



**Internationale
Gesellschaft für
erzieherische Hilfen**

Stellungnahme

der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen zum Referentenentwurf eines *Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher* vom 9. Juni 2015

Der vorliegende Gesetzesentwurf soll im Rahmen des SGB VIII eine Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nach dem Königsteiner Schlüssel ermöglichen. Daneben wird in § 6 SGB VIII eine Klarstellung hinsichtlich des Zugangs zu Leistungen der Jugendhilfe eingefügt. Weiter wird die Handlungsfähigkeit im Asylverfahrens-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht angehoben, was die IGfH sehr begrüßt.

Angestoßen wurden diese Neuregelungen durch politische Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenzen der Länder vom 17. Oktober 2014 und vom 11. Dezember 2014. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder baten hier die Bundesregierung unter Einbeziehung der Jugend- und Familienministerkonferenz sowie der Innenministerkonferenz, die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verteilung von unbegleiteten Minderjährigen nach den Quoten des Königsteiner Schlüssels sowie für eine interkommunale Verteilung nach Jugendhilferecht zu schaffen und auch entsprechende Zuständigkeitswechsel für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge zu ermöglichen.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, eine Sonderregelung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) zu schaffen, indem im SGB VIII vor allem die Paragraphen 42a und 42b eingeführt werden und eine sogenannte vorläufige Inobhutnahme ermöglicht wird. Innerhalb von sieben Tagen ist eine Einschätzung vorgesehen, die eine Altersfestsetzung, eine medizinische Untersuchung und vermutlich ein Gespräch umfasst. Im Anschluss sollen die vorläufige Inobhutnahme und die Ergebnisse der Einschätzung an die für die Verteilung von ausländischen Kindern und Jugendlichen zuständige Stelle gemeldet werden. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) soll ein zuständiges Land festlegen, die entsprechende Landesstelle soll das Kind oder den Jugendlichen wiederum einem geeigneten Jugendamt zuweisen. Das aufnehmende Jugendamt soll die rechtliche Vertretung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme übernehmen. Nach der Meldung an das BVA soll die Bestellung des Vormunds beim Familiengericht erfolgen. Angedacht ist eine Ausschlussfrist von vier Wochen für die Verteilung, welche in einer mindestens einjährigen Übergangsfrist auf zwei Monate angehoben werden soll. Der Ablauf der regulären Inobhutnahme entsprechend dem bisherigen § 42 SGB VIII soll nach der Verteilung beginnen. Dies bedeutet, dass dann das Jugendamt, dem das Kind oder der Jugendliche zugewiesen wird, gemäß § 42 SGB VIII eine – in diesem Fall zweite – Alterseinschätzung vornimmt und das Clearingverfahren einleitet. Die Inobhutnahme bzw. das Clearingverfahren werden durch die Übergabe an die Erziehungsberechtigten oder durch die Einleitung von entsprechenden Anschlusshilfen beendet.

Nachfolgend werden übersichtsartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit wesentliche Aspekte des Gesetzesentwurfes aufgegriffen und aus Sicht der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) kommentiert:

Kindeswohl

Der Begriff Kindeswohl bezeichnet bekanntermaßen ein Rechtsgut aus dem deutschen Familienrecht, welches das **gesamte Wohlergehen eines Kindes oder Jugendlichen sowie seine gesunde Entwicklung umfasst**. Neben der oben skizzierten politisch motivierten Entscheidung führt der Gesetzesentwurf zentral die Gewährleistung des Kindeswohls als Begründung für die Neuregelungen an. Die IGfH nimmt zu diesem Aspekt wie folgt Stellung:

- a) Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird mit dem § 42a (2) Satz 1 SGB VIII-E im Rahmen einer vorläufigen Inobhutnahme die Prüfung des Wohls des Kindes oder Jugendlichen bei ausländischen Heranwachsenden **lediglich auf eine Gefährdungseinschätzung verkürzt**, während eine Gefährdung durch die gesetzlich vorgesehene Verteilung und Verschickung von jungen Menschen erst ausgelöst werden könnte. Gleichzeitig wird jedoch im Gesetzesentwurf an zentraler Stelle, nämlich im § 6 (2) SGB VIII-E klargestellt: „Unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen werden Leistungen nach diesem Buch gewährt, wenn sie sich im Inland aufhalten. Im Übrigen werden ausländischen Kindern und Jugendlichen Leistungen nach diesem Buch gewährt, wenn der tatsächliche Mittelpunkt der Lebensführung des Kindes oder Jugendlichen im Inland ist“. Schon durch die Platzierung im ersten Teil des Gesetzbuches wird deutlich gemacht, dass dies für alle folgenden Teile zu gelten hat. Dies bedeutet nach unserer Auffassung, dass das Recht auf Förderung der Entwicklung und Schutz vor Gefahren für das Wohl gemäß § 1 (1) bis (3) SGB VIII sowie die Beteiligungsrechte für alle Jugendlichen zu jeder Zeit gewährleistet werden müssen. Der neu eingeführte Tatbestand der vorläufigen Inobhutnahme **verkürzt diesen grundlegenden, in § 1 SGB VIII formulierten Gedanken zum Recht auf Förderung der Entwicklung für eine spezielle Zielgruppe auf Dimensionen der Kindeswohlgefährdung**. Gleichzeitig werden im vorliegenden Gesetz und im Begründungsteil keinerlei fachliche Kriterien entwickelt, die eine Kindeswohlgefährdung – auch mit Blick auf Verteilungsfragen – definieren.
- b) Die Kindeswohlprüfung während der vorläufigen Inobhutnahme gem. § 42a SGB VIII-E geschieht zu einem Zeitpunkt, zu dem eine rechtliche Vertretung des Jugendlichen allein aus zeitlichen Gründen noch nicht vorhanden ist und damit nach Ansicht der IGfH bewusst ohne eine rechtliche Vertretung des Jugendlichen. Es gibt weder eine Berücksichtigung der Meinung des Kindes, noch ist festgehalten, dass sich die Entscheidung über eine mögliche Verteilung an den Interessen des Kindes entsprechend Art. 3 UN-KRK zu orientieren hat. Insbesondere ist darauf zu verweisen, dass die **rechtliche Beteiligung nicht im Rahmen des § 42a (2) SGB VIII-E, also der geplanten Einschätzung durch das Jugendamt angelegt ist**. Dieses ist aus Sicht der IGfH, die sich laut Satzung für die Förderung der Rechte von Kindern in den Hilfen zur Erziehung einsetzt, nicht mit einem modernen Kinder- und Jugendhilferecht vereinbar. Alle Kinder und Jugendlichen müssen

