mit dem Grundgesetz

Für den schwersten Eingriff in das Recht der Freiheit der Person, die Freiheitsentziehung, fügt Art. 104 Abs. 2 GG dem Vorbehalt des (förmlichen) Gesetzes den weiteren, verfahrensrechtlichen Vorbehalt einer richterlichen Entscheidung hinzu, der nicht zur Disposition des Gesetzgebers steht. ⁸ Der Richtervorbehalt dient der verstärkten Sicherung des Grundrechts

⁶ BayObLG, AuAS 2005, 247.

⁷ so schon HambOVG, InfAuslR 1997, 460 <463>.

⁸ vgl. BVerfGE 10, 302 <323>.

aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG. Alle staatlichen Organe sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass der Richtervorbehalt als Grundrechtssicherung praktisch wirksam wird.⁹ Die Freiheitsentziehung erfordert nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG grundsätzlich eine vorherige richterliche Anordnung. Eine nachträgliche richterliche Entscheidung, deren Zulässigkeit in Ausnahmefällen Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG voraussetzt, genügt nur, wenn der mit der Freiheitsentziehung verfolgte verfassungsrechtlich zulässige Zweck nicht erreichbar wäre, sofern der Festnahme die richterliche Entscheidung vorausgehen müsste.¹⁰

Damit wäre aber nicht vereinbar, wenn die Ausländerbehörde im Regelfall erst einmal die Festnahme veranlassen und erst später die richterliche Haftanordnung einholen könnte. Dies ist höchstens dann zu vertreten, wenn es sich um eine wirkliche „Spontanverhaftung“ handelt, bei der der Ausländer zum ersten Mal für die Behörde in Erscheinung tritt, nicht aber im Regelfall, bei dem der Ausländer zu einem zuvor festgelegten Vorsprachetermin bei der Ausländerbehörde – etwa zur Verlängerung einer Duldung – festgenommen wird.

Auf den vorgesehenen § 62 Abs. 4 ist daher zu verzichten.

5.4.2 Eigentlicher legislativer Handlungsbedarf

Bei der Bewertung des aktuellen Abschiebungshaftrechts sind internationale Normen als Maßstäbe heranzuziehen.

So verbietet Art. 9 Abs. 1 Satz 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte die willkürliche Inhaftierung. »Willkürlich« ist nach der Auslegung durch die UN-Menschenrechtskommission eine Haft auch dann, wenn sie zwar auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, aber unverhältnismäßig ist. Der Umstand, dass ein Ausländer illegal eingereist ist, reicht nach diesem Maßstab alleine nicht aus, um eine Abschiebungshaft zu rechtfertigen.

Art. 37 Bst. b) Satz 2 des Internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes erlaubt die Inhaftierung eines Minderjährigen¹¹ nur als allerletztes Mittel und nur für die kürzestmögliche Zeit.

Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erlaubt die auf einer gesetzlichen Grundlage beruhende Verhaftung oder Freiheitsentziehung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Auslieferungs- oder Ausweisungsverfahren betrieben wird (Abs. 1 Satz 2 Bst. f), schreibt aber bestimmte Mindestrechte für Inhaftierte vor, so etwa das Recht auf Haftbeschwerde (Abs. 4). Das Recht auf ein Überprüfungsverfahren nach Abs. 4 ist mit den grundsätzlichen Garantien für ein faires Verfahren verbunden, d.h. etwa dem Anspruch auf Rechtsvertretung.¹² Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) wird die Freiheitsentziehung un-

9 BVerfGE 105, 239 <248>; vgl. zu Art. 13 Abs. 2 GG: BVerfGE 103, 142 <151 ff.>.

10 vgl. BVerfGE 22, 311 <317>.

11 D.h. eines Menschen, der der 18. Lebensjahr noch nicht erreicht hat – siehe die Definition in Art. 1.

rechtmäßig, wenn das durch sie zu sichernde Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren von den zuständigen Behörden nicht mit der erforderlichen Beschleunigung betrieben wird.¹³ Außerdem stellt auch die Inhaftierung in einer Transitzone eine Freiheitsentziehung i. S. d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Bst. f) dar.¹⁴

Der Ministerrat des Europarates hat am 9.5.2005 Zwanzig Richtlinien zur Abschiebung¹⁵ verabschiedet und ist in deren Kapitel III auch auf die Abschiebungshaft eingegangen. Hier-nach ist Abschiebungshaft nur dann zulässig, wenn sich die zuständigen Behörden davon überzeugt haben, dass im Einzelfall andere Mittel unterhalb des Freiheitsentzuges – wie Überwachungssysteme, Meldeauflagen, Kautions- oder andere Garantien – zur Sicherstellung der Abschiebung nicht möglich sind. Abschiebungshaft ist auf das kürzestmögliche Maß zu beschränken; ihre Notwendigkeit ist regelmäßig zu überprüfen. Wird die Abschiebung nicht (mehr) betrieben, ist die Abschiebungshaft sofort zu beenden. Kinder dürfen nur in Ausnahmefällen in Abschiebungshaft genommen werden.

