



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

Der Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (BUMF) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf.

Wir begrüßen die Klarstellung des Vorrangs der Jugendhilfe vor aufenthaltsrechtlichen Belangen durch die Anhebung der Handlungsfähigkeit. Insbesondere der Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) als Grundlage staatlichen Handelns sowie der bedingungslose und umfassende Zugang aller Jugendlichen, Heranwachsenden und jungen Erwachsenen zur Jugendhilfe ist positiv hervorzuheben.

Aus Perspektive des Bundesfachverbands UMF ist es aber bedauerlich, dass das Gesetz dem eigenen Anspruch, eine Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher zu erzielen, nicht gerecht wird. Die vorgeschlagenen Regelungen stehen auch im Widerspruch zur im Gesetzentwurf dargestellten Ausgangslage und dem Anspruch, die KRK als Grundlage staatlichen Handelns zu implementieren. Der Entwurf fokussiert faktisch ausschließlich die Schaffung eines quotenbasierten Verteilungsverfahrens, ohne jedoch in den neu entworfenen Vorschriften dieses für einen Kindeswohlorientierten Umgang zu präzisieren bzw. zu operationalisieren. Ebenso bleibt der Gesetzentwurf hinter seinem eigenen Anspruch der „vollumfänglichen Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie“ zurück.

Mannigfaltige Problemlagen

Um die Kommentierung des Gesetzentwurfes zu kontextualisieren, soll zunächst problemzentriert das Themenfeld umrissen werden. Denn die Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ist ungleich komplexer; die Reduzierung auf die Problematik der ungleichen Zugangszahlen übersieht u.a. folgende Problemlagen:

- Es fehlt ein Gesamtkonzept, das unter Einbeziehung aller Beteiligten eine holistische Perspektive entwirft, wie die Aufnahme und Versorgung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Rahmen der Jugendhilfe in Abstimmung mit ordnungsrechtlichen, asylrechtlichen, bildungspolitischen und gesundheitsorientierten Akteur_innen funktionieren kann.
- Die rechtliche Vertretung durch Vormünder bzw. Ergänzungspfleger_innen ist z.T. eingeschränkt bzw. verzögert sich vielfach. Zudem sind die fachlichen Qualifikationen bei vielen rechtlichen Vertreter_innen, insbesondere hinsichtlich der ausländerrechtlichen Vertretung, nicht ausreichend.
- Für die Alterseinschätzung fehlen weiterhin verbindliche Standards für Durchführung, Dokumentation und Widerspruch. Dies ist notwendig, da das Alter nicht verbindlich und konkret festgestellt werden kann. In der Praxis führt dies oftmals zum Einsatz von höchstumstrittenen medizinischen Verfahren und intimidierenden Methoden (bspw. Nackt-Untersuchungen), die das Kindeswohl missachten.
- Die Berücksichtigung des Kindeswohls als individuelles Recht, als Rechtsprinzip und als Verfahrensweise¹ ist im Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nicht umgesetzt und wird in der Praxis regelhaft übergangen.

¹ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29 May 2013, CRC/C/GC/14, Art. 3, para. 1, para. 6.



- Der Zugang zu einer Ausbildung ist weiterhin eingeschränkt. Auch die geplante Neuregelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt wird durch die anvisierte Fokussierung auf Personen mit positiver aufenthaltsrechtlicher Perspektive einen Großteil der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ausschließen. Ähnliches gilt für die beabsichtigte Neufassung der Bleiberechtsregelung im § 25a AufenthG; diese wird alle 17-jährigen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge faktisch von einem Bleiberecht nach vier Jahren ausschließen.
- Der Anspruch auf Familienzusammenführung wird vielfach weder innerhalb Deutschlands noch mit den Dublin-Staaten oder dem Herkunftsland umgesetzt. Es fehlen eine fachlich qualifizierte Unterstützung, eine Festlegung von Verantwortlichkeiten und der Abbau bürokratischer Hürden.
- Die gegenwärtig praktizierten länderinternen Verteilverfahren geben keine Standards vor und sind mit dem Kindeswohlprinzip nicht vereinbar.