umfassend über ihre Rechte informiert werden und die Möglichkeit einer rechtlichen Vertretung erhalten.

- c) Im vorliegenden Gesetzesentwurf **fehlen eine Konkretisierung der spezifischen Schutzbedürfnisse junger Flüchtlinge und eine Konkretisierung, welche sozialpädagogischen und rechtlichen Ansprüche daraus erwachsen**, völlig. So bleiben zentrale Fragen offen wie z.B.: Was passiert bei einer Weigerung, den Ort zu wechseln? Oder bei Vortragen eines Wunschortes? In der Begründung wird zwar auf den Kindeswillen verwiesen, dieser wird jedoch ausschließlich im Rahmen einer möglichen Gefährdung Berücksichtigung finden (Begründung zu § 42a (2) SGB VIII-E). Lediglich das Kriterium einer gemeinsamen Verteilung oder Inobhutnahme mit anderen unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen wird in den Kontext der Prüfung des Wohls des Kindes gestellt (§ 42a (2) Satz 3 SGB VIII-E). Hier wird in der Begründung auf soziale Bindungen zu anderen unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen (S.24/25) abgestellt. Wie diese Beziehung in einer gegebenen Frist von sieben Tagen unter welchen Kriterien in Bezug auf das Kindeswohl geprüft werden soll, ist weder im Gesetzestext noch in der Begründung ausgeführt. Auch bleibt die Begründung der Auswahl dieses Kindeswohlaspekts offen.
- d) Um das Kindeswohl im Sinne des Wohlergehens eines Kindes oder Jugendlichen sowie seiner gesunden Entwicklung zu gewährleisten, scheint uns eine Willkommenskultur in der Kinder- und Jugendhilfe notwendig, die den jungen Menschen, wenn sie nach monatelanger oder jahrelanger Flucht ankommen, Zeit lässt und auf ihre Ängste und Stärken eingeht. Mit dem Clearingverfahren hat die Kinder- und Jugendhilfe vielerorts geeignete Verfahren hierfür entwickelt. Die **Einhaltung gegenwärtiger sozialpädagogischer Standards, die eine Orientierung am Kindeswohl im Sinne von Förderungs-, Beteiligungs- und Schutzrechten beinhalten, kann in dem vorgeschlagenen Verfahren nicht gewährleistet werden**. Zudem ist vorgesehen, dass die schon überlasteten Jugendämter nun im Zuge der vorläufigen Inobhutnahme gleichzeitig verpflichtet sind „alle Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen notwendig sind“ (§ 42a (3) SGB VIII-E), und auf einen unabhängigen Rechtsbeistand oder Vormund bei der vorläufigen Inobhutnahme verzichten sollen. Da die erstaufnehmenden Jugendämter weiterhin die Jugendhilfeträger am tatsächlichen Aufenthaltsort sind – und somit die Jugendämter, die momentan unter der Dauerüberlastung leiden–, geht ihr Interesse dahin, Entlastung zu schaffen. Damit werden **Anreize zu einer Nichtwahrnehmung von Kindeswohlbelangen gegeben** und wird die individuelle Gewährung von Leistungen nach SGB VIII am Lebensort des Kindes oder Jugendlichen erschwert.
- e) Generell wäre unter dem Aspekt der Betonung des Kindeswohles zu fragen, warum mit der Begründung, eine dem Kindeswohl entsprechende Versorgung könne aufgrund der Überlastung einiger Jugendämter nicht an allen Orten gewährleistet werden, eine **Zwei- oder Dreiteilung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Leistungen und Verfahren für unbegleitete oder begleitete ausländische Minderjährige sowie für deutsche Minderjährige)** durch den vorliegenden Gesetzesentwurf geschaffen werden soll.

Denkbar wäre doch auch, dass im Falle einer - immer im konkreten Einzelfall - angezeigten oder drohenden Kindeswohlgefährdung aufgrund der unzureichenden Versorgung im Jugendhilfesystem in den stark belasteten Jugendämtern die Erlaubnis zur anderweitigen Unterbringung einzuholen wäre. Auch dann wären selbstverständlich eine Operationalisierung und ein Kooperationsabkommen mit anderen Jugendämtern notwendig.

