

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder- und Jugendlicher

Die gegenwärtige Aufnahmesituation von unbegleiteten minderjährigen ausländischen Kindern und Jugendlichen ist in einigen Kommunen derzeit nicht tragbar. Die bestehenden Platzkapazitäten reichen zur Aufnahme unter dem Primat der Jugendhilfe nicht mehr aus. Dadurch ist die durchgängige Einhaltung von Kinderrechten für nach Deutschland geflüchtete Kinder und Jugendliche nicht mehr garantiert.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hatte unter der Überschrift „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge schützen, begleiten und beteiligen!“ im Diskurs um die geplante Umverteilung bereits im März 2015 den Vorschlag unterbreitet, ein anderes System der Zuständigkeit und Kostenerstattung gesetzlich zu verankern. Mit der grundsätzlichen Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit auf den überörtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe wäre es aus unserer Sicht möglich, den Auf- und Ausbau von Kompetenzzentren für Schutz, Förderung und Beteiligung der jungen Flüchtlinge die Wahrung ihrer Rechte effizient sicher zu stellen. Kommunen, die sich für diese „schutzbedürftigste Personengruppe“ engagieren könnten sich so auf eine langfristige, kontinuierliche und auskömmliche Unterstützung des zuständigen Landes verlassen. Kommunen, die sich dazu nicht in der Lage sehen, würden keinem Durchführungszwang unterworfen. Darüber hinaus würde das Problem wechselnder Zuständigkeiten verschiedener örtlicher Träger und die damit verbundenen bürokratischen Lasten der „Fallübergaben“ und Zuständigkeitsprüfungen erheblich gemildert. Wir sehen und bedauern, dass diese Option im Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen wurde.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband begrüßt die Bestrebungen von Bund, Ländern und Kommunen, die Situation von unbegleiteten minderjährigen ausländischen Kindern und Jugendlichen auf gesetzlichem Weg zu verbessern, befürchtet aber, dass der vorgelegte Regierungsentwurf dieser Herausforderung nicht gerecht werden wird. Er weist darüber hinaus darauf hin, dass der Entwurf sich auf die Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge bezieht und nicht auf die „Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder- und Jugendlicher“ insgesamt.

Im Regierungsentwurf wird die grundlegende Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige ausländische Kinder und Jugendliche ausdrücklich bekräftigt und gestärkt. Dies begrüßt der Paritätische Wohlfahrtsverband. Er hält dies für unabdingbar, um diesen jungen Menschen gerecht werden zu können, aber auch, um dem Europäischem Recht gerecht zu werden. Er befürwortet ausdrücklich, dass die Verfahrensmündigkeit ab 16 Jahren aufgehoben wird und damit der letzte rechtliche Ankerpunkt der Verweigerung für eine der UN-Kinderrechtskonvention entsprechende Gleichbehandlung aller Hilfe und Schutz bedürftigen Kinder beseitigt wird.

Es kommt darauf an, die Rechte von Kindern in einer sehr schwierig gewordenen Situation langfristig zu sichern. Aber diese Aufgabe wird immer stärker überlagert von der Absicht, „Gerechtigkeit“ zwischen Ländern und örtlichen Trägern herzustellen, ohne die Frage aufzuwerfen, ob eine solche abstrakte „Gerechtigkeit“ denn geeignet ist, den jungen unbegleiteten Flüchtlingen gerecht zu werden.

Wir befürchten, dass mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Bestrebungen zunehmen werden, die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sukzessive von den Standards für die Betreuung und Unterstützung junger hilfebedürftiger Menschen in Deutschland abzukoppeln und ein Sondersystem der Betreuung auf niedrigem Stand zu etablieren. Dieses Problem ist real, ihm kann aber wohl nicht durch alternative Gesetzesformulierungen entgegengearbeitet werden, sondern nur durch eine sorgfältige – empirisch fundierte – Begleitung des Implementationsprozesses des Gesetzes und seine Evaluation. Wir möchten deutlich darauf hinweisen, dass die im Kostentableau des Regierungsentwurfs (4. Erfüllungsaufwand/Für den Bund) vorgesehenen 330.000 € für die Evaluation und jährlich 46.000 € für die Berichtspflicht des Bundes, diesen Beobachtungs- und Evaluationserfordernissen in keiner Weise gerecht werden können. Eine solche low-budget-„Evaluation“ erlaubt nicht die präzisen Datenerhebungen und soliden Auswertungen, die wir brauchen werden, um zu beurteilen, ob die getroffenen Regelungen das Gesetzesziel einer „Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung“ der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge erreichen, wo sie es verfehlen und wie sie es verfehlen.

Das absehbare zentrale Problem der Rechtsumsetzung lässt sich grob so beschreiben: Aus den überfüllten bayerischen Anlaufstellen werden große Mengen junger Menschen in die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen und Brandenburg verlegt werden. Diese Bundesländer haben bisher nur wenige Erfahrungen mit der Betreuung und Begleitung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge. Sie sehen sich überdies mit verfestigten neonazistischen Szenen aller Couleur und ressentimentgeladenen bis gewaltbereiten rechtspopulistischen Strömungen (Pegida-Bewegungen) konfrontiert. Dieses Problem haben sie nicht ex-

klusiv, aber es ist nicht zu leugnen. Das Gesetz könnte wenigstens mit drastisch verlängerten Übergangsfristen diesen Ländern die Option einräumen, Ausgleichszahlungen an stärker belastete Bundesländer zu zahlen, statt gezwungen zu sein, in großer Zahl junge Menschen aufzunehmen, zu betreuen und zu schützen, auf deren Bedürfnisse und Bedarfe sie noch lange nicht hinreichend vorbereitet sind.

Zu ausgewählten Punkten nimmt der Paritätische im Folgenden detailliert Stellung.

Artikel 1 Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch § 6 Abs. 2 Geltungsbereich

In **Abs. 2** werden die Voraussetzungen, unter denen ausländische Kinder und Jugendliche Zugang zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erhalten, konkretisiert. Demnach können sie nun unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Leistungen aus dem Leistungsspektrum des SGB VIII erhalten. Diese Regelung stellt die Rechtslage klar, wie sie sich bereits jetzt aus dem Völkerrecht ergibt. Dieser Zugang ausländischer Kinder und Jugendlicher zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gilt ab dem Zeitpunkt ihrer Einreise.

Der Paritätische begrüßt diese Klarstellung, die den Zugang zu bedarfsgerechten Leistungen sichert und damit einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit für alle in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen leistet.

§ 42 a Vorläufige Inobhutnahme von ausländischen Kindern und Jugendlichen nach unbegleiteter Einreise

Die Regelung führt eine neue „andere Aufgabe“ für die örtlichen Träger der Jugendhilfe ins Jugendhilferecht ein: die „vorläufige Inobhutnahme“, zu der ein Jugendamt bei Einreise eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings berechtigt und verpflichtet ist. Diese vorläufige Inobhutnahme endet mit der Übergabe oder mit der Überführung des Kindes oder Jugendlichen in eine reguläre Inobhutnahme (Abs. 6).

Während der vorläufigen Inobhutnahme hat das Jugendamt das Wohl des Jugendlichen und seinen Unterhalt und die Krankenhilfe sicherzustellen und vier Kriterien (Gefährdung des Kindeswohls, Möglichkeit der Verwandtenzusammenführung, Notwendigkeiten gemeinsamer Inobhutnahmen, Gesundheitsprüfung) zu bewerten, um auf dieser Grundlage eine Entscheidung für oder gegen eine Verteilung zu fällen. (Abs. 2) In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass beispielsweise dann von einer Verteilung abgesehen werden soll, wenn gegen die Verteilung eine starke Abwehrhaltung entwickelt und bei deren Erzwingung eine (Re-)Traumatisierung zu befürchten ist.

Gerade in dieser Hinsicht ist es aber unbefriedigend, dass der Schutz der Rechte dieser jungen Menschen allein durch fachlich korrektes Handeln des jeweiligen Jugendamtes gesichert werden soll. Die Jugendämter sind befugt und verpflichtet, die zur Kindeswohlsicherung notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Aber ihnen gegenüber gibt es keine schnell schützende Instanz gegenüber Fehlentscheidungen und Fehlern des Jugendamtes außerhalb des Amtes.

Im Blick auf die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen stellen wir fest, dass es grundsätzlich notwendig ist, sie über den Verlauf des Verfahrens und ihre Rechte und Pflichten im Verfahren in angemessener Weise aufzuklären. Nur so ist es möglich, ihren Willen in angemessener Weise zu berücksichtigen. Dazu ist sowohl die Hinzuziehung von Sprachmittlern notwendig als auch, solange noch kein Vormund verfügbar ist, eine Instanz, die die Verantwortung für die Wahrung der Interessen der jungen Menschen übernimmt. Wir empfehlen daher die verpflichtende Einrichtung von Ombudsstellen vorrangig an den Orten, die nach aktueller Datenlage Verteilungsentscheidungen zu treffen haben, um den Anforderungen von § 8b sowie § 45 Abs. 2, 3. SGB VIII im Blick auf die Situation unbegleiteter minderjähriger ausländischer Kinder und Jugendlicher mit den notwendigen spezifischen Qualifikationen gerecht werden zu können. Damit könnte dem Interessenkonflikt des örtlichen Jugendamtes im Rahmen der Verteilungsentscheidung und gleichzeitig der Informationsverpflichtung angemessen begegnet werden.

Es wird in der Evaluation des Gesetzes genau zu beobachten sein, ob und wie die notwendigen Funktionstrennungen innerhalb des Jugendamtes tatsächlich umgesetzt werden und wie wirksam sie sind.

Die Berücksichtigung in Deutschland oder im Ausland lebender Verwandter der jungen Menschen bei der Umverteilungsentscheidung – unter Berücksichtigung des Wohls und der Wünsche der Minderjährigen! - wird vom Paritätischen Wohlfahrtsverband ausdrücklich begrüßt. Zu prüfen wäre aus ihrer Sicht jedoch, inwieweit der dort genutzte Verwandtschaftsbegriff auch Bezugspersonen einschließt, zu denen es zwar keine direkte verwandtschaftliche Beziehung, wohl aber bereits persönliche Bindungen gibt. Aus unserer Sicht sind solcherart bereits bestehende Bindungen auch im Kontext einer Verteilung zu berücksichtigen, da in diesen Fällen zwar in der Regel keine direkte Unterbringung bei den benannten Bezugspersonen möglich ist, eine Prüfung dieser Möglichkeit vor Ort jedoch dem Kindeswohl dienen kann. Dazu muss jedoch der Wohnort der Bezugsperson bei der Wahl des Zuweisungsortes Berücksichtigung finden können. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ausdrücklich die Berücksichtigung von Bindungen unter den Kindern und Jugendlichen, die während der Flucht entstanden sind. Durch eine gemeinsame Verteilung kann die indivi-

duell möglicherweise empfundene Härte einer Verteilungsentscheidung deutlich gemildert werden.

Die in **Abs. 5** formulierten Maßgaben zur konkreten Umsetzung der Verteilung sind grundsätzlich zu begrüßen. Sowohl die Begleitung durch eine geeignete Person zum Aufnahmeort als auch die Verpflichtung zur Übermittlung notwendiger Daten sind im Interesse der Kinder und Jugendlichen und dem weiteren Hilfeprozess förderlich.

Die Einschätzung und Feststellung der Minderjährigkeit ist die Grundvoraussetzung für die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe. Der Paritätische befürwortet eine grundlegende und verbindliche Zuständigkeit der Jugendämter in dieser Frage, die auch für andere Behörden bindend ist. Eine solche Regelung fehlt bisher im Entwurf.

§ 42 b Verfahren zur Verteilung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher

Binnen 7 Werktagen muss das Jugendamt die vorläufige Inobhutnahme und das Ergebnis des Ersts Screenings nach Abs. 2 der zuständigen Landesverteilungsstelle mitteilen (§ 42 a Abs. 4). Diese Stelle hat dann wiederum binnen 3 Werktagen gegenüber dem Bundesverwaltungsamt das Kind oder den Jugendlichen zur Verteilung anzumelden oder aber den Ausschluss der Verteilung anzuzeigen. Dieses wiederum benennt innerhalb von zwei Werktagen der meldenden Landesstelle, in welches Land der junge Mensch „verteilt werden“ soll (Abs.1). Bei dieser Entscheidung soll vorrangig das Land, in dem der junge Mensch ist, benannt werden - andernfalls das nächstgelegene.

Die Landesstelle des benannten Landes wiederum weist dann binnen zwei Werktagen den jungen Menschen einem geeigneten Jugendamt zu.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband begrüßt die Konkretisierungen der Geeignetheit in Abs. 3 ausdrücklich.

In Abs. 4 werden vier Ausschlussgründe für ein Verteilverfahren benannt: eine Kindeswohlgefährdung, ein Gesundheitszustand, der auch nach 14 Werktagen noch keine Verteilung zulässt, mögliche Zusammenführungen und das Überschreiten einer Frist von einem Monat seit Beginn der vorläufigen Inobhutnahme. Diese Norm richtet sich an alle Ebenen: Bund, Land und Kommune. Aber auch hier stellt sich die Frage, wie den jungen Menschen die Wahrnehmung dieser Rechte gegen ein Verteilverfahren garantiert werden kann.

§ 42c Aufnahmequote

Den Ländern wird die Option eröffnet, einen eigenen Schlüssel zur Verteilung festzulegen. Tun sie dies nicht, so wird der Königsteiner Schlüssel zugrunde gelegt. Will ein Land mehr Inobhutnahmen durchführen als es nach diesen Schlüsseln muss, so kann es dies tun. Der Paritätische Wohlfahrtsverband würde es begrüßen, wenn in stärkerem Maße ein attraktiver finanzieller Ausgleich für die Länder vorgesehen würde, die über die Quote hinaus aus jugendhilfepolitischen Gründen die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge durch geeignete Jugendämter übernehmen.

§ 99 Erhebungsmerkmale (Kinder- und Jugendhilfestatistik)

Zur Verbesserung der Datenlage zur Situation unbegleiteter ausländischer minderjähriger Kinder und Jugendlicher sollen die Erhebungsmerkmale der Kinder- und Jugendhilfestatistik um Daten zu deren Unterbringung, Versorgung und Betreuung erweitert werden.

Die beabsichtigte Regelung stellt eine folgerichtige Erweiterung dar, um die Folgen der Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder- und Jugendlicher evaluieren und ggf. nicht intendierte Gesetzesfolgen korrigieren zu können.

Wir begrüßen die Regelung, weisen aber darauf hin, dass der geplante Umfang der Datenerhebung nicht ausreichen wird, um die Situation der betroffenen jungen Menschen angemessen darzustellen. Für Berichterstattung und Evaluation fordern wir erheblich stärkere Anstrengungen und Mittel.

Artikel 2 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

§ 80 Handlungsfähigkeit

Die formulierte Änderung fixiert die Anhebung der Altersgrenze zur Begründung der Handlungsfähigkeit in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren auf das Datum der Volljährigkeit gesetzlich.

Diese geplante Gesetzesänderung setzt die Koalitionsvereinbarung von SPD und CDU/CSU um. Sie stellt eine Anpassung des Asyl- und Ausländerrechts an das Kinder- und Jugendhilferecht dar und stellt endgültig sicher, dass die Kinder- und Jugendhilfe auch bei unbegleiteten Jugendlichen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, Vorrang hat.

Der Paritätische hat die Anhebung der Altersgrenze seit langem gefordert und begrüßt die geplante Änderung im Aufenthaltsgesetz ausdrücklich. Gleichzeitig stellt er fest, dass diese Änderung im Blick auf die geplanten Neuregelungen im SGB VIII zu Problemen in der praktischen Umsetzung führen könnte, wenn die jungen Menschen

nicht zeitnah nach ihrer Inobhutnahme einen Rechtsbeistand erhalten, der sie im Blick auf die Asylantragstellung qualifiziert berät bzw. den Antrag für sie stellt.

Fazit

Der Paritätische Wohlfahrtsverband erkennt die Notwendigkeit an, die Kommunen an den Transitrouten zu entlasten und unbegleitete minderjährige ausländische Kinder und Jugendliche zum eigenen Wohl in kompetente Einrichtungen zu verlegen. Der Primat der Kinder- und Jugendhilfe, gesichert durch die Unterbringung, Versorgung und Betreuung in geeigneten Einrichtungen, den der Entwurf festschreibt, ist dazu aus unserer Sicht unerlässlich.

Allerdings weisen wir auch darauf hin, dass mit dem hier installierten Verfahren die Gefahr besteht, dass Fragen der „Gerechtigkeit“ des Ausgleichs zwischen Ländern und zwischen den Kommunen in den Ländern immer in der Form der Verlegung und Umverteilung der jungen Flüchtlinge bearbeitet werden. Strukturell fehlt dem Gesetzesentwurf eine alternative, ergänzende Option des finanziellen Belastungsausgleichs auf den jeweiligen Ebenen unter Verzicht auf Verlegungen. Strukturell fehlt ebenfalls ein attraktives Anreizsystem zur Übernahme kommunaler Verantwortung für die jungen unbegleiteten Flüchtlinge.

Es ist bedauerlich, dass der Entwurf keine Lösungen für die Frage der Finanzierung der notwendigen Infrastruktur (ASD-Kapazitäten, Vormünder, Ergänzungspfleger, Schulen, Jugendhilfeangebote, Gesundheitsdienste, Übersetzer, Sprachlernkurse u.a.) enthält.

Berlin, 02. Oktober 2015

Norbert Struck

Abteilung Soziale Arbeit