Bewertung des Gesetzentwurfes

Auch der Bundesfachverband UMF sieht die Notwendigkeit der Entlastung einzelner Kommunen. Wir bedauern jedoch, dass andere Optionen als die bundesweite Verteilung nach Quote nicht ernsthaft geprüft und erörtert wurden. Das in dem Gesetzentwurf entworfene Modell der Verteilung lehnen wir explizit ab, da nicht die passgenaue Unterbringung der Minderjährigen im Mittelpunkt steht, sondern in erster Linie die quotale Verteilung. Wesentliche Kritikpunkte unsererseits sind ferner:

1. Es fehlen klare Standards, Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten sowie eine unabhängige rechtliche Vertretung von Beginn des Aufenthalts an.
2. Die Zuständigkeitsregelungen werden der Lebenswirklichkeiten der Kinder und Jugendlichen nicht gerecht und werden in der Praxis nicht handhabbar sein.
3. Die Bedeutung des Kindeswohls wird auf die Bedeutung von Kindeswohlgefährdungen verengt, indem eine Überprüfung der Interessen und Bedürfnisse gerade nicht festgeschrieben wird. Das Kindeswohl ist mehr als die Abwesenheit von Gefahren; eine entsprechende Haltung wird in dem Gesetz nicht deutlich.
4. Es fehlen Anreize für Länder und Kommunen zum Auf- und Ausbau der notwendigen Infrastruktur und zur freiwilligen Übererfüllung der gesetzlichen Aufnahmequote. Die notwendigen Lehren aus der langsamen Umsetzung des Kinder- und Jugendhilfeentwicklungsgesetz von 2005 werden nicht gezogen, vielmehr werden auch diesmal keine klaren Standards für die Kommunen formuliert.

Ein Gesetzentwurf zur Verteilung von Minderjährigen nach einer Verwaltungsquote muss so angelegt sein, dass die beabsichtigten Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfeträger die Jugendlichen überzeugen können. Zwang, Nicht-Information, Nicht-Beteiligung und Transitwartezeiten werden die Jugendlichen dazu treiben ihre eigenen, gefährvollen Wege zu suchen. Der Anspruch ist die Minimierung von Schutzlücken – dies gelingt mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht.



Gliederung Stellungnahme

1. (Rechtliche) Vertretung und Beteiligung	S. 4
1.1 Verzögerte Vormundbestellung	
1.2 Interessenkollisionen	
1.3 Anpassung Regelungen Vormundbestellung	
1.4 Verzögerter Zugang zum Asylverfahren	
1.5 Mangelhafter Rechtsschutz	
1.6 Einschränkung von Beteiligungsrechten	
2. Alterseinschätzung	S. 7
2.1 Zuständigkeit Jugendhilfe und Standards	
2.2 Mehrfache Alterseinschätzungen	
3. Kindeswohl	S. 7
3.1 Kindeswohl vs. Kindesgefährdung	
3.2 Einschätzung durch das Jugendamt - Interessenkollision	
4. Strukturen, Unterbringung und Versorgung	S. 8
4.1 Eignung der Zuweisungsjugendämter	
4.2 Kostenverteilung	
4.3 Junge Volljährige	
5. Zuständigkeit	S. 10
5.1 (Erstmalige) Zuständigkeit	
5.2 Zuständigkeitswechsel / Familienzusammenführung	
6. Anhebung Handlungsfähigkeit	S. 10
7. Evaluation und Dokumentation	S. 11
Annex	S. 12
A	Ablauf des Aufnahmeverfahrens, abgeleitet vom Gesetzentwurf



1. (Rechtliche) Vertretung und Beteiligung

Die Regelung der Vertretung und Beteiligung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen bleibt in dem vorliegenden Gesetzentwurf hinter den geltenden gesetzlichen Standards zurück. Durch die Bündelung der Verteilungsentscheidung und der rechtlichen Vertretung beim Jugendamt entsteht eine Schutzlücke im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme. Diese wird verschärft durch eingeschränkte Beteiligungsmöglichkeiten und dem Ausschluss eines Widerspruchs gegen die Verteilung. Zusätzlich ergibt sich aus dem Verteilverfahren u.a. auch eine weitere Verzögerung beim Zugang zum Asylverfahren.