Beteiligung und Rechte

- a) Aus Sicht der IGfH **fehlen jegliche Regelungen, das Verfahren für die Jugendlichen transparent und verständlich zu machen und altersgerechte Möglichkeiten zu schaffen, die Bedürfnisse der Jugendlichen zu berücksichtigen.** In § 42a SGB VIII-E heißt es lediglich, „das Kind oder der Jugendliche sind daran angemessen zu beteiligen“. Dies bedarf der Konkretisierung, da im Gesetzesentwurf ohnehin fast alle Umsetzungsschritte den Ländern in Form von weichen „Soll-“ und „Kann-Normen“ überlassen werden. Ein Ansatzpunkt könnte die **Festlegung einer Informationspflicht durch das Jugendamt** in einer verständlichen Sprache sein, eine solche ist bislang nicht vorgesehen.
- b) Der Gesetzesentwurf zielt darauf ab, die Möglichkeit, rechtliche Schritte gegen eine geplante Umverteilung einzuleiten, möglichst zu unterbinden. In § 42b (7) SGB VIII-E sieht das Gesetz vor, dass gegen Entscheidungen kein Widerspruch stattfinden darf. „Die Klage gegen Entscheidungen nach dieser Vorschrift hat keinerlei aufschiebende Wirkung“. Damit ist die Rechtsschutzmöglichkeit grundsätzlich auf die Einlegung einer Klage mit einem Antrag im einstweiligen Verfahren beschränkt. Dies ist eine **Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten.** Diese **Verweigerung eines Widerspruchsrechts im Sinne einer reibungslosen Verteilung widerspricht der Begründung des Gesetzesentwurfs, sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen zu orientieren.** Eine Klage, die gegen eine Umverteilungsentscheidung erhoben werden kann, muss eine aufschiebende Wirkung haben. Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr einer Umverteilung, die rechtlich noch umstritten ist und für das Kind oder Jugendlichen eine zusätzliche Belastung und unter Umständen die Gefährdung des Kindeswohls darstellt. Der unzureichende Rechtsschutz ist umso gravierender, als dass die Entscheidung über die Verteilung ohne eine rechtliche Vertretung getroffen wird.
- c) Durch die noch weiter verzögerte Vormundschaftsbestellung und das ebenfalls **verspätete asyl- und aufenthaltsrechtliche Clearing** verzögert sich die Asylantragsstellung. Faktisch kann die Asylantragstellung zukünftig erst nach Bestellung des Vormunds erfolgen, dies wird im Durchschnitt mindestens drei bis vier Monate dauern. **Grundsätzliche Rechte der Beratung werden in diesem Verfahren nicht mehr zeitnah gewährleistet** – mit möglicherweise negativen Folgen für die jungen Flüchtlinge¹.
- d) **Junge volljährige Flüchtlinge** müssen, solange dies aufgrund ihrer individuellen Situation notwendig ist, entsprechende Hilfen nach § 41 SGB VIII erhalten – dies betrifft u.a. unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die während der Inobhutnahme, des Clearingverfahrens oder während der Anschlusshilfen volljährig werden. In Bezug auf die Verteilung erscheint es dringend notwendig, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die die Volljährigkeit erreichen, in die Aufnahmequote nach dem neuen § 42c SGB VIII-E mit einzurechnen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass noch weniger Hilfen nach § 41 SGB VIII gewährt werden als dies ohnehin der Fall ist.

¹ Hinzu kommt, dass für eine Wahrnehmung der Rechte insbesondere im asyl- und aufenthaltsrechtlichen Bereich eine adäquate Verfahrensberatung (Rechtsbeistand) neben dem Vormund sowie qualifizierte Dolmetscher_innen, deren Refinanzierung sichergestellt ist, von zentraler Bedeutung sind.

Vormundschaft

- a) Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass junge Menschen während eines maßgeblichen Zeitraums, nämlich während der vorläufigen Inobhutnahme bis zur Bestellung eines Vormunds **keinerlei unabhängige rechtliche Vertretung** haben, sondern nur durch das verteilende Jugendamt vertreten werden. Dies steht insbesondere in Widerspruch mit Art. 24 (1) AufnahmeRL. Die Aufnahmerichtlinie spricht zudem von einem qualifizierten Vertreter. Schon gegenwärtig ist die rechtliche Vertretung für unbegleitete Minderjährige unzureichend und entspricht nicht den Vorgaben der Aufnahmerichtlinie. Der Gesetzesentwurf verschlechtert diese Situation sogar, weil die Frist zur Veranlassung der Bestellung eines Vormunds oder Pflegers durch das Jugendamt nach § 42a Abs. 3 SGB VIII-E auf sieben Tage verlängert wird.
- b) **Der Gesetzesentwurf unterlässt es, Hinweise auf die Qualifizierung des Vertreters vorzunehmen**, obwohl dies gerade im Hinblick auf das Urteil des BGH vom 29.05.2013 (BGH XII ZB 124/12) notwendig wäre. Weiterhin braucht es auch eine Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Familiengerichte, insbesondere des § 1674 BGB. Die Normen sind entsprechend dem bislang anerkannten Grundsatz anzulegen, dass bei UMF unverzüglich ein Vormund zu bestellen ist. Wird die Rechtsgrundlage für die gerichtliche Vormundschaftsbestellung nicht angepasst, läuft die gewollte Vormundschaftsbestellung (siehe S. 25 „Zu Absatz 3“ Absatz 2) auch nach sieben Tagen ins Leere und steht nur auf dem Papier.
- c) Laut aktueller Gesetzeskonzeption werden im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme Entscheidungen gefällt, die subjektive Rechte der betroffenen Kinder und Jugendlichen in nicht unerheblichem Maße tangieren und über deren Lebensperspektive für die nähere Zukunft entscheiden: Die Einschätzung des Alters entscheidet über den Eintritt und den Verbleib in der Jugendhilfe und die Verteilungsentscheidung verpflichtet das Kind oder den Jugendlichen, durch die **starren Vorgaben zur örtlichen Zuständigkeit der Jugendämter**, faktisch seinen Wohnort auf Dauer an einem bestimmten Ort zu haben. **Aufgrund der Minderjährigkeit und der fehlenden umfangreichen Handlungsfähigkeit kann der Betroffene sich gegen Eingriffe nicht selbst zur Wehr setzen.** Die grundsätzlich begrüßenswerte Angleichung der Handlungsfähigkeit von minderjährigen Ausländern an die für deutsche Minderjährige geltenden Vorgaben muss aber auch miteinschließen, dass dem Minderjährigen, wie vom Bürgerlichen Gesetzbuch vorgesehen, eine rechtliche Vertretung – mit der Befugnis die Personensorge auszuüben – an die Seite gestellt wird, die die Teilhabe des Minderjährigen am Rechtsverkehr sichert, wenn keine sorgeberechtigten Eltern diese Aufgabe wahrnehmen können.