Hinzu kommt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Abschiebungshaft – wie jeder Grundrechtseingriff – dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) ergebenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, d.h. zum Erreichen eines legitimen Zweckes geeignet und erforderlich sein muss sowie den Ausländer nicht übermäßig belasten darf.¹⁶ Von Bedeutung ist auch, dass die Freiheitsentziehung nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG grundsätzlich eine vorherige richterliche Anordnung voraussetzt.¹⁷

Diesen Vorgaben wird § 62 AufenthG auch in der gegenwärtigen Fassung nicht gerecht, woraus sich dringender legislativer Handlungsbedarf ergibt.

Die Amtsgerichte, die Abschiebungshaft anordnen oder verlängern, prüfen häufig nicht in ausreichendem Maße, ob die Haft (noch) notwendig ist bzw. ob die Ausländerbehörde bereits alle anderen Möglichkeiten zur Durchsetzung der Ausreisepflicht erfolglos ausgeschöpft hat. Damit wird sowohl Völker- als auch Verfassungsrecht nicht ausreichend umgesetzt.

Im Zusammenhang mit der Verwirklichung dieser Vorgaben im Einzelfall wirkt sich das Fehlen einer institutionalisierten professionellen Rechtsberatung für die Inhaftierten fatal aus. Sie sind – allein schon aus Sprachgründen – häufig nicht in der Lage, überhaupt zu verstehen, was die Haftgründe im Einzelnen sind. „Warum bin ich im Gefängnis? Ich habe doch nichts verbochen!“, ist sinngemäß häufig die Frage, die Betreuern gestellt wird. Dementsprechend können die Betroffenen sich auch nicht wirksam mit Argumenten gegen die Anordnung oder die Verlängerung der Haft wehren. Damit besteht die von Art. 5 EMRK ge-

12 Anne Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention. Mit rechtsvergleichenden Bezügen zum deutschen Grundgesetz. München 2003, S. 100.

13 EGMR, Urteil vom 18.12.1986, Nr. 5/1985/91/138, Rn 59.

14 EGMR, Urteil vom 25.06.1996, Nr. 17/1995/523/609 (Amuur ./, Frankreich), InfAusIR 1997, 49 m. Anm. Rittstieg.

15 Twenty guidelines on forced return. CM(2005)40 final, 9 May 2005, www.coe.int.

16 BVerfG in stRspr, vgl. BVerfGE 23, 127 <133 f.>; 48, 396 <402>; 83, 1 <19>; 107, 299; 109, 279 <335 ff.>

forderte „Waffengleichheit“ nicht mehr. In einzelnen Hafteinrichtungen führen zwar Anwältinnen und Anwälte Sprechstunden durch, dies ist aber nur ein Tropfen auf dem heißen Stein.

Damit das Verfahren auch gegenüber Abschiebungshäftlingen rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht wird, sollte das Modell der Pflichtverteidiger, wie es aus dem Strafprozess bekannt ist, auf das Abschiebungshaftverfahren übertragen werden.

Dies ist umso wichtiger, als dass bislang keine vollständig wirksamen Vorkehrungen gegen die Inhaftierung von Personen getroffen worden sind, bei denen die Inhaftierung eine besondere Härte darstellt, insbesondere Minderjährige, Kranke, Traumatisierte, Schwangere und Alleinerziehende. Ein Verweis auf die Möglichkeit der Prozesskostenhilfe greift nicht durch, weil hier der Anwalt schon umfänglich tätig werden muss, bevor die Frage seiner Finanzierung geklärt ist.

Die Abschiebungshaft dauert weiterhin oft viel zu lange. Die Haftzeiten bis zu 18 Monaten gehen weit über das hinaus, was bei einem Mittel zur Durchsetzung eines (laut antragstellender Ausländerbehörde) unmittelbar bevorstehenden Verwaltungsaktes noch als angemessen gelten könnte. Dadurch entsteht der Verdacht des administrativen Missbrauchs von Abschiebungshaft als Beugehaft oder Abschreckungsmaßnahme. Hierdurch stellt sich aber erneut die Frage nach der Vereinbarkeit mit Freiheitsgrundrecht und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Außerdem ist die Dauer anderer Arten der Sicherungshaft, z.B. in der Zivilprozessordnung, auf sechs Monate begrenzt – und zwar unabhängig davon, ob der Zweck erreicht wurde oder nicht; diese Wertung des Gesetzgebers sollte auch im Fall der Abschiebungshaft zum Tragen kommen. Des weiteren ist in den meisten anderen europäischen Ländern eine geringere Höchstdauer vorgesehen. Mitbedacht werden muss aus Sicht des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes außerdem, dass sich oft schon nach wenigen Monaten aufgrund der Belastungen durch die Haft die Persönlichkeit der Betroffenen negativ verändert und aggressive bzw. depressive Verhaltensweisen oder psychosomatische Stresssymptome auftreten.