1.1 § 42a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII-E - Verzögerte Vormundbestellung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass erst nach sieben Werktagen die Bestellung eines Vormunds veranlasst werden soll. Die betroffenen Jugendlichen werden dementsprechend während der Einschätzung durch das Jugendamt bewusst nicht von einem Vormund vertreten. In der Praxis wird diese Regelung darüber hinaus dazu führen, dass die Jugendlichen bis zur Verteilung keinen Kontakt mit einem Vormund haben werden, da auch schon jetzt die Bestellung durch das Familiengericht i.d.R. mehrere Wochen in Anspruch nimmt.

Durch die Regelung entsteht eine Schutzlücke im Minderjährigenschutz und gleichzeitig werden alleinreisende minderjährige Flüchtlinge gegenüber anderen Minderjährigen schlechter gestellt und benachteiligt. Grundsätzlich sieht nationales wie internationales Recht vor, dass bei Fehlen von Personensorgeberechtigten für Minderjährige umgehend eine rechtliche Vertretung zu bestellen ist. Durch die Sonderregelung für alleinreisende Flüchtlingskinder wird ein in den Schutzstandards abgeschwächtes System geschaffen und ein Zustand hervorgerufen, der mit der KRK nicht vereinbar ist. Dies gilt insbesondere seit der Rücknahme der Vorbehalte gegen die KRK durch die Bundesrepublik.

1.2 § 42a Abs. 2 Satz 1 SGB VIII-E - Interessenkollisionen

Die Regelungen des Gesetzentwurfes sehen eine widersprüchliche Aufgabenzuweisung für das Jugendamt vor: Zum einen ist es für die Einschätzung zuständig, ob eine Verteilung stattfinden kann oder auszuschließen ist. Das Ergebnis dieser Einschätzung entscheidet auch über die Abgabe der Kostenverantwortung. Zum anderen soll es die Jugendlichen und deren eigene Interessen vertreten, ggf. auch gegenüber dem Staat bzw. der eigenen Tätigkeit. Die hierdurch strukturell angelegte Interessenkollision stellt die Minderjährigen schutzlos. Es ist nicht zu erwarten, dass Mitarbeitende gegen ihre eigene Einschätzungen Klagen anstrengen.

Die Einschätzung des Jugendamts ist maßgeblich für das Ob und das Wie einer möglichen Verteilung und damit einer möglichen Verantwortungs- und Kostenbelastung oder -entlastung des erstaufnehmenden Jugendamts: Führt die Einschätzung des erstaufnehmenden Jugendamts zu einem Verteilungsausschluss, verbleibt die örtliche Zuständigkeit und damit die Kostenlast für sich anschließende reguläre Inobhutnahme und der darauf folgende Jugendhilfebedarf dauerhaft beim einschätzenden Jugendamt. Bereits die Einschätzung der Kindeswohlbelange ist damit durch sich widersprechende Interessen geprägt.

Eine gleichzeitige rechtliche Vertretung von Individualinteressen der Minderjährigen erscheint ausgeschlossen.



Des Weiteren widerspricht dies auch europarechtlichen Vorgaben, insbesondere der Aufnahme richtlinie², wonach die rechtliche Vertretung konkret und allein das Kindeswohl zu berücksichtigen hat.

1.3 Anpassung Regelungen Vormundbestellung

Um die Schutzlücke im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme zu minimieren, erscheint es sinnvoll entsprechende Anpassungen im BGB vorzunehmen. Dies ist ratsam, da es auch in der gegenwärtigen Vertretung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen regelmäßig zu Problemen im Rahmen der Vormundschaftsbestellung kommt. Zum einen dauert die Bestellung häufig mehrere Wochen, oftmals auch Monate, da den Familiengerichten die Eilbedürftigkeit nicht aufgezeigt wird und so eine vorläufige Vormundschaftsbestellung zumeist nicht in Betracht gezogen wird. Zum anderen wird das sogenannte „Ruhe der elterlichen Sorge“ als Grundlage für die Vormundschaftsbestellung z.T. dann nicht festgestellt, wenn eine mögliche – wenn auch einmalige – telefonische Erreichbarkeit mit der (vermeintlichen) Familie besteht.