Eine **Vorrangstellung der Amtsvormundschaft**, wie sie in der Begründung zum § 42a (3) SGB VIII-E gesetzt wird, ist einerseits im BGB nicht vorgesehen (§ 1791b BGB) und kann andererseits nur dann europarechtsgemäß gesetzlich verankert werden, wenn dabei gleichzeitig gesichert ist, dass die die Amtsvormundschaft ausführenden Fachkräfte entsprechend versiert sind (Art. 24 Abs. 1 2013/33/EU). Das scheint aber schon jetzt nicht immer der Fall zu

sein. Insgesamt ist nicht ersichtlich, warum nicht (wie bei deutschen Kindern) eine unverzügliche Bestellung eines Vormunds festgeschrieben wird.

Hinsichtlich der Vormundschaft ist eine Sonderregelung wie in § 42a SGB VIII-E aus unserer Sicht nicht akzeptabel. Es ist stattdessen wichtig, dass dieser unverzüglich durch das zuständige Jugendamt bestellt wird. Dies muss auch im Rahmen einer vorläufigen Inobhutnahme gewährleistet sein. So sieht es auch die EU-Aufnahmerichtlinie vor².

Da es in der Praxis von Vormundschaftsbestellungen grundsätzlich immer wieder zu Verzögerungen kommt und ein Vormund oftmals erst nach drei Monaten zur Verfügung steht, ist es ohnehin grundsätzlich notwendig die **Bestellung unmittelbar nach Ankunft des UMF zu veranlassen.**

Nur mit Vertretung und Beistand eines Vormunds kann ein Jugendlicher angemessen über das Verteilverfahren informiert und rechtlich vertreten werden. Diese Informationssweitergabe und Aufklärung ist unbedingt notwendig – eine Beteiligung an dem Verteilungsverfahren, so wie es im geplanten § 42a (5) SGB VIII-E vorgesehen ist, wäre nur mit Vormund möglich.

² Vgl. RICHTLINIE 2013/33/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013, Art. 24, Abs. 1. : „Die Mitgliedstaaten sorgen so bald wie möglich dafür, dass ein Vertreter bestellt wird, der den unbegleiteten Minderjährigen vertritt und unterstützt, damit dieser die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen kann.“