Die Gestaltung des Abschiebungshaftvollzuges ist kaum bundeseinheitlich geregelt. Den Abschiebungsgefangenen werden mehr Einschränkungen auferlegt, als vom Haftzweck her notwendig ist. Ihre Situation gleicht weitgehend derjenigen von Straf- oder Untersuchungshäftlingen, ohne dass ihnen eine Straftat vorgeworfen wird.

Ein Handeln des Gesetzgebers ist somit erforderlich. Die bundesrechtlichen Vorgaben, die aus dem Ausländergesetz einfach in das Aufenthaltsgesetz übernommen worden sind, müssen geändert werden: um die Haftdauer dem Verhältnismäßigkeitsgebot entsprechend zu reduzieren, um eine zu schnelle und zu häufige Beantragung und Anordnung der Haft zu

17 BVerfGE 105, 239 <248> mwN = InfAusIR 2002, 406; siehe auch BVerfG, 2 BvR 447/05 vom 13.12.2005, sowie LG Aurich, InfAusIR 2006, 29.

vermeiden und um verletzbare Gruppen wie Jugendliche oder Schwangere von der Haft auszunehmen.

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst schlägt daher vor, im Rahmen des § 62 AufenthG oder durch gesonderte Vorschriften Regelungen für die folgenden Problemkomplexe aufzunehmen:

Rechtshilfe: Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst regt an, eine obligatorische Rechtsvertretung für Inhaftierte ab dreimonatiger Haftdauer in Entsprechung zu § 140 Abs. 1 Nr. 5 StPO per Gesetz anzuordnen.

Inhaftierung von Minderjährigen und schutzbedürftigen Personen: Immer wieder begegnen uns Minderjährige, Körperbehinderte, (psychisch) Kranke, Mütter von kleinen Kindern und Schwangere in der Haft. Für diese Menschen bedeutet die Haft eine zusätzliche Belastung. Der Verhältnismäßigkeit wegen, aber auch um Gefährdungen und Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen, fordert der JRS, im Gesetz auf die Inhaftierung dieser Personengruppen grundsätzlich zu verzichten.

Inhaftierung von Asylantragstellern: § 14 Abs. 4 AsylVfG, dessen Zweck es ursprünglich war „...der missbräuchlichen Stellung offenkundig aussichtsloser Asylanträge ... begegnen zu können, die allein ... in der Absicht gestellt werden, die Abschiebung zu verhindern“¹⁸, erlaubt inzwischen aufgrund der Haftpraxis, dass viele Flüchtlinge ihr Asylverfahren in der Haft durchlaufen. Dies entspricht weder den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. Art. 32 Abs. 2 GFK) noch dient es der Qualität der Asylentscheidung. Denn eine unabhängige Beratung über das Asylverfahren findet dadurch generell nicht statt. Der JRS fordert deshalb, dass Erstasylantragsteller nicht inhaftiert bzw. dass sie nach Antragstellung sofort entlassen werden. Dazu ist eine Änderung des § 14 Abs. 4 Nr. 3, 4 und 5 AsylVfG notwendig.

Haftdauer: Der JRS drängt aus den oben dargestellten Gründen auf eine Reduzierung der Höchstdauer auf 3 Monate.

5.5 Zurückweisungshaft

Art. 1 Nr. 12 Bst. c) ÄndG-E erweitert § 15 AufenthG um die Absätze 5 und 6, die das Institut der Zurückweisungshaft detaillierter als bislang regeln (das geltende Recht verweist in § 15 Abs. 4 AufenthG lediglich auf § 62 AufenthG). Gegen die vorgesehenen Vorschriften ist einzuwenden:

§ 15 Abs. 5 AufenthG (neu) macht zur Voraussetzung für die Verhängung der Zurückweisungshaft lediglich, dass eine Zurückweisungsentscheidung ergangen sein muss, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann. Dies widerspricht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, denn nach dem Wortlaut der Vorschrift muss noch nicht einmal eine Gefahr dafür bestehen, dass sich der Ausländer der Vollstreckung einer Zurückweisungsentscheidung

¹⁸ Bundestagsdrucksache 13/4948, S. 10 f.