Wird die Rechtsgrundlage für die gerichtliche Vormundschaftsbestellung nicht angepasst, läuft die gewollte Vormundschaftsbestellung auch nach sieben Tagen ins Leere. Es bedarf einer Anpassung der Regelungen im BGB und FamFG, insbesondere des § 1674 BGB.

In Anlehnung an die Möglichkeit der vorläufigen Betreuerbestellung, die zur Abwendung einer erheblichen Gefahr gesetzlich vorgesehen ist (§ 1908 BGB), sollte erwogen werden, die unverzügliche Verpflichtung zur Veranlassung einer vorläufigen Vormundbestellung zu kodifizieren.

1.4 Verzögerter Zugang zum Asylverfahren

Durch die zeitlich aufgeschobene Vormundschaftsbestellung wird auch der Zugang zum Asylverfahren selbst verzögert. Es ist zu erwarten, dass erst nach der Verteilung – und dann wiederum erst nach einigen Wochen – ein Vormund bestellt wird. Hinzu kommt, dass durch das vorgeschaltete Verteilverfahren das asyl- und aufenthaltsrechtliche Verfahren zur Perspektivabklärung (Clearing) erst am Ort der endgültigen Inobhutnahme erfolgen soll. Somit wird die Asylantragstellung um Monate verzögert. Gerade vor dem Hintergrund von strengen Fristen (bspw. beim Familiennachzug aus dem Herkunftsland) erscheint eine solche strukturelle Verschiebung nicht dem Wohl der einzelnen Betroffenen zu entsprechen.

1.5 § 42b Abs. 7 SGB VIII-E - Mangelhafter Rechtsschutz

Die Durchführung eines Rechtsmittelverfahrens gegen die Verteilung und Zuweisung ist für die betroffenen Minderjährigen faktisch und rechtlich ausgeschlossen. Es fehlt an rechtlich eindeutigen Möglichkeiten zur Beschwerde.

Der Gesetzentwurf enthält in den oben genannten Vorschriften nur den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Klage. Im Umkehrschluss muss es also ein Rechtsmittelverfahren geben. Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens ist dabei die Entscheidung des Bundesverwaltungsamtes über die Länderzuweisung, bzw. den Verbleib der Jugendlichen im erstaufnehmenden Bundesland. Es ist dabei unklar, was genau durch das Bundesverwaltungsamt geprüft wird: Das Bundesverwaltungsamt erhält

² Art. 24 (1) AufnahmeRL und Art. 25 VerfahrensRL.



seine Informationen von der sogenannten koordinierenden Landesstelle. Hat diese Landesstelle eine eigene Prüfungskompetenz oder handelt es sich um einen reinen Durchlauf von Informationen?

Da ein Rechtsmittel im Gesetzentwurf vorgesehen ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung des Bundesverwaltungsamtes kein verwaltungsinterner Akt und somit grundsätzlich gerichtlich überprüfbar ist. Allerdings sind nach der Formulierung des § 42b Abs. 1 und Abs. 4 SGB VIII GE nicht die betroffenen Minderjährigen Adressierte der Entscheidung, sondern die noch zu schaffenden koordinierenden Landesstellen, die für eine Verteilung innerhalb des Bundeslandes zuständig sind. Diese informieren dann das abgebende bzw. aufnehmende Jugendamt, soweit keine Ausschlussgründe vorliegen. Damit sind Jugendliche nur als Dritte betroffen, soweit begründet werden kann, dass ihnen durch die Verteilentscheidung ein Nachteil entsteht.