Erstscreening und Alterseinschätzung

- a) Aus dem bewährten Clearingverfahren wissen wir, dass es Zeit braucht – für den jungen Menschen und die Fachkräfte –, sich auf die neue Situation im fremden Land einzulassen und den spezifischen Bedarf (auch hinsichtlich Erkrankungen und psychischer Belastungen) deutlicher werden zu lassen. Dieses Verfahren richtet sich immer nach Besonderheiten des Einzelfalls und dauert so lange, bis der jugendhilfe- und ausländerrechtliche Bedarf eines jungen Menschen mit Fluchterfahrung vollständig geklärt ist. Das nach § 42a (2) SGB VIII-E während der vorläufigen Inobhutnahme geplante sogenannte Erstscreening, das in der Begründung zum Gesetzesentwurf als Begriff auftaucht (S. 24ff.), ist **viel zu unkonkret skizziert und zeitlich viel zu kurz angelegt**, um bspw. während der vorläufigen Inobhutnahme „einzuschätzen“, ob sich Verwandte im Inland aufhalten. Die Suche nach Familienangehörigen muss eine Pflicht sein, schließlich kann sie die Verteilungsentscheidung erheblich beeinflussen (Ausschlussgrund). Außerdem ist kein Zuständigkeitswechsel vorgesehen, wenn nach Verteilung und Zuweisung herauskommt, dass sich Familienangehörige im Land aufhalten. Die Familienzusammenführung ist tragender Gedanke bei der Aufnahme richtlinie, siehe Erwägungsgrund 9, 22, Art. 4, Art. 12. **Klare Kriterien und Zuständigkeiten für die Suche nach Familienangehörigen und die Familienzusammenführung sowie für die Eruiierung von sozialen Bindungen an andere unbegleitete ausländische Kinder oder Jugendliche** fehlen im Gesetz und in der Erläuterung.
- b) Auch ist die im Rahmen des Screenings stattfindende ärztliche Untersuchung ausschließlich darauf angelegt, so die Gesetzesbegründung (S. 25), dass Kinder und Jugendliche mit ansteckenden Krankheiten nicht verteilt und damit Dritte gefährdet werden (vgl. Erläuterung zum Gesetzestext zu § 42a (2) SGB VIII-E). Auch im Rahmen einer sogenannten vorläufigen Inobhutnahme **muss aber für jeden jungen Menschen eine notwendige, präventive Gesundheitsversorgung gewährleistet werden**. Auch psychisch belastete oder traumatisierte junge Menschen mit Fluchterfahrungen haben ein Anrecht auf unmittelbare Behandlung und Versorgung und ein entsprechendes Angebot.
- c) Es ist zu begrüßen, dass die Alterseinschätzung als Aufgabe der Jugendhilfe festgeschrieben wird. Allerdings gibt der Gesetzesentwurf keinerlei Vorgaben zu einer am Kindeswohl orientierten Alterseinschätzung, sondern überlässt auch dies vollständig den betroffenen Jugendämtern und lässt diese damit allein. Damit versäumt der Entwurf hier **klare Kriterien und Standards für die Alterseinschätzung zu benennen**, die schon heute existieren. Auf mehreren ärztlichen Fachkongressen wurde in jüngster Zeit festgestellt, dass fragwürdige Methoden der Altersfeststellung wie Handwurzelknochenuntersuchungen, die geschichtlich bis in die NS-Zeit zurückreichen, Standardabweichungen von bis zwei Jahren haben. So muss deutlich gemacht werden, dass – Art. 25 Abs. 5 32/2013/EU entsprechend – im Zweifel von der Minderjährigkeit der in Obhut zu nehmenden Person auszugehen ist³. Da **keine Dokumentationspflichten erläutert** werden, ist zudem unklar, wie die Ergebnisse der ersten Altersfestsetzung transparent an das Zuweisungsjugendamt weitergegeben werden können.

³ Vgl. hierzu www.bagljae.de/downloads/118_handlungsempfehlungen-umf_2014.pdf

Geeignete Jugendämter

- a) § 42b (3) SGB VIII-E des vorliegenden Gesetzesentwurfes normiert zwar, dass das Jugendamt, dem das Kind oder der Jugendliche zugewiesen ist, für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger geeignet sein soll, gestaltet diese Vorgabe aber nicht als Verpflichtung, sondern als sogenannte „Soll-Vorschrift“ aus. Auch eine Konkretisierung dahingehend, welche Kriterien ein Jugendamt vorzuhalten hat, um einen unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in geeigneter Weise zu versorgen und unterzubringen, unterlässt der Entwurf. Vielmehr wird durch die den Ländern erteilte Befugnis, abweichend von den gesetzlichen Vorgaben eigene örtliche Zuständigkeiten zu reglementieren (§ 88a SGB VIII-E) und die **fehlende verpflichtende Vorgabe, konkrete Eignungskriterien vorzuhalten**, die Möglichkeit eröffnet und gefördert, landesspezifisch unterschiedliche Versorgungsstandards zu etablieren und ungleiche Lebensverhältnisse herzustellen. Diese Lücke zu schließen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Zu einer Vermeidung von Rechtszersplitterung, insbesondere mit prekären Folgen für den Schutz der betroffenen Kinder und Jugendlichen, ist eine **bundesgesetzliche Vorgabe zur einheitlichen Versorgung und Unterbringung** mit Blick auf die Eignung und die demzufolge mögliche Zuordnung der örtlichen Zuständigkeit unabdingbar.
- b) Mit der den Ländern eingeräumten Befugnis, die örtliche Zuständigkeit selbst zu regeln, und den fehlenden Vorgaben einzuhaltender Kriterien bei der Aufnahme und Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger, wird den Ländern die Handhabe erteilt, eine Verteilung (Zuständigkeit) in die Fläche landesgesetzlich festzulegen. Mit Blick auf den mit der Aufnahme und Betreuung der betroffenen Kinder und Jugendlichen verbundenen (finanziellen) Mehraufwand wird dies in der Praxis die Regel sein, denn Verwaltungskosten sind nicht erstattungsfähig (§109 SGBX). Soweit eine wirtschaftlich sinnvolle Gestaltung stattfinden soll, wird sich dies auf die **Qualität der Unterbringung und Versorgung der unbegleiteten Minderjährigen** auswirken, was den Zielen dieses Gesetzes zuwiderlaufen würde. Denn die für die Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer erforderlichen Ressourcen und Strukturen in jeder noch so kleinen Kommune aufzubauen und regelhaft vorzuhalten, ist unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht haltbar. Durch das Unterlassen der Schaffung klarer Kriterien wird den betroffenen jungen Menschen die Möglichkeit genommen, effektiv **Rechtsschutz gegen eine Zuweisungsentcheidung zu einem ungeeigneten Jugendamt** zu erlangen (Art. 19 Abs. 4 GG). Hier werden aus unserer Sicht die auch ausländischen Personen verfassungsrechtlich zustehenden Grundrechte verletzt und ein am Kindeswohl orientiertes Verfahren gefährdet.