entziehen wird. Hiergegen bestehen vor dem Hintergrund der bereits oben beschriebenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

§ 15 Abs. 6 AufenthG (neu) erlaubt als Alternative zur Sicherungshaft das „Verbringen“ des Ausländers in den Transitbereich des Flughafens oder in eine Unterkunft. Sollte mit dem „Verbringen“ das gewahrsamsartige Festhalten (analog dem Verfahren in § 18a AsylVfG) gemeint sein – und darauf deutet die Begründung hin –, widerspräche dies der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Nach dessen *Amuur*-Entscheidung¹⁹ ist auch eine solche Maßnahme eine dem Richtervorbehalt unterliegende Freiheitsentziehung. Zu beachten ist auch Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 2005/85/EG („Richtlinie Asylverfahren), dem zufolge die Mitgliedsstaaten die rasche gerichtliche Überprüfung einer jeden Ingewahrsamnahme sicherzustellen haben.²⁰

5.6 Menschen ohne Aufenthaltsstatus

Dem Deutschen Bundestag liegen zur Zeit mindestens zwei Petitionen – darunter eine noch aus der 14. Wahlperiode – vor, die eine Verbesserung der Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus zum Ziel haben. Außerdem darf an die Sachverständigenanhörung des Innenausschusses zu diesem Thema am 26.6.2006 erinnert werden.²¹

Insbesondere laufen die dem Bundestag unterbreiteten Vorschläge darauf hinaus, die Wahrnehmung elementarer Grundrechte vom Aufenthaltsstatus unabhängig werden zu lassen. Leider sind die Anregungen im ÄndG-E überhaupt nicht berücksichtigt worden.

5.7 Sozialleistungsrechtliche Fragen und Umsetzung der Aufnahmerichtlinie

Bedauerlicherweise geht der ÄndG-E kaum auf die zahlreichen sozialrechtlichen Probleme von Ausländern in Deutschland ein. Stattdessen soll sogar der Zeitraum, in dem Schutzsuchende nur abgesenkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, um ein Jahr verlängert werden. Dabei besteht ein ganz anderer Handlungsbedarf, insbesondere bei den Regelungen über die Gesundheitsversorgung in §§ 4, 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Auch hier sind die sich aus dem Völkerrecht ergebenden Maßstäbe anzulegen.

Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) haben sich die Vertragsstaaten, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, zu einem schrittweisen Vorgehen verpflichtet, um die »volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen« (Art. 2 Abs. 1). Die Staaten sind dabei durch Art. 2 Abs. 2 ausdrücklich verpflichtet, bei der Umsetzung des Paktes jede Diskriminierung unter anderem auf Grund der Hautfarbe, der nationalen Herkunft oder »des sonstigen Status« zu verhindern. Dieses Diskriminierungsverbot lässt bei der Gewährung sozialer Rechte eine Un-

¹⁹ InfAusIR 1997, 49 mit Anm. Rittstieg.

²⁰ Siehe dazu auch Günter Renner, Europäische Mindestnormen für Asylverfahren. ZAR 2003, 88 <94 f.>.

²¹ Siehe Protokoll Nr. 16/15.

terscheidung nach dem ausländerrechtlichen Status eines Menschen nur dann zu, wenn sie gesetzlich vorgesehen und mit der Natur der jeweils betroffenen Rechte vereinbar ist (Art. 4). Auch eine durch objektive Gründe zu rechtfertigende Unterscheidung darf nicht den Kerngehalt der jeweiligen Rechte verletzen. Dies ist bei der Anwendung der deutschen Normen zu beachten, besonders wenn es um die folgenden Rechte geht:

- Recht auf Soziale Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung (Art. 9);
- Recht eines jeden auf angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, das bedeutet vor allem ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung (Art. 11 Abs. 1);
- Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit einschließlich der Nutzung medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung im Krankheitsfall (Art. 12).

Die Bundesregierung hat betont, sie prüfe »bei allen Gesetzgebungsvorhaben, ob diese im Einklang mit den einschlägigen, von Deutschland ratifizierten mehrseitigen internationalen Verträgen stehen. Dazu gehören auch die deutschen Verpflichtungen aus dem IPwskR.«²²

Eine Unterscheidung auf Grund der Ausländereigenschaft bei der Wahrnehmung der sich aus dem Sozialpakt ergebenden Rechte stellt auch einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung dar. Wie der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30²³ feststellt, schreibt der Sozialpakt Menschenrechte fest, die von den Staaten jeder ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Person gewährt werden müssen.

