

Dr. Hans-Eckhard Sommer
Ministerialrat
Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht
Bayerisches Staatsministerium des Innern

München, 12.04.2013

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Ausschussdrucksache
17(4)706 E

Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Verbesserung der Situation Minderjähriger im Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht (BT-Drucksache 17/9187); hier: Stellungnahme als Sachverständiger

Allgemeines

1. Mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD soll besonderen Bedürfnissen Minderjähriger bei der Behandlung aufenthalts- und asylrechtlicher Fragen Rechnung getragen werden. Zu diesem Zweck wird die Änderung verschiedener Vorschriften aus dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG), dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) und dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) vorgeschlagen. Als Grund für die vorgeschlagenen Änderungen wird die vermeintliche Notwendigkeit der Anpassung des nationalen Rechts an die Maßstäbe der UN-Kinderrechtskonvention angeführt.
2. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) wurde am 20. November 1989 durch die UN-Vollversammlung beschlossen. Die damalige Bundesregierung hat bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen im Jahr 1992 eine insgesamt aus fünf Punkten bestehende Interpretationserklärung abgegeben, die allgemein als „Vorbehaltserklärung“ zur UN-Kinderrechtskonvention bezeichnet wurde. Von Bedeutung war hiervon zuletzt noch der ausländerrechtliche Vorbehalt:

„Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.“

In Umsetzung des Koalitionsvertrags zwischen CDU/CSU und FDP beschloss das Bundeskabinett am 03.05.2010, die Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen. Am 26.03.2010 hatte der Bundesrat die Rücknahmeabsicht begrüßt. Die Bundesregierung übergab am 15.07.2010 den Vereinten Nationen das Schreiben über die Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung.

3. Die rein deklaratorische Interpretationserklärung war aus ausländerrechtlicher Sicht nicht zwingend erforderlich. Dass sie aber einen wichtigen Zweck der Klarstellung erfüllte und der Vermeidung von Über- und Fehlinterpretationen, sowie von Rechtsunsicherheiten beim Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts diene, zeigt der vorliegende Gesetzentwurf. Von vielen Politikern und Verbänden wurden letztlich mit der Rücknahme der Erklärung Erwartungen verbunden, die sich nach dem Inhalt der Konvention nicht erfüllen können.

Die UN-Kinderrechtskonvention bindet als zwischenstaatliches Völkerrecht die Vertragsstaaten, ohne eine unmittelbare Geltung für die Bürger zu entfalten. Subjektive Rechte auf Einreise oder Aufenthalt allein auf Grund der Minderjährigkeit ausländischer Kinder werden durch die Konvention nicht begründet. Unabhängig davon berücksichtigt das deutsche Ausländerrecht die Regelungen der Konvention bereits heute in vollem Umfang. Eine Änderung von bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften ist durch die Rücknahme gerade nicht veranlasst (vgl. BT-Drs. 16/6076; 17/3938). Die Vorbehaltserklärung konnte zurückgenommen werden, weil mit der Rücknahme gerade kein rechtlicher Änderungsbedarf verbunden war.

4. Die deutsche Rechtslage ist heute maßgeblich geprägt von Entwicklungen auf europäischer Ebene. Derzeit steht die Schaffung des gemeinsamen europäischen Asylsystems vor der Verabschiedung. Insbesondere die anstehende Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie wird Vorgaben machen, die auch die hier angesprochenen Fragestellungen betreffen. Dem sollte nicht vorgegriffen werden.

Bewertung einzelner Änderungsvorschläge

Im Folgenden wird aus Sicht der ausländerrechtlichen Praxis auf die wesentlichen vorgeschlagenen Änderungen eingegangen

1. Kindeswohl

Mit den vorgeschlagenen Änderungen in § 12 Absatz 3 AsylVfG und § 1 Absatz 3 AufenthG soll in das Asylverfahrens- und das Aufenthaltsrecht jeweils eine klarstellende Regelung aufgenommen werden, wonach bei allen Maßnahmen, von denen Minderjährige betroffen sind, das Kindeswohl ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt ist. Dieser Klarstellung bedürfe es, da die Gerichte bislang sehr zögerlich mit einer Umsetzung des Kindeswohls seien. Letztlich erweckt der Gesetzentwurf den Eindruck, das Kindeswohl werde bislang bei

asyl- und aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen nicht ausreichend berücksichtigt und Grund- und Menschenrechte, oder die sich aus der Kinderrechtskonvention ergebenden Rechte würden nicht gewahrt. Dies trifft nicht zu.

Die Ausländerbehörden wie die Verwaltungsgerichte berücksichtigen seit jeher im Rahmen von Art. 6 GG und Art. 8 EMRK sowie des geltenden Asyl- und Aufenthaltsrechts tagtäglich das Kindeswohl als vorrangigen Gesichtspunkt bei Abwägungsentscheidungen in dem von den bundesgesetzlichen Regelungen und der obergerichtlichen Rechtsprechung vorgegebenen Umfang. Dem Kindeswohl kommt aber bei der Anwendung des Ausländer- und Asylrechts kein absoluter Vorrang zu (dieser Wertung schloss sich im Übrigen auch die damalige rot-grüne Bundesregierung in BT-Drs. 15/5800, S. 79 an). Gefordert von den einschlägigen nationalen und internationalen Normen wird eine Einzelfallabwägung zwischen den Belangen des Kindes und den öffentlichen Belangen. Auch die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls nach Maßgabe der genannten Vorschriften wie auch von Art. 3 der Kinderrechtskonvention schließt nachteilige Entscheidungen im Rahmen einer Abwägung nicht aus.

In diesem Ergebnis muss sich letztlich auch die vom Gesetzentwurf beabsichtigte Klarstellung erschöpfen. Sie ist demnach nicht notwendig. Überflüssige Regelungen aber sollte der Gesetzgeber vermeiden. Zudem müsste dann in eine Vielzahl weiterer Gesetze eine derartige Minderjährigenschutzklausel aufgenommen werden.

2. Verfahrensfähigkeit

Der Gesetzentwurf sieht weiter vor, die Verfahrensfähigkeit im Aufenthalts- und Asylrecht von derzeit 16 Jahren auf 18 Jahre anzuheben. § 12 Abs. 1 AsylVfG und § 80 Abs. 1 AufenthG sprechen abweichend vom allgemeinen Verwaltungsrecht Ausländern, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, grundsätzlich die Fähigkeit zur Vornahme von Verfahrenshandlungen zu. Der Bestellung eines Vertreters zur Durchführung des asyl- und des aufenthaltsrechtlichen Verfahrens bedarf es daher bei unbegleiteten Minderjährigen ab 16 Jahren nicht. Unbegleiteten Minderjährigen unter 16 Jahren wird vom Vormundschaftsgericht ein geeigneter Vertreter bestimmt. Die Kinderrechtskonvention steht einer derartigen Differenzierung der Verfahrensfähigkeit nach dem Alter der betroffenen Kinder nicht entgegen:

a) Für § 80 Abs. 1 AufenthG hat das Bundesverwaltungsgericht bereits entschieden, dass die Festsetzung der Verfahrensfähigkeit auf 16 Jahre nicht gegen die Kinderrechtskonventi-

on verstößt. Es hat in seinem Urteil vom 29.11.2012 (Az. 10 C 4.12) ausgeführt:

„Nach § 80 Abs. 1 AufenthG ist fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, sofern er nicht nach Maßgabe des Bürgerlichen Gesetzbuchs geschäftsunfähig oder im Falle seiner Volljährigkeit in dieser Angelegenheit zu betreuen und einem Einwilligungsvorbehalt zu unterstellen wäre. Den gegen diese Regelung geäußerten, aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes – UN-Kinderrechtskonvention (KRK) vom 20. November 1989 (BGBl 1992 II S. 121, 990) – abgeleiteten völkerrechtlichen Bedenken folgt der Senat jedenfalls für das Aufenthaltsrecht nicht.

Gemäß Art. 1 dieses Übereinkommens, das nach Rücknahme der Vorbehaltsklärung durch die Bundesrepublik Deutschland (BGBl 2011 II S. 600) nunmehr auch in Deutschland unmittelbar gilt, ist Kind jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt. Gemäß Art. 2 Abs. 1 KRK achten die Vertragsstaaten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig u.a. von der nationalen Herkunft des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.

Die Auffassung, Art. 1 und 2 KRK stünden einer partiellen Herabsetzung der Mündigkeit nur für einen bestimmten Personenkreis (Ausländer) entgegen (Schmahl, UN-Kinderrechtskonvention, 2012, Art. 1 Rn. 12; Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, II-§ 80 Rn. 11), überzeugt nicht. Personen, die (...) das 16. aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind Kinder i.S.d. Art. 1 KRK. Die in § 80 Abs. 1 AufenthG geregelte partielle Handlungsfähigkeit lässt sowohl die Anwendbarkeit der Konvention als auch die Konventionsrechte in Art. 6 ff. KRK unberührt. Das gilt auch für den unmittelbar aufenthaltsrechtlich relevanten Art. 10 Abs. 1 KRK, wonach die Vertragsstaaten sich verpflichten, von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familiensammenführung gestellte Anträge auf Einreise wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Hinsichtlich der in der Konvention gewährleisteten Rechte enthalten § 62 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 80 Abs. 1 AufenthG auch keine gemäß Art. 2 Abs. 1 KRK verbotene Diskriminierung nach der nationalen Herkunft. Soweit Minderjährige im nationalen Recht hinsichtlich der Handlungs- und infolgedessen auch der Prozessfähigkeit ausnahmsweise einem Volljährigen gleichgestellt werden (vgl. z.B. § 36 Abs. 1 SGB I), knüpft dies nicht an die Staatsangehörigkeit an. Die gesetzlichen Ausnahmen gelten vielmehr für bestimmte Sachbereiche, in denen sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Betroffenen zur Anwendung kommen. Dass sich die Bereichsausnahme im Ausländerrecht im Ergebnis nur bei ausländischen Kindern auswirkt, liegt in der Natur der Sache und stellt keine Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit dar.“

Das Bundesverwaltungsgericht hat damit die von Seiten der Ausländerbehörden stets vertretene Auffassung bestätigt, dass sich aus der Kinderrechtskonvention keine Notwendigkeit einer Änderung der Verfahrensfähigkeit im Aufenthaltsrecht ableiten lässt.

b) Das Bundesverwaltungsgericht hat bislang nicht entscheiden müssen, ob auch die parallele asylverfahrensrechtliche Regelung des § 12 AsylVfG mit der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar ist. Allerdings lässt sich die obige Begründung größtenteils auch auf das Asylverfahrensrecht übertragen. An der allein noch fraglichen Vereinbarkeit des § 12 AsylVfG mit Art. 22 der Kinderrechtskonvention (Schutz für Flüchtlingskinder) hat allerdings etwa das OVG Münster im Beschluss vom 22.05.2012 (5 A 609/11.A) letztlich keine Zweifel gehabt. Es hat dazu ausgeführt:

„§ 12 Abs. 1 AsylVfG bestimmt, dass ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach dem Asylverfahrensgesetz fähig ist, sofern nicht die in der Vorschrift aufgeführten Ausnahmen eingreifen. Schon dieser eindeutige Wortlaut steht einer Auslegung entgegen, nach der es für einen wirksamen Asylantrag eines hiernach handlungsfähigen Ausländers der gesetzlichen Vertretung bedarf. Im Übrigen ist Art. 22 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention so allgemein gefasst und der Konkretisierung durch innerstaatliches Recht bedürftig, dass sich eine völkerrechtskonforme Auslegung dahingehend verbietet, diese Bestimmung gegenüber § 12 Abs. 1 AsylVfG als lex specialis oder aus anderen Gründen rechtlich vorrangig anzusehen. In welcher Form das innerstaatliche Recht den nach Art. 22 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention gebotenen "angemessenen Schutz" sowie "humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte" gewährt, ist in erster Linie durch den Gesetzgeber zu entscheiden. Dies muss nicht notwendig dadurch geschehen, dass erst 18-Jährige im Asylverfahren als handlungsfähig angesehen werden. Angemessener Schutz kann auch durch eine sachgerechte Beratung und Hilfestellung geboten werden, für die etwa mitreisende Eltern sorgen können. Selbst der möglicherweise mangelnde Überblick eines unbegleiteten jugendlichen Asylsuchenden zwischen 16 und 18 Jahren gegenüber einem Volljährigen lässt sich erforderlichenfalls durch die Bestellung eines Ergänzungspflegers kompensieren.(...)“

Ob darüber hinaus jugendlichen Minderjährigen über 16 Jahren generell zu ihrem eigenen Schutz die ihnen durch § 12 Abs. 1 AsylVfG als Rechtserweiterung gewährte Teiljährigkeit wieder entzogen werden soll, ist hingegen eine durch die UN-Kinderrechtskonvention nicht notwendig gebotene rechtspolitische Forderung, über die allein der innerstaatliche Gesetzgeber zu entscheiden hat.

Die vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen zur Verfahrensfähigkeit sind im Ergebnis nicht durch die UN-Kinderrechtskonvention vorgegeben. Insbesondere ist überzeugend festgehalten, dass kein Verstoß gegen das in der Konvention geregelte Gleichbehandlungsgebot vorliegt.

3. Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger; länderübergreifende Umverteilung

Der Gesetzentwurf bezweckt Einschränkungen hinsichtlich der Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern und hinsichtlich der Möglichkeit länderübergreifender Verteilungen. Neben der beabsichtigten Anpassung der Verfahrensfähigkeit (s.o.), die sich un-

mittelbar auf die Zulässigkeit der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften und einer Unzulässigkeit der länderübergreifenden Verteilung auswirken würde, wird flankierend ein ausdrückliches Verbot der jugendhilferechtlichen Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften (§ 42 Absatz 1 Satz 3 SGB VIII-E), sowie eine Aufhebung der Verpflichtung, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, geregelt. Hierfür besteht kein Bedarf:

In der Praxis wird bereits heute der besonderen Schutzbedürftigkeit unbegleiteter eingereister minderjähriger Ausländer im erforderlichen Umfang Rechnung getragen. Die geltende Rechtslage ist insofern unbedenklich. Länderübergreifende Verteilungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden finden ebenso wie die Unterbringung außerhalb von Jugendhilfeeinrichtungen nur in Einzelfällen statt:

a) Länderübergreifende Verteilung

Nach § 42 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII erfolgt zunächst eine Inobhutnahme der Betroffenen durch das zuständige Jugendamt. Regelmäßig kommt das Jugendamt nach der Inobhutnahme bei der erforderlichen Prüfung des Jugendhilfebedarfs zum Ergebnis, dass eine Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung angezeigt ist. Dies steht in aller Regel bereits einer Verteilung in andere Bundesländer entgegen. Es kommt allenfalls in begründeten Einzelfällen zu einer Umverteilung, die in diesen Fällen oftmals gerade im Interesse der Betroffenen ist.

Es erscheint grundsätzlich sinnvoll, das gesetzliche Spannungsverhältnis zwischen der für alle Kinder und Jugendlichen verpflichtenden Inobhutnahme nach § 42 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII und der asylverfahrensrechtlich bzw. ausländerrechtlich vorgesehenen Verteilung Betroffener auf die Länder einer klaren Lösung zuzuführen. Hierin ist dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Zur Vermeidung von Missbrauchsfällen und im Sinne der vorrangig betroffenen großen Städte wäre eine grundsätzliche Überprüfung angezeigt, ob eine Verteilung vor einer (zwingenden) Inobhutnahme erfolgen könnte. Man kann durchaus hinterfragen, ob eine Verteilung innerhalb Deutschlands vor einer Inobhutnahme oder auch parallel dazu dem Wohl der Betroffenen tatsächlich zuwider liefe. Zudem werden Asylanträge für einzelne Herkunftsländer nur an bestimmten Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge bearbeitet. Dort stehen entsprechende Dolmetscher und für die Länder sachkundige Mitarbeiter zur Verfügung. Es besteht also ein gewisses verfahrensbezogenes

Interesse an der Möglichkeit einer länderübergreifenden Verteilung auch unbegleiteter minderjähriger Ausländer.

Nachdem aber die Kinderrechtskonvention kein Unterlassen einer länderübergreifenden Verteilung fordert, besteht kein Zweifel, dass die derzeitige Rechtslage und insbesondere auch die demgegenüber noch restriktiverer Praxis mit den Vorgaben der Konvention übereinstimmen.

b) Unterbringung in Jugendhilfeeinrichtungen

Es ist keine Praxis eines Bundeslandes bekannt, die zu einer regelmäßigen Unterbringung von sechzehn- und siebzehnjährigen unbegleiteten minderjährigen Ausländern in herkömmlichen Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften führen würde, was vom vorliegenden Gesetzentwurf gerade vermieden werden soll. In Bayern gilt seit 2005 das sogenannte Vier-Stufen-Konzept, das mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege entwickelt wurde und derzeit in einem umfassenden Diskussionsforum hinsichtlich eines Weiterentwicklungsbedarfs überprüft wird. Unbegleitete Minderjährige, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, sind nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. In einem besonderen abgetrennten Bereich der Aufnahmeeinrichtung für unbegleitete Minderjährige werden die Jugendlichen von 16 bis 18 Jahren nach der Inobhutnahme zunächst aufgenommen. Dort erhalten sie eine spezielle Betreuung und in einem Clearingverfahren wird von sozialpädagogischen Fachkräften je nach individuellem Hilfebedarf festgestellt, ob eine Unterbringung entweder in Jugendhilfeeinrichtungen (Stufen 1 und 2), in speziell eingerichteten und besonders betreuten Wohngruppen innerhalb einer Gemeinschaftsunterkunft (Stufe 3), oder in einer üblichen, aber pädagogisch betreuten Gemeinschaftsunterkunft (Stufe 4) erfolgt. Ganz überwiegend erfolgt eine Unterbringung dabei in den Stufen 1 und 2, sowie in Jugendhilfemaßnahmen außerhalb von Einrichtungen.

§ 42 SGB VIII entspringt keine Pflicht des Jugendamtes, zwingend eine Betreuung in einer Jugendhilfeeinrichtung zu ermöglichen. Dies wird zwar regelmäßig der Fall sein. Letztlich aber muss das zuständige Jugendamt prüfen und entscheiden, welchen Jugendhilfebedarf der oder die Jugendliche hat. Eine Unterbringung der betroffenen Personen in Jugendhilfeeinrichtungen oder ähnlichen Einrichtungen unabhängig vom persönlichen Hintergrund würde dem nicht gerecht. Auch lässt sich eine Pflicht zur

Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung unabhängig vom individuellen Bedarf der UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere dem in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführten Art. 20 Abs. 3 der Konvention, nicht entnehmen. Denn Art. 20 Abs. 3 spricht davon, dass als andere Form der Betreuung, die vom Staat zur Verfügung zu stellen ist, „*unter anderem die Aufnahme in eine Pflegefamilie, die Kafala nach islamischem Recht, die Adoption oder, falls erforderlich, die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung*“ in Betracht kommt. Diese Formulierung, die gerade keine zwingende Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung fordert, lässt Platz für die Ausgestaltung der Unterbringung durch den nationalen Gesetzgeber ausgerichtet am individuellen Bedarf des Einzelnen, soweit das Kindeswohl insgesamt beachtet wird.

4. Flughafenverfahren; Zurückweisung an der Grenze

Der Gesetzentwurf sieht weiter die Abschaffung des Flughafenverfahrens nach § 18a AsylVfG und der Möglichkeit der Zurückweisung für unbegleitete minderjährige Ausländer vor. Hier sind vor allem die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betrauten Behörden, vor allem die Bundespolizei, angesprochen.

Ganz allgemein lässt sich jedoch festhalten, dass mit dem vom Gesetzentwurf vorgesehenen Verzicht auf die Möglichkeit zur Zurückweisung an der Grenze nach § 15 AufenthG über die Anforderungen der Kinderrechtskonvention hinaus ein Einreiserecht allein aufgrund der Minderjährigkeit und der sich nach dem Gesetzentwurf zwingend ergebenden Inobhutnahme vor der Einreise geschaffen würde. Dass sich ein solches Einreiserecht allein aufgrund der Minderjährigkeit aus der Konvention gerade nicht ableiten lässt, war wesentlicher Inhalt der ausländerrechtlichen Interpretationserklärung Deutschlands bezüglich der Kinderrechtskonvention. Der vorliegende Gesetzentwurf würde eine derartige Rechtslage aber de facto schaffen.

Ebenso ist nicht erkennbar, dass die Kinderrechtskonvention eine Abschaffung des ebenfalls selten bei Minderjährigen angewandten Flughafenverfahrens fordern würde. Die angeführte Begründung, wonach die Flughafentransitunterkunft keine „Kinderbetreuungseinrichtung“ im Sinne von Art. 20 Abs. 3 der Kinderrechtskonvention darstelle, überspannt den Regelungsgehalt der Konvention deutlich (siehe dazu schon oben).

Um den Bedürfnissen der unbegleiteten Minderjährigen gerecht zu werden, setzt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch im Flughafenverfahren Sonderbeauftragte für un-

begleitete Minderjährige ein, die im Umgang mit dieser Personengruppe rechtlich, kulturell und psychologisch geschult sind. Ihnen obliegt die Benachrichtigung des zuständigen Jugendamtes (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/8095, Antwort zu Nr. 8). Die künftige Asylverfahrensrichtlinie sieht für beschleunigte Verfahren wie das Flughafenverfahren für unbegleitete Minderjährige zudem besondere Verfahrensgarantien vor, die in das nationale Recht umgesetzt werden müssen. An einer Wahrung des Kindeswohls auch im Rahmen des Flughafenverfahrens bestehen damit keine Zweifel.

5. Altersfeststellung

Die Erfahrungen der Praxis zeigen, dass man sich auf eigene Altersangaben „unbegleiteter Minderjähriger“ nicht verlassen kann. Eine beträchtliche Anzahl jüngerer Asylbewerber trägt wahrheitswidrig vor, minderjährig zu sein. Dies geschieht vor allem mit dem Ziel, trotz negativem Ausgangs des Asylverfahrens nicht abgeschoben zu werden und in den Genuss von Vorteilen bei der sozialen Versorgung und Betreuung zu gelangen.

Vor diesem Hintergrund liegt auf der Hand, dass Altersangaben bei ernsthaften Zweifeln nicht ungeprüft übernommen werden können. Obwohl die Behörden die Überprüfung der Altersangaben von Asylbewerbern ernst nehmen, bleiben nicht selten Fälle von Sozialleistungsbetrug unerkannt. Hierdurch entsteht der öffentlichen Hand ein hoher finanzieller Schaden, da in Frage stehende Jugendhilfeleistungen außerordentlich kostenintensiv sind.

Die Bestimmung des Alters von Personen, die in der Regel bewusst keine Identitätsdokumente vorlegen und auch im weiteren Verfahren ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten zur Vorlage bzw. Beschaffung von Pass- und Identitätspapieren nicht nachkommen, ist dabei seit jeher ein problematisches Unterfangen und mit Unsicherheiten verbunden. Gleichwohl muss es schon aufgrund des Missbrauchspotenzials Ziel der beteiligten Behörden sein, eine möglichst zutreffende Altersfeststellung vorzunehmen. Auch das Ziel, eine einheitliche Altersfeststellung für alle Behörden herbei zu führen, ist sinnvoll. Dieser Aspekt des Gesetzesentwurfs ist daher in der Sache berechtigt.

Angesprochen sind dabei allerdings nicht nur Behörden wie

- die Aufnahmestellen (Erstaufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern),
- das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Verfahrensfähigkeit im Asylverfahren),
- die Jugendämter (Jugendhilfebedarf),

- die Ausländerbehörden (aufenthaltsrechtliche Handlungsfähigkeit),

sondern auch die Familien-/Vormundschaftsgerichte, die jeweils aufgrund eigener Zuständigkeit und in richterlicher Unabhängigkeit Entscheidungen zum Alter der Betroffenen treffen. Die Gerichte sind dabei an zuvor erfolgte behördliche Feststellungen nicht gebunden.

Schon aus diesem Grund erscheint die vom vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene zwingende Beteiligung des Jugendamtes bei verbliebenen Zweifeln nach einer medizinischen Untersuchung – im Bereich des Aufenthaltsrechts – kein ausreichendes Mittel, um eine einheitliche Entscheidung über das Alter eines Ausländers herbei zu führen. Zudem wird eine Beteiligung des Jugendamtes spätestens dann erfolgen, wenn ein Antrag auf Jugendhilfe gestellt wird.

Angesichts des verbreiteten Missbrauchs bei den Altersangaben wäre es Aufgabe des Gesetzgebers, den Behörden verbesserte Möglichkeiten an die Hand zu geben, in Zweifelsfällen das wahre Alter festzustellen, auch gegen den Willen der Betroffenen. Damit könnten in nicht unerheblichem Umfang Kinder- und Jugendhilfekosten vermieden werden, sondern auch die wirklich Minderjährigen von einer gemeinsamen Unterbringung mit Erwachsenen, die sich als Minderjährige ausgeben, besser geschützt werden. Bei dieser Aufgabe aber versagt der Gesetzentwurf.

Schlussbemerkung

Zusammengefasst lässt sich aus der ausländerrechtlichen Praxis überwiegend kein Bedarf für die im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen erkennen. Soweit ein Bedarf grundsätzlich besteht (Altersfeststellungen), sind die Regelungen wenig hilfreich. Hilfe im Hinblick auf den weit verbreiteten Missbrauch mit falschen Altersangaben bietet er nicht, ganz im Gegenteil. Die Kosten in der Kinder- und Jugendhilfe werden sich massiv erhöhen. Zudem dürften die geforderten Regelungen angesichts der anstehenden Umsetzung der neuen Asylverfahrensrichtlinie verfrüht sein.

Eine Notwendigkeit für die vorgeschlagenen Änderungen lässt sich jedenfalls der UN-Kinderrechtskonvention nicht entnehmen.