Zuständigkeiten und Übergangsregelungen

Der Gesetzesentwurf weist eine deutliche **Diskrepanz zwischen den Formulierungen des Gesetzes und dem Vokabular der Begründung** auf. Bei genauerer Betrachtung des Gesetzesentwurfs wird aus Sicht der IGfH deutlich, dass sich der Gesetzestext alleinig auf das geplante Vorhaben der Umverteilung von UMF konzentriert. Das beispielsweise noch im Eckpunktepapier des BMFSFJ vom 10.04.2015 erwähnte Ziel des „gesicherten Aufenthalts für junge Flüchtlinge während der Ausbildung⁴“ findet nun keine Erwähnung mehr.

Da das Bundesgesetz zentrale Regelungen dem Landesrecht überlässt (z.B. die Organisation der Verteilung), werden sich **regionale Disparitäten verschärfen**. Die Versorgungs- und Schutzlücken innerhalb der vorläufigen Inobhutnahme sowie während des Verteilungsprozesses, also vor der zweiten Inobhutnahme im Aufnahmebundesland, stehen nicht im Einklang mit der auf das Kindeswohl und insbesondere auf die UN-Kinderrechtskonvention gerichtete Intention des Gesetzesentwurfs. Das dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Argument, dass eine Sicherung des Kindeswohls momentan nur möglich ist, wenn eine Verteilung stattfindet, um einzelne Bundesländer und Kommunen zu entlasten, trifft ohnehin nicht zu, solange die nun aufnehmenden Bundesländer nicht in der Lage sind, adäquate Aufnahme- und Versorgungsstrukturen vorzuweisen. Überdies sind aus Sicht der IGfH noch folgende Dimensionen problematisch:

- a) Falls eine Umverteilungsentscheidung innerhalb von sieben Tagen getroffen wurde und nach 14 Tagen keine Ausschlussgründe vorliegen, bleiben noch 14 weitere Tage, um die Verteilung durchzuführen. Nach § 42d (3) SGB VIII-E soll diese Frist um einen weiteren Monat verlängert werden können. Die Verlängerung der Ausschlussfrist um einen Monat wird eine **Verlängerung der „Schwebefrist“ für die UMF** bedeuten. Dieser Transitzustand sollte für Kinder und Jugendliche eigentlich vermieden werden. Zudem widerspricht diese Verlängerung der Absicht von § 42a (4) SGB VIII-E, eine möglichst zeitnahe Verteilung zu erreichen, um Beziehungsabbrüche und Kontinuitätsbrüche zu vermeiden. In diesem **Transitzustand**, der im wahrscheinlichsten Fall auch noch – durch fehlende Kapazitäten und dementsprechende Verzögerungen – mit einem Nicht-Vorhandensein eines Vormunds einhergehen wird, entsteht eine bedenkliche Schutzlücke für die Kinder und Jugendlichen. **Der Gesetzesentwurf wird eine zunächst bis zu zweimonatige, später einmonatige Schutzlücke gesetzlich festschreiben**: Durch die zweimonatige Ausschlussfrist, in der die Verteilung durchzuführen ist, werden die Jugendlichen in einer Art „Innerdeutschem-Transit“ auf die Verteilung warten. In dieser Zeit, i.d.R. ohne Vormund/rechtliche Vertretung, **werden Jugendliche an überfüllten Standorten auf eine Unterbringung** im Rahmen der „regulären“ Jugendhilfe warten – was rechtlich als Standard festgeschrieben ist.
- b) Durch die oben skizzierte Situation wird sich die **pädagogische Arbeit der beteiligten Fachkräfte auf eine verwahrende Tätigkeit reduzieren (müssen)**, was für beide Seiten eine starke Belastung darstellen wird. Diese geht einher mit einer Situation der Unsicher-

⁴ BMFSFJ, „Junge Flüchtlinge in Deutschland. Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“, PPT, S. 14, 17.04.2015.

heit und Unklarheit der UMF über ihre Zukunft. Wenn sich die Arbeit der Pädagog_innen ausschließlich auf die mögliche Umverteilung des UMF konzentriert, besteht die **Gefahr einer irregulären Weiterreise oder eines Untertauchens und somit der Weg in die Schutzlosigkeit**. Die Entscheidung über eine Umverteilung wird dem UMF nur schwer zu vermitteln sein. Denn grundsätzlich bedeutet jede Aufnahme, auch eine kurze, vorläufige Inobhutnahme, einen Bindungsaufbau zu den beteiligten Personen der Jugendhilfe und zu den anderen Kindern und Jugendlichen, der dann wieder enttäuscht wird. **Der Prozess der Inobhutnahme beim aufnehmenden Jugendamt wird daher immer unter deutlichen Belastungs- und Enttäuschungsvorzeichen stehen.**

- c) Die Schaffung von neuen entsprechenden Aufnahmekapazitäten im Rahmen des geplanten Umverteilungsvorhabens und die Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen in den Bundesländern, die bisher noch wenige UMF aufgenommen haben, werden langfristig und herausfordernd sein. Die in § 42d (2) SGB VIII-E formulierte Übergangsregelung stellt keine wirkliche Lösung der aktuellen Herausforderungen dar. Der angesetzte Zeitrahmen für den Übergang ist erheblich zu kurz und wird in den derzeit hochfrequentierten Bundesländern einen noch größeren (Handlungs-)Druck erzeugen. Zudem wird weder im Gesetz festgelegt, noch in den Ausführungen erwähnt, wie ein Aufbau von neuen Strukturen für UMF aussehen und nach welchen (Qualitäts-)Standards dies ablaufen soll. In vielen Bundesländern bestehen teilweise noch große Lücken im Versorgungssystem für unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge. Die IGfH fordert in diesem Zusammenhang die **Festlegung von einheitlichen Mindeststandards für den Aufbau neuer Strukturen sowie Verfahrensstandards im Verteilungsablauf**.
- d) Dreh- und Angelpunkt des Gesetzesentwurfs sind Fragen der Zuständigkeit. Diese sind solcherart überkomplex und parzelliert konzipiert, dass die Praxis nach unserer Einschätzung dauerhaft erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung haben wird, zahlreiche Rechtsstreitigkeiten inklusive. Außerdem bieten die Vorschriften deutlich **zu große Einfallstore für Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Zuständigkeitsbegründung** und damit dysfunktionale Anreize zu Lasten der betroffenen jungen Flüchtlinge, denn die erstaufnehmenden Kommunen können ihre eigene Zuständigkeit verlässlich über eine Verteilung loswerden, wenn sie keine Kindeswohlbelange feststellen. Durch das Prinzip eines Ausschlusses von der Verteilung ist zudem eine zielführende Hilfeplanung für ambulante Leistungen nicht mehr möglich, wenn das Kind oder der/die Jugendliche vor oder nach der Verteilung aus Kindeswohlgründen an einen anderen Ort verzieht (etwa zur Familienzusammenführung).

Es muss nach Ansicht der IGfH deutlich werden, nach welchen Kriterien eine landesinterne Verteilung zu erfolgen hat, und es muss insbesondere verhindert werden, dass die Jugendlichen in zwei Stufen verteilt werden, erst über die Länder, dann in eine zentrale Aufnahmestelle, dann in eine Kommune. **Die Vorschriften bleiben viel zu vage und greifen insbesondere das (Nicht-)Vorhandensein einer Rahmeninfrastruktur nicht auf**. Die aufnehmenden Kommunen werden mit dieser Frage völlig alleine gelassen, weil jetzt schon absehbar ist, dass in den aufnehmenden Kommunen nicht unmittelbar ausrei-

chend Schulplätze, Sprachmittler_innen, Vormünder, Sozialpädagoge_innen und therapeutische Angebote zur Verfügung gestellt werden können.

Um zu vermeiden, dass die Kinder und Jugendlichen auf einen der über 600 Jugendamtsbezirke verteilt werden, von denen die überwiegende Mehrheit bisher keinerlei Erfahrungen im Umgang mit jungen unbegleiteten Flüchtlingen und ihren Bedürfnissen hat, hat z.B. die BAGFW einen Vorschlag zur **Schaffung von Kompetenzzentren**⁵ vorgelegt (vgl. auch die Debatte im aktuellen Themenschwerpunkt des Forum Erziehungshilfen Nr. 3-2015, S. 179-187). Die Schaffung von diesen Zentren beinhaltet die Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit von örtlichen Trägern auf den überörtlichen Träger, der über eine adäquate Kompetenz verfügt, um gemäß des Kindeswohls entsprechend eine Aufnahme und Versorgung für die unbegleiteten Minderjährigen sicherzustellen. Auf diese Weise können kostenintensive aber erforderliche Maßnahmen wie die Vorhaltung von Dolmetscher_innen, Traumatherapien, Ärzt_innen mit besonderen fachlichen und sprachlichen Qualifikationen, besonders im Asyl- und Aufenthaltsrecht geschulte Vormünder etc. gebündelt aufgebaut werden. Dies kann und sollte durch Einführung einer bundeseinheitlichen Regelung der örtlichen Zuständigkeit für die Inobhutnahme (Änderung von § 88a (1) iVm § 42b (3) SGB VIII-E), gekoppelt an die Vorhaltung konkreter Eignungskriterien und damit Ressourcen und Strukturen für die Aufnahme und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erreicht werden.

⁵ Vgl. „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge schützen, fördern und beteiligen! Ein Vorschlag der BAGFW für eine geänderte Zuständigkeitsregelung“, Berlin, 10.03.2015.

Fazit

Ein rein quotenbasiertes Verteilungsvorhaben wird nichts an der Situation der momentan überforderten Länder und Kommunen ändern. Sie werden weiterhin fluchtroutenbedingt die Erstanlaufstellen/-Länder bleiben und dementsprechend überlastet bleiben.

Notwendig ist mehr denn je ein Gesamtkonzept des Umgangs mit Migration und Flucht⁶. Der vorliegende politisch motivierte Gesetzesentwurf lässt ein solches **Gesamtkonzept** nicht erkennen. Gemeinsam mit anderen Erziehungshilfefachverbänden hat die IGfH im November 2014 die Bundesregierung aufgefordert, im föderalen Dialog mit Ländern und Kommunen die Integration der jungen Flüchtlinge konsequent voranzubringen und einige dieser Punkte angesprochen:

„Dazu gehören beispielhaft folgende Maßnahmen:

- *die **Neuregelung der medizinischen Versorgung** ohne Einschränkungen durch das Asylbewerberleistungsgesetz, sodass eine medizinische Versorgung von UMF anlog der von deutschen jungen Menschen umgesetzt wird*
- *die **Schaffung eines Zugangs zum qualifizierten Spracherwerb** durch einen geregelten und refinanzierten Anspruch auf ausreichende Sprachkurse*
- *die **Beseitigung von Unklarheiten im Verwaltungshandeln**, die Nutzung von untergesetzlichen Spielräumen – dies gilt insbesondere für das „Bermudadreieck“ der Schnittstellen der Sozialgesetze SGB VIII, II, XII, AsylVfG und dem Bafög/BAB*
- *die **Entwicklung von Programmen zur Integration durch Bildung** in der allgemeinbildenden Schule und im berufsbildenden System sowie in der Kindertagesbetreuung durch die Länder*
- *Die **Arbeitsverwaltungen** müssen beauftragt werden, praxismgerechte Angebote der Jugendberufshilfe und den Zugang zu beruflicher Bildung zu schaffen und den UMF gleiche Chancen zu eröffnen – unabhängig von ihrem Status. Die Kommunen tragen die Verantwortung unmittelbar vor Ort für die Bildung von Allianzen mit der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, den freien Trägern der Jugendhilfe, den Bildungsträgern, der Arbeitsverwaltung und den sonstigen gesellschaftlich relevanten Akteuren. Sie sind aufgefordert, Konzepte für muttersprachliche Assistent_innen, Dolmetscher_innen, die als „Kultur- und Sprachmittler“ fungieren, Fortbildungen für ehrenamtliche Vormünder und Patenfamilien/Unterstützer_innen sowie Pflegefamilien zu entwickeln. Dafür brauchen sie eine angemessene Personalausstattung und einen Kostenersatz.*
- ***Fortentwicklung der Landesjugendämter zu fachlichen Kompetenzzentren** zwecks wirksamer Wahrnehmung von öffentlicher Verantwortung auf Landesebene.“*
(Zwischenruf der Erziehungshilfefachverbände „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Kindeswohl hat Vorrang!“, S. 5, abrufbar unter:
http://www.igfh.de/cms/sites/default/files/ZR%20Unbegleitete%20Minderj%C3%A4hrige%20Fl%C3%BChtlinge_endg%C3%BCtig.pdf.

Zentral wird es zukünftig auch sein, sich verstärkt mit der **sozialpädagogischen Frage** auseinanderzusetzen, jenseits aller Debatten um Verfahren und Verteilungszahlen, **was unbegleitete**

⁶ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich die IGfH für legale Einreiseregulungen ausspricht, wodurch diverse „Belastungen“ der Kinder- und Jugendhilfe im Umgang mit UMF sowie die Situation der jungen Flüchtlinge selber maßgeblich verbessert werden würden.

minderjährige Flüchtlinge in der Kinder- und Jugendhilfe brauchen. Da sich zunehmend auch neue Einrichtungen für UMF ausgründen, gilt es deutlicher und transparenter zu machen, welche Anforderungen sich für Einrichtungskonzepte, die Gestaltung von Hilfeplanungsprozessen und die Einbindung in soziale Netze ergeben.

Bei der Analyse der Kinder- und Jugendhilfe im Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen verdichten sich wie unter einem Brennglas allgemeine strukturelle Fragen (interkommunale Disparitäten, unterschiedliche fachliche Standards in der Unterbringung, immer noch ungenügend ausgebildete Migrationssensibilität, Handlungsunsicherheiten der Fachkräfte, Rassismus in der Jugendhilfe, Prozesse des Verlegens und Abschiebens, Spezialeinrichtungen und Alltagsnähe etc.), die es zu bearbeiten gilt.

Der Umgang mit der steigenden Zahl von jungen Flüchtlingen (mit und ohne ihre Familien) verweist daher auf die **ungelösten Strukturfragen der Kinder- und Jugendhilfe**. Es gilt daran zu arbeiten, dass den jungen Menschen das gesamte Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung steht und nicht nur immer separierte Wohngruppen eröffnet und gefördert werden. Die Rolle der Pflegekinderhilfe (Gastfamilien), der Tagesgruppenarbeit und der ambulanten Hilfen muss neu bestimmt werden. Patenmodelle und Scouts, wie sie schon in der Jugendberufshilfe eingesetzt werden, müssen entwickelt und finanziell unterstützt werden⁷.

Nur wenn die Arbeit mit Flüchtlingskindern als Querschnittsaufgabe der Kinder- und Jugendhilfe in einem Gesamtkonzept profiliert wird und dann zentrale Bereiche wie Zugang zu Bildung, Beteiligungsmöglichkeiten oder besondere Bedürfnisse von Kindern im Exil und auf der Flucht mit und ohne Begleitung ihrer Eltern aufgegriffen werden, wird nach Auffassung der IGfH die Integration der jungen Menschen und ihrer Familien besser gelingen.

Frankfurt, den 25. Juni 2015
Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen
Der Vorstand

⁷ Einige Erkenntnisse zum Umgang der Kinder- und Jugendhilfe mit jungen Flüchtlingen könnte das Projekt des ISM Mainz in Kooperation mit der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH), dem Bundesfachverband Unbegleiteter Minderjähriger Flüchtlinge (B_UMF) und dem Evangelischen Fachverband für Erzieherische Hilfen in der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe“ (siehe www.igfh.de/cms/projekt/unbegleitete-minderj%C3%A4hrige-fl%C3%BChtlinge-einrichtungen-der-kinder-und-jugendhilfe) beisteuern.