Ein Diskriminierungsverbot ergibt sich außerdem aus Art. 14 EMRK: Das hierdurch garantierte Recht auf Freiheit von Diskriminierung unter auf Grund der nationalen Herkunft oder »eines sonstigen Status« führt zu einem Verbot der Differenzierung bei Sozialleistungen nach der Staatsangehörigkeit. Der EGMR hat zunächst in der Rechtssache *Gaygusuz*²⁴ entschieden, dass eine unterschiedliche Behandlung von In- und Ausländern dann das Diskriminierungsverbot des Art. 14 verletzt, wenn ihr keine objektive und vernünftige Rechtfertigung zugrunde liegt. Dies ist der Fall, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt oder ein angemessenes Verhältnis zwischen den betroffenen Interessen und dem Ziel nicht hergestellt werden kann. Der Staat genießt zwar einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der Bewertung, ob und wie weit Unterschiede in ansonsten ähnlichen Situationen eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Allerdings müssen sehr schwerwiegende Gründe dargelegt werden, damit eine solche Behandlung, die einzig auf der nationalen Herkunft beruht, als konventionskonform betrachtet werden kann. Dieser Ansatz wurde in der Rechtssache *Poirrez*²⁵ aus-

22 Bundestagsdrucksache 15/2319, S. 36 f.

23 General Recommendation 30: Discrimination against non-citizens. U.N. Doc. CERD/C/64/Misc 11/rev.3, 12 March 2004.

24 EGMR, Urteil vom 16.9.1996 – Nr. 39/1995/545/631 (*Gaygusuz* ./ Österreich) – InfAusIR 1997, 1.

25 EGMR, Urteil vom 30.9.2003 – Nr. 40892/98 (*Poirrez* ./ Frankreich).

geweitet: Hier entschied der EGMR, dass die unterschiedliche Behandlung zwischen Staatsangehörigen von Vertragsstaaten der EMRK bzw. Angehörigen von Staaten, mit welchen entsprechende Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen worden sind, einerseits und anderen – auch außereuropäischen! – Ausländern andererseits, soweit der Bezug von Sozialleistungen insgesamt betroffen ist, weder sachlich noch angemessen ist.

Im Zusammenhang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention muss auch die Europäische Sozialcharta in der 1996 revidierten Fassung (ESC) gesehen werden. Wie der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte festgestellt hat,²⁶ vervollständigen die Garantien in der ESC die sich aus der EMRK ergebenden Rechte; es besteht damit eine »complex interaction« zwischen beiden Vertragswerken. Dies hat zur Folge, dass auch Drittstaatsangehörigen der Genuss fundamentaler sozialer Rechte nicht vorenthalten werden darf. Dies gilt namentlich für den Anspruch auf medizinische Versorgung. Dieses Recht gehört zum Kernbereich menschlicher Würde. Daraus folgt in den Worten des Ausschusses, »dass Gesetze oder Verwaltungspraxis, die Drittstaatsangehörigen, die sich – und sei es illegal – auf dem Boden eines Vertragsstaates aufhalten, das Recht auf medizinische Versorgung vorenthalten, mit der Sozialcharta unvereinbar sind.«²⁷ Dies gilt auch dann, wenn es zwar einen Anspruch auf medizinische Versorgung gibt, dieser aber auf die Beseitigung akuter Lebensgefahr beschränkt ist. In diesem Fall sind besonders die Rechte von Kindern aus Art. 17 ESC im Zusammenwirken mit der UN-Kinderrechtskonvention verletzt.²⁸

Vor diesem Hintergrund erscheinen die deutschen Regelungen, die die soziale Rechtsstellung von Ausländern betreffen, als in großen Teilen unzureichend. Noch nicht einmal die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 („Aufnahmerichtlinie“ - AufnRL) ist im ÄndG-E so umgesetzt worden, dass der mit ihr verfolgte Zweck vollständig erreicht wird. Dies sei an den folgenden Problemen, mit denen der Jesuiten-Flüchtlingsdienst in seiner Arbeit ständig konfrontiert ist, näher beschrieben:

5.7.1 Anwendungsbereich

Die AufnRL wird allenfalls in bezug auf Asylsuchende ansatzweise umgesetzt, vor allem durch die mit Art. 3 Nr. 26 vorgeschlagene neue Regelung eines § 47 Abs. 4 AsylVfG (siehe hierzu auch weiter unten). Aus Gründen, die nicht erläutert werden und auch sonst nicht erkennbar sind, macht der ÄndG-E nicht von der mit Art. 3 Abs. 4 AufnRL ausdrücklich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, die Bestimmungen der RL auch auf andere Personengruppen anzuwenden. Gerade angesichts der vielfältigen sozialrechtlichen Probleme von Menschen mit Duldungen wäre dies angebracht.