Selbst bei Vorliegen einer für die Betroffenen rechtsmittelfähigen Entscheidung ist der effektive Rechtsschutz durch die mittels der Vertretungssituation geschaffene Interessenkollision nicht gewährleistet. Obliegt mangels Bestehen einer unabhängigen rechtlichen Vertretung dem einschätzenden Jugendamt die rechtliche Vertretung der Betroffenen im Rechtsmittelverfahren, würde das Jugendamt damit verpflichtet, indirekt gegen seine eigene Kindeswohleinschätzung vorzugehen.

Dies ist nicht nur den betroffenen Minderjährigen nicht zu vermitteln, sondern widerspricht dem Minderjährigenschutz und erscheint auch schwer vereinbar mit der Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG.

1.6 § 42a Abs. 5 SGB VIII-E - Einschränkung von Beteiligungsrechten

Es wird begrüßt, dass eine Beteiligung der Kinder und Jugendlichen im Rahmen der Verteilung vorgesehen ist. Allerdings wird dieses Recht im Gesetzentwurf dahingehend eingeschränkt, dass die Beteiligungsverpflichtung nicht in § 42a Abs. 2 SGB VIII-E festgeschrieben wird bzw. nicht auf § 8a SGB VIII verweist. Weiter werden den Jugendämtern gegenüber diesbezüglich keine Vorgaben gemacht oder inhaltliche Hilfestellungen an die Hand gegeben - weder im weiteren Gesetzentwurf noch in der Begründung.

Dies widerspricht den bestehenden Regelungen des SGB VIII und es kommt wiederum zu einer Schlechterstellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gegenüber anderen Minderjährigen im Rahmen der Jugendhilfe.

Für eine in der Praxis durchsetzbare Beteiligung der betroffenen Kinder und Jugendlichen ist die gesetzliche Normierung des Einsatzes von Dolmetschenden, von Verfahrensstandards, der Folgen der Nichtbeteiligung und der Folgen einer konkreten Beteiligung unabdingbar. Hierzu gehört die Klärung, inwieweit die Weigerungen der Betroffenen, verteilt zu werden, Berücksichtigung finden oder ob bei grds. Möglichkeit einer Familienzusammenführung, die Weigerungen der Kinder oder Jugendlichen diese ausschließt.

Auch hier ist festzustellen: Ohne eine Flankierung der Beteiligungsmöglichkeit durch eine das Wohl und die Pflege der Kinder oder Jugendlichen im Blick haltenden, unabhängigen rechtlichen Vertretung, läuft dieses zentrale Kinderrecht ins Leere (Art. 12 KRK).



2. Alterseinschätzung

Die Frage des Alters ist maßgeblich für eine gelingende Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Es ist unbestritten, dass eine genaue Altersfeststellung unmöglich ist und dass sich aus einer Alterseinschätzung erhebliche Rechtsfolgen ergeben. Zugleich bestehen in der Praxis nur rudimentär verbindliche Standards bei der Durchführung von Alterseinschätzungen. Um dieser Unsicherheit Rechnung zu tragen und um den Schutz von Minderjährigen zu gewährleisten, ist es notwendig, Mindeststandards für die Alterseinschätzung in das Gesetz aufzunehmen.

2.1 Begründung zu § 42b Abs. 3 SGB VIII-E - Zuständigkeit Jugendhilfe und Standards

Es wird begrüßt, dass der Gesetzentwurf die Aufgabe der Alterseinschätzung klar als Verantwortung der Fachkräfte der Jugendhilfe sieht. Problematisch ist aber, dass keine Standards zu einer am Kindeswohl orientierten Alterseinschätzung angegeben werden, sondern es den betroffenen Jugendämtern selbst überlassen bleibt, wie das Verfahren zur Alterseinschätzung erfolgt. Eine Dokumentationspflicht wird ebenfalls nicht festgeschrieben. Selbst die Vorgabe der EU-Verfahrensrichtlinie fehlt, nach der im Zweifel von einer Minderjährigkeit auszugehen ist (u.a. in Art. 25 Abs. 5 EU Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU).

Es erscheint vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Praxis absolut notwendig, im Gesetzentwurf auf Standards und eine entsprechende