

## Dialogforum Flughafenverfahren

### Jahresergebnisbericht 2011 (GO Ziffer 8 Satz 1) Endfassung

#### **A. Einleitung:**

Im Jahr 2011 fanden am 25.01.2011, 31.05.2011 und 04.10.2011 Termine des „Dialogforum Flughafenverfahren“ statt. Anknüpfend an die gemeinsame Arbeit im Forum der Jahre 2009 und 2010 (siehe Zusammenfassung im „Jahresergebnisbericht 2010“) wurden verschiedene Themen vorangetrieben und vertieft.

#### **B. Ergebnisse:**

Auch im Jahr 2011 ist es wieder gelungen, gemeinsam mit allen Beteiligten im „Dialogforum Flughafenverfahren“, Verbesserungen und konkrete positive Ergebnisse zu erzielen.

1.

Im Forum am 25.01.2011 zogen alle Beteiligte eine **positive Bilanz** ihrer gemeinsamen Arbeit. Zwar seien bestimmte politische Forderungen im Forum nicht erfüllbar, aber konkrete Verfahrensverbesserungen erzielbar. Das Forum sei ein gutes Instrument jenseits des Einzelfalls und ermögliche einen vertieften Blick auf Arbeit und Interessenlage aller Beteiligten, was durchweg als Horizontenerweiterung anzusehen sei. Gemeinsam habe man Neuland betreten, eine freundliche themen- und sachorientierte Gesprächskultur, positive Kommunikation, sowie größere Transparenz entwickelt.

Auch die Gespräche neben dem Forum verhinderten Vorurteile und Fehltritte. Von Seiten der NGOs habe man durchaus viele der eigenen Vorschläge durchsetzen können, die dann auch tatsächlich umgesetzt und praktiziert werden würden.

Festzustellen sei, dass die Gespräche viel für die Entspannung schwieriger Fälle brächten und die Gesprächspartner alle an Lösungen interessiert seien. Aufgrund der Struktur des Forums funktioniere es besser als viele andere „Dialoge“ mit Behörden.

2.

Das hochkomplexe Thema der „**Altersfestlegung/Altersschätzung**“ **unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge** (UMF) wurde im Hinblick auf das Flughafenverfahren in Frankfurt/M im Benehmen mit den NGOs und den beteiligten Behörden vor Ort positiv weiterentwickelt.

Auch wenn die von Teilen der Forumsteilnehmer vertretene Position, dass UMF und Traumatisierte nicht in das Flughafenverfahren gehörten, nicht aufgegeben werde, fanden substantiierte Vorarbeiten zu diesem Themenkomplex in den Foren am 25.01. und 31.05.2011 statt.

Für den Termin am 04.10.2011 konnte auf Anregung des Hessischen Flüchtlingsrats durch das Bundesamt die Teilnahme von Vertreterinnen des Jugendamtes als externe Gäste des Dialogforums organisiert und damit der aktuellste Sachstand referiert werden (auf den sich der vorliegende Jahresergebnisbericht 2011 im Folgenden weitgehend beschränkt).

Die Clearingstelle des Jugendamtes Frankfurt/M werde inzwischen regelmäßig eingebunden. Das Verfahren gestalte sich in der Weise, dass die Bundespolizei das Jugendamt immer über die Ankunft von UMF informiere.

Bei UMF „unter 16 Jahren“ stelle die Bundespolizei als Behörde des Erstkontakts den PflEGschafts Antrag (§ 12 AsylVfG) beim Amtsgericht. Auch für „unter 16-Jährige“ UMF erfolge jedoch noch eine eigene Begutachtung des Jugendamtes zur Feststellung des Jugendhilfebedarfs nach erfolgter Einreise und Erstvorsprache im Jugendamt.

Das Jugendamt lasse sich die angeblich 16- oder 17-Jahre alten Jugendlichen von der Bundespolizei zur Clearingstelle bringen. Hier werde durch zwei Clearingstellenmitarbeiter mittels Dolmetscher ein längeres (20 Minuten bis zu 1 ½ Stunden) Gespräch geführt, danach erfolge die Altersschätzung, orientiert am „Clearing-Erlass“ des Hessischen Sozialministeriums. Hierbei werde die zu schätzende Person über die Folgen der fiktiven Altersfestlegung belehrt.

Resultiere die Einschätzung der Clearingstellenmitarbeiter in der Überzeugung, dass das 18. Lebensjahr nicht vollendet sei, stelle das Jugendamt einen Antrag auf Bestellung der PflEGschaft beim Amtsgericht, verbunden mit der Bestellung eines Ergänzungspflegers für die ausländer- und asylrechtlichen Belange.

Das zu Beginn des „Dialogforum Flughafenverfahren“ ab Mitte 2009 im Benehmen von Kirchlichem Flüchtlingsdienst und Bundesamt praktizierte „PflEGschafts Antragsverfahren“ für minderjährige, aber nach deutschem Recht asylrechtlich verfahrenshandlungsfähige Personen (16-/17-Jährige, § 12 AsylVfG) unter einverständlichem Zuwarten des Bundesamtes mit der Aktenanlage bis nach erfolgten PflEGgerbestellung durch das Amtsgericht ist hierdurch in den Hintergrund getreten.

Falls die Clearingstelle hingegen zur Einschätzung gelange, dass die Person 18 Jahre oder älter sei, werde auch dies schriftlich festgehalten, ein PflEGschafts Antrag werde daher nicht gestellt.

Insoweit sei zu bedenken, dass die Bestellung einer PflEGschaft für einen Erwachsenen diesen in seinen/ihren Persönlichkeitsrechten beschränke, was problematisch und nicht rechtens sei. Auch sei es problematisch, einen einmal erlassenen PflEGschaftsbeschluss im Nachgang beim Amtsgericht wieder aufheben zu lassen. In Einzelfällen versuche daher das Jugendamt, das Amtsgericht in die Altersbestimmung mit einzubeziehen.

Falls die Clearingstelle die Person für volljährig halte, werde der Kirchliche Flüchtlingsdienst per Fax unterrichtet.

Der Kirchliche Flüchtlingsdienst bemängelt an dieser Stelle, dass in der Praxis nicht wie vereinbart vom Jugendamt bzw. der Clearingstelle des Jugendamtes informiert wird.

Die Clearingstelle des Jugendamtes fühle sich an das im PflEGschaftsbeschluss des Amtsgerichts niedergelegte – angebliche – Alter des UMF gebunden. Die Entlassung aus der PflEGschaft/Ende des Jugendhilfebedarfs erfolge mit Erreichung der Volljährigkeit.

Der Altersschätzung/-festlegung werde keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt, da sich jeder jederzeit an das Amtsgericht wenden könne, um einen PflEGschaftsbeschluss herbeiführen oder abändern zu lassen.

Aus Sicht des UNHCR sei es zu begrüßen, das die Altersfestsetzung am Flughafen durch die Clearingstelle in Frankfurt durchgeführt werde und dass diese auf ausführlichen Gesprächen durch zwei erfahrenen Mitarbeiter/innen des Jugendamtes mit dem Betroffenen beruhe. Eine Überprü-

fungsmöglichkeit durch eine weitere Instanz sei jedoch aufgrund der einschneidenden Rechtsfolgen notwendig. Daher sollte darauf hingewirkt werden, dass das zuständige Familiengericht eine Pflegschaftsbestellung nicht aufgrund von Zweifeln an der Minderjährigkeit ablehnt, ohne sich einen persönlichen Eindruck von dem/der Betroffenen im Rahmen einer mündlichen Verhandlung gemacht zu haben.

Der Kirchliche Flüchtlingsdienst schalte, wenn er Zweifel an der Richtigkeit der Altersschätzung hege, Rechtsanwälte ein. Da es in verschiedenen Ländern einen – in Bezug auf deutsche Standards – freieren Umgang mit amtlichen Beglaubigungen u.a. von Geburtsdaten in Geburtsurkunden gebe, sei eine Vorgehensweise „in dubio pro UMF“ anzustreben; um einen effektiven Minderjährigenschutz zu gewährleisten, müsse im Zweifelsfall generell von Minderjährigkeit ausgegangen werden. Bezugnehmend auf die genannten Bedenken der Clearingstelle die möglichen Verletzungen von Persönlichkeitsrechten betreffend wendet der KFD ein, dass die jeweiligen Person sich, sollte sie sich durch eine Pflegschaft in ihren Rechten verletzt sehen, aus freien Stücken gegen die Bestellung einer Pflegschaft aussprechen könne.

3.

Das Forum diskutierte den Vorschlag von Pro Asyl, Kirchlichem Flüchtlingsdienst, Hessischem Flüchtlingsrat und Rechtsanwaltschaft, einen **Internetzugang für Asylsuchende** in der Transitunterkunft einrichten zu lassen. Das Regierungspräsidium teilte hierzu mit, dass mit der Realisierung eines solchen Internetzugangs nicht zu rechnen sei.

Das Land Hessen hat jedoch eine „**neutrale E-Mail-Adresse**“ installieren lassen, an welche sich Asylbewerber Dokumente und sonstige Unterlagen schicken lassen können mit der Möglichkeit des Ausdrucks.

4.

Die Diskussion zum Umgang mit **Vulnerabilitätssachverhalten / potentiell traumatisierten Personen** wurde ebenfalls vorangetrieben.

Von Seiten der Rechtsanwaltschaft wurde vorgeschlagen, eine Vorabfeststellung möglicher Verfahrensunfähigkeit stattfinden zu lassen, welche dann im Nachgang die Einreise zur Folge haben müsse.

Nachdem zu Jahresbeginn unsensibles Angehen von UMF bei vermuteten Alterstäuschungen durch Entscheider(inn)en in den Anhörungen zu beobachten gewesen sei, sei in späteren Anhörungen ein erweitertes Vertrauen der Entscheider in die Rolle der Bevollmächtigten im Verfahren zu erspüren gewesen. Die Flughafenaußenstelle Frankfurt sei im Übrigen ganz außergewöhnlich schnell im Abfassen positiver Statusentscheidungen in ehemaligen Flughafenverfahren nach erfolgter Einreisegestattung.

Das Regierungspräsidium betonte, dass die **Einbindung einer Psychologin** auf Seiten des Landes Hessen in die Betreuung und Gesundheitsvorsorge in der Transitunterkunft auch die Durchführung von **Kriseninterventionen** erlaube. Der Kontakt zwischen Kirchlichem Flüchtlingsdienst und dem Land Hessen sei ernsthaft und verantwortungsvoll; eine Trennung der Aufgaben der im Auftrag des Landes Hessen arbeitenden Psychologin von der im Auftrag des Kirchlichen Flüchtlingsdienstes tätigen Psychologin sei zu bekräftigen, so dass die Erstellung von Attesten und Gutachten durch die Psychologin des Landes Hessen nicht erfolgen werde.

5.

Besprochen wurden auch Historie und Fortentwicklung der durch den Frankfurter Anwaltsverein gewährleisteten „**unabhängigen Rechtsberatung**“ im Flughafenverfahren.

Vom Kirchlichen Flüchtlingsdienst erfolgte der Hinweis, dass einige Rechtsanwälte wenig geeignet für eine kompetente Rechtsberatung schienen. Es sei manchmal unerfindlich, warum aus der Rechtsberatung heraus kein Eilrechtsschutzantrag gestellt werde, so dass dies dann der Kirchliche Flüchtlingsdienst mit seinem Standardformular übernehme.

Klargestellt werden konnte, dass die Beratung einschließlich der Entscheidung über das Rechtsmittel der freien Würdigung der betreffenden Rechtsanwälte unterliege. Man könne jedoch über evtl. nötige Fortbildung bis zu einer Art Qualitätssicherungsverfahren der beteiligten Rechtsanwälte diskutieren.

6.

Ausführlich diskutiert wurde die „Richtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatenangehöriger“ (sog. „**Rückführungsrichtlinie**“).

Soweit hierzu Anregungen zum Verfahren nach der **Dublin II-Verordnung** gemacht wurden, erfolgte b.a.W. eine **Ausklammerung** der Thematik, da Dublin-Verfahren (Zuständigkeitsklärung zwischen den beteiligten Staaten) und Flughafenverfahren (Zuständigkeit Deutschlands zur materiellen Prüfung des Asylantrags ist klar) grundsätzlich unterschiedliche Bereiche betreffen.

Pro Asyl gab zu bedenken, dass im Flughafenverfahren intransparent sei, ob und welche Institutionen oder Personen im Heimatland eines Minderjährigen von einer Zurückweisung informiert werden würden.

UNHCR äußerte die Befürchtung, dass Aufenthaltsanordnungen zur Sicherung der Abreise, die auch Minderjährige betreffen, zur Folge hätten, dass an Minderjährigen im Transitbereich Haft vollzogen werde. Unklar sei, welche Behörde bei Zurückweisungen von UMF (unter 18 Jahren) das Kindeswohl – wie von der Richtlinie gefordert – prüfe.

UNHCR regt auch an, nachzuforschen, ob es ggfs. aufenthaltsanordnende Beschlüsse des Amtsgerichts gebe, in denen Erwägungen zum Kindeswohl angestrengt worden seien.

**Divergente Meinungen** werden zur Thematik geäußert, ob die Unterbringung im Transitbereich Haftcharakter habe oder nicht.

Der KFD betont, dass es sich um eine Haftsituation handele und verweist auf die Rechtsprechung des OLG Frankfurt/M vom 28.01.2010 (Az.: 20 W 103/07) und des OLG München vom 12.12.2005 (Az.: 34 Wx 157/05) aus welcher hervorgehe, dass die Unterbringung im Transit eine freiheitsentziehende Maßnahme darstelle und somit der richterlichen Anordnung bedürfe. Darüber hinaus habe das OLG Frankfurt/M festgestellt, dass es sich beim Gebäude 587 um Hafträume handele (weiterführend: [http://www.migrationsrecht.net/component/option,com\\_joomlaw/Itemid,232/componentid,14/layout,comment/paragraphid,12/task,comments.display/](http://www.migrationsrecht.net/component/option,com_joomlaw/Itemid,232/componentid,14/layout,comment/paragraphid,12/task,comments.display/))

Die Bundespolizei stellt dar, dass gemäß der Rechtsprechung des OLG Frankfurt/M die kurzfristige Unterbringung gemäß § 15 Abs. 6 AufenthG am Flughafen keine dem Richtervorbehalt gemäß Art

104 Abs. 2 GG unterliegende Freiheitsentziehung darstelle. Frühere Rechtsprechungen des OLG Frankfurt/M (Az.: 20 W 352/96 und 20 W 103/07), auf welche sich die NGOs bezögen, seien nicht mehr einschlägig, da es sich hierbei jeweils um Entscheidungen handele, die vor der Regelung des § 15 Abs. 6 AufenthG ergangen seien. Weiterhin habe das OLG Frankfurt/M in seinen Entscheidungen dargestellt, dass das Gebäude 587 eine Einrichtung sei (-keine Haftanstalt-), die aufgrund der umfangreichen Betreuung für eine Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger geeignet sei. Denn im Hinblick auf die umfangreiche individuelle Betreuung und das vielseitige Freizeitangebot in der Asylbewerberunterkunft stelle die Unterbringung in einem Jugendheim oder in einer sonstigen Jugendhilfeeinrichtung keine weniger einschneidende Maßnahme dar (vgl. OLG Frankfurt/M, Az.: 20 W 228/08 vom 19.10.2009 und Az.: 20 W 476/08 vom 27.09.2010).

Im Rahmen eines Impulsreferates stellt das Bundesamt dar, dass die **Rückführungsrichtlinie keine Anwendung** im Verfahren **vor** der Einreise finde.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie sei auf illegal **im** Hoheitsgebiet aufhältige Drittstaatsangehörige beschränkt (Art 2 Abs. 1 RückführungsRiLi). Personen im Flughafenverfahren hielten sich aber nicht illegal **im** Hoheitsgebiet auf, sondern befänden sich – im Stadium vor der Einreise – nur im Transitbereich nach dem völkerrechtlichen Konzept der Internationalen Zonen.

Die Staatsgrenze sei als Hindernis der freien Bewegung nach der allgemeinen Rechtsordnung vorgegeben, da jeder Staat berechtigt sei, den freien Zutritt zu seinem Gebiet zu begrenzen und für Ausländer Kriterien festzulegen, die überhaupt erst **zum Zutritt auf das Staatsgebiet** berechtigen würden (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14.05.1996, BvR 1516/93).

Der Aufenthalt im Transit stelle nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weder eine Freiheitsentziehung noch eine Freiheitsbeschränkung dar. Erst nach Ablauf von 30 Tagen nach Ankunft des Ausländers im Transitbereich bedürfe der weitere Verbleib im Transitbereich der richterlichen Anordnung (§ 15 Abs. 6 Aufenthaltsgesetz). Solange der Aufenthalt im Transitbereich - also vor der Einreise - stattfände, hielte sich die Person nicht **im** Staatsgebiet, somit nicht **im** Hoheitsgebiet Deutschlands auf.

Diese Rechtsmeinung wird vom Kirchlichen Flüchtlingsdienst und dem Hessischen Flüchtlingsrat nicht geteilt. Nach dem Ende des Flughafenverfahrens, d.h. nach Eintritt der Bestandskraft der Bescheide oder nach Ergehen eines ablehnenden Beschlusses im Eilverfahren durch das zuständige Verwaltungsgericht müsse die Rückführungsrichtlinie Anwendung finden.

Aus Sicht des Bundeamtes befindet sich der abgelehnte Asylbewerber auch in diesen Verfahrensstadien noch im Status vor der Einreise und der Zutritt **zum** Staatsgebiet sei immer noch nicht gestattet.

### **C. Ausblick:**

Auch weiterhin besteht Gesprächsbedarf zu den praktischen Auswirkungen im Rahmen der durchaus anspruchsvollen Gemengelage von deutschem Recht, Europäischen Richtlinien und praktischem Verwaltungshandeln um das Flughafenverfahren in Frankfurt/M.

Nach erfolgreicher gemeinsamer Arbeit (u.a. am Papier der Kirchen in den Jahren 2009 und 2010) mit teilweise quartalsmäßiger Terminstruktur und sehr vielen konkret umgesetzten Ergebnissen (siehe Jahresergebnisbericht 2010) könnte die Terminhäufigkeit des Forums möglicherweise et-

was heruntergefahren werden, aber auch weiterhin themenorientiert - ggfs. unter Einladung externer Gäste zu einzelnen Sachthemen – perspektivisch weitergearbeitet werden.

Eichwald