26 Entscheidung Nr. 14/2003 vom 8.9.2004 (FIDH ./ Frankreich), Zusammenfassung in Asylmagazin 4/2005, S. 3.

27 ebd. Ziffer 32: »The Committee holds that legislation oder practice which denies entitlement to medical assistance to foreign nationals, within the territory of a State Party, even if they are illegally, is contrary to the Charter.«

28 ebd., Ziffern 36 und 37.

5.7.2 Leistungsniveau

Die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gewährten Leistungen (in Sachleistungen, Geld oder Gutscheinen) können keinesfalls als ausreichend angesehen werden, um einen Lebensstandard zu sichern, „der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet“, wie es von Art. 13 Abs. 2 AufnRL verlangt wird-

Vielerorts erfolgt die Unterbringung Asylsuchender in Heimen, also Massenunterkünften, in denen sich mehrere Personen ein Zimmer teilen und stockwerkweise Küche und Sanitäreinrichtungen gemeinsam genutzt werden. Oft liegen diese Unterkünfte am Rande oder außerhalb der Ortschaft. Den Landkreis, in dem sich die Unterkunft befindet, dürfen Asylsuchende aufgrund der sogenannten Residenzpflicht regulär nicht verlassen.

Während des laufenden Asylverfahrens wird höchstens dann eine Arbeitserlaubnis erteilt, wenn auf eine gewünschte Stelle kein Deutscher oder bevorzogter Ausländer vermittelt werden kann. Die Antragstellenden können sich somit ihren Lebensunterhalt nicht selbst verdienen, sondern erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

§ 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG legt die Bedarfspositionen, die durch die Leistungen gedeckt werden sollen, wie folgt fest: »notwendiger Bedarf« an Gütern für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Ge- und Verbrauchsgütern des Haushalts. Der in § 3 Abs. 2 S. 2 AsylbLG für den Fall der Leistungsgewährung außerhalb von Sachleistungen festgelegte Gesamtwert dieser Hilfeleistungen, deren Höhe seit 1993 unverändert ist, obwohl § 3 Abs. 3 AsylbLG die jährliche Anpassung vorsieht, liegt weit unterhalb der Regelsätze nach SGB II oder SGB XII und damit unter den amtlichen Werten für ein Existenzminimum (siehe dazu etwa den Bericht der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2008 - BT-Drs. 16/3265 -. Danach beträgt das jährliche steuerfreie „sächliche Existenzminimum“ im Jahre 2008 für Alleinstehende 7.140 Euro, für Ehepaare 12.276 Euro und für Kinder 3.648 Euro). Eigentümlicherweise hat der Gesetzgeber noch nicht einmal im Rahmen des ZuwG die Wertangaben des § 3 Abs. 2 AsylbLG in Euro umgeändert, obwohl er das an anderer Stelle durchaus getan hat (siehe etwa die Änderungen der Beträge in § 5 Abs. 2 AsylbLG durch Art. 8 Nr. 4 ZuwG und in § 13 Abs. 2 AsylbLG durch Art. 8 Nr. 8 ZuwG).

Das Hilfeniveau liegt also weit unter dem, was deutsche Leistungsempfänger erhalten. Teilweise werden die Leistungen nicht als Bargeld gewährt, sondern in Form von Nahrungsmittelpaketen oder von Chipkarten, die den Einkauf in ausgewählten Läden vorschreiben.

Diese Bedingungen bringen eine soziale Isolation mit sich. Außerdem verstreichen für viele Menschen die Monate und Jahre mit Warten, ohne dass Möglichkeiten bestehen, die persönliche, berufliche und familiäre Perspektive aktiv in die Hand zu nehmen und zu beeinflussen.

Diese Bedingungen haben gravierende Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen, insbesondere in Fällen besonders verwundbarer Gruppen.

Vor diesem Hintergrund ist die beabsichtigte Verlängerung der Zeit, in der Schutzsuchende nur Leistungen nach dem abgesenkten Niveau erhalten, von drei auf vier Jahre (Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 ÄndG-E) unverantwortlich!

5.7.3 Informationsvermittlungspflicht

Art. 3 Nr. 26 ÄndG-E führt in § 47 AsylVfG einen neuen Abs. 4 ein, dem zufolge innerhalb von 15 Tagen die Aufnahmeeinrichtung den Asylbewerber – möglichst schriftlich – auf seine Rechte und Pflichten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie auf Beratungs- und Rechtsbeistandsmöglichkeiten hinweisen soll. Dazu bemerken wir:

Diese Informationspflicht sollte nicht nur die Aufnahmeeinrichtung, sondern alle mit der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes betraute Behörden treffen. Denn insbesondere nach einer Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung und einem Umzug des Betroffenen ergibt sich ein erneuter Informations- und Beratungsbedarf.

Es sollte geregelt werden, dass diese Informationspflicht nicht nur gegenüber Asylsuchenden, sondern gegenüber allen Hilfe suchenden Ausländern – oder zumindest denjenigen, die von § 1 AsylbLG erfasst werden – besteht. Daher wäre zu überlegen, die Regelung nicht im AsylVfG, sondern im AsylbLG zu verankern.

Es ist unverständlich, warum der ÄndG-E die Höchstdauer von 15 Tagen ungeprüft aus Art. 5 Abs. 1 AufnRL übernimmt. Angesichts des sich unmittelbar ergebenden Informations- und Beratungsbedarfs sollte entweder die Frist wesentlich verkürzt oder zumindest die Vorschrift so gefasst werden, dass die Informationen „innerhalb von *höchstens* fünfzehn Tagen“ gegeben werden müssen.

5.7.4 Gesundheitsversorgung

Nach Art. 15 Abs. 2 AufnRL gewähren die Mitgliedsstaaten Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe. Diese Personengruppe und die ihnen zu gewährenden Hilfen werden – beispielsweise, nicht abschließend! – in Art. 17 ff AufnRL näher beschrieben.

Demgegenüber stellen die gegenwärtigen Vorschriften in §§ 4, 6 AsylbLG bedauerlicherweise nicht sicher, dass die Betroffenen tatsächlich die für sie notwendige Hilfe erhalten. Insbesondere die – fachlich nicht nachvollziehbare – Trennung zwischen akuter und chronischer Erkrankung in § 4 AsylbLG lässt immer wieder erhebliche Probleme entstehen, insbesondere im Zusammenhang mit der Behandlung von Traumatisierten und anderen psychisch Erkrankten.

Im ursprünglichen Gesetzentwurf war ein neuer § 6 Abs. 3 AsylbLG vorgesehen, der die Gewährung medizinischer – einschließlich psychologischer und psychotherapeutischer – Be-

handlung zur Deckung besonderer Bedürfnisse vorsah, dies allerdings auf einen sehr kleinen Personenkreis beschränkte und daher weit selbst hinter den umzusetzenden Bestimmungen zurück blieb. **Aber selbst diese Vorschrift ist nun gestrichen worden.**

Eine realitätsnahe Umsetzung der Artt. 15 Abs. 2, 17 ff. AufnRL in deutsches Recht steht somit noch aus. Konkrete Maßnahmen könnten sein:

Umgang mit Traumatisierten, Folteropfern und anderen Behandlungsbedürftigen

Die Fachkenntnis bezüglich der Feststellung besonderer Bedürfnisse und der Einschätzung, inwieweit eine Behandlung notwendig ist, liegt bei den psychosozialen (Behandlungs-) Zentren und anderen spezialisierten Einrichtungen. Eine Einzelfallprüfung sollte also von Strukturen des versorgenden Gesundheitswesens (nicht vom BAMF) verantwortungsvoll durchgeführt werden.

Es ist sicherzustellen, dass, wenn nötig, für die Arbeit im Gesundheitswesen ausgebildete Dolmetscher hinzugezogen werden können, die aus öffentlichen Mitteln hierfür bezahlt werden.

Wenn durch die Einzelfallprüfung eine positive Entscheidung gefällt wurde, muss der Zugang zu Behandlung automatisch erfolgen.

Daraus folgt, dass ein Mechanismus entwickelt werden muss, der sicherstellt, dass diejenigen, die die Einzelprüfungen durchführen, dies unabhängig von internen oder äußeren (materiellen) Zwängen tun können. Ein transparentes und objektives Review-Instrument sollte entwickelt werden, um eine qualifizierte Einzelfallprüfung sicher zu stellen.

Die Zentren oder andere qualifizierte Experten (mit Fachwissen in Bezug auf Behandlung der Folgen von Folter/schwere Menschenrechtsverletzungen und interkulturellen Kompetenzen) sollten in regelmäßigen Abständen als unabhängige Experten konsultiert und konstruktive Kritik an den Aufnahmeprogrammen eingebracht werden können.

Die zu gewährende Hilfe sollte breit definiert werden und psychologische Dienste (Beratung, Therapie), psychosoziale Beratung/Unterstützung, sekundär präventive Programme (z.B. Umweltgestaltung, Gemeinschaftsaktivitäten) und ergänzende Angebote umfassen.

Umgang mit Minderjährigen

Nach Art. 18 Abs. 1 AufnRL berücksichtigen die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Minderjährige berührenden Bestimmungen der Richtlinie vorrangig das Wohl des Kindes.

Zentral sind in der deutschen Praxis die Methoden der Altersfeststellung: Wie kann das Wohl des Kindes vorrangig berücksichtigt werden, wenn die Verfahren bestreiten, dass ein Individuum ein Kind ist? Eine angemessene Altersbestimmung ist ein zentraler Aspekt zur Sicherstellung des Wohl des Kindes.

Die Altersbestimmung ist ein Risikoabschätzungsprozess und erfordert einen multidisziplinären Ansatz, welcher eine gewisse Zeitspanne in Anspruch nimmt. Dies hat zur Folge,

dass das Individuum als Kind behandelt werden muss, bis der Beurteilungsprozess abgeschlossen ist. Vereinfachte Modelle der Alterseinschätzung sind wissenschaftlich und ethisch unverantwortbar.

Die Mitgliedstaaten tragen nach Art. 18 Abs. 2 AufnRL dafür Sorge, dass Minderjährige, die Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewesen sind oder unter bewaffneten Konflikten gelitten haben, Rehabilitationsmaßnahmen in Anspruch nehmen können und dass im Bedarfsfall eine geeignete psychologische Betreuung und eine qualifizierte Beratung angeboten wird.

Dabei ist das körperliche Alter nicht der einzige Faktor. Auch die psychologische Entwicklung und emotionale Reife müssen berücksichtigt werden.

Es existiert eine Diskrepanz zwischen den Dienstleistungen, welche ein 17½ jähriges und ein 18 jähriges Folteropfer erhält. Angesichts der Feststellungen bezüglich der emotionalen Reife und psychischen Entwicklung ist es von großer Bedeutung, dass physisches Alter im entsprechenden Kontext gesehen wird und nicht nur als ein Punkt bis zu welchem die in diesem Artikel beschriebenen Leistungen (nicht) erbracht werden sollen.

Gemäß Art. 19 Abs. 1 AufnRL sorgen die Mitgliedstaaten so bald wie möglich für die erforderliche Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen; die Vertretung übernimmt ein gesetzlicher Vormund oder erforderlichenfalls eine Organisation, die für die Betreuung und das Wohlergehen von Minderjährigen verantwortlich ist, oder eine andere geeignete Instanz. Die zuständigen Behörden nehmen regelmäßige Bewertungen vor.

Gesetzliche Vormünder, die eine angemessene Ausbildung und Fachkenntnisse in der speziellen Bedürfnisse ihres Klientels haben, sind in fast allen Fällen zum Wohl des Kindes, besonders dann, wenn die Kinder besondere Bedürfnisse haben.

Die Unterstützung durch Ehrenamtliche ist eine notwendige und wertvolle Ergänzung der gesetzlichen Vormundschaft und sollte von staatlicher Seite gefördert werden. Dies soll jedoch nicht dazu führen, dass sich staatliche Organe der Verantwortung entziehen. Wo Alternativen überlegt werden, muss dies in Konsultation mit Fachleuten aus dem Gesundheitswesen, welche die nötige Expertise (Fachwissen und interkulturelle Kompetenz) besitzen, geschehen. Ein transparentes und objektives Review-Instrument müsste entwickelt werden um einen förderlichen Ablauf zu garantieren.

Umgang mit Opfern von Folter und Gewalt

Die Mitgliedstaaten tragen nach Art. 20 AufnRL dafür Sorge, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die Behandlung erhalten, die für Schäden, welche ihnen durch die genannten Handlungen zugefügt wurden, erforderlich ist.

Die erforderliche Behandlung für Asylbewerber, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, muss innerhalb eines interdisziplinären und ganzheitlichen klinischen Ansatzes stattfinden und folgende Angebote beinhalten: medizinische, soziale, psychologisch/psychotherapeutische, rechtliche (Kompensation / Wiedergutmachung bzw. Entschädigung) und spirituelle Angebote.

Die erforderliche Behandlung beinhaltet das Hinzuziehen von qualifizierten Dolmetschern für den Fall, dass eine sprachliche Verständigung nicht in ausreichendem Maße möglich ist. Es gelten hierfür die Standards für Dolmetscher im Gesundheitswesen.

Familiäre und kulturelle Bedürfnisse müssen beachtet werden, um die 'erforderliche Behandlung' zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass die Behandlung dem persönlichen Kontext der Asylbewerber entsprechen muss. Daraus folgt wiederum, dass eine Dokumentation der Lebensgeschichte notwendig ist, um eine adäquate Einschätzung der 'erforderlichen Behandlung' und materiellen Bedürfnisse zu gewährleisten.

Die erforderliche Behandlung muss durch qualifizierte Kliniker durchgeführt werden. Diese Expertise findet sich momentan hauptsächlich innerhalb der Psychosozialen und Behandlungszentren.

Berlin, den 17. Mai 2007

A handwritten signature in black ink, reading 'Stefan Keßler'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Stefan Keßler
Policy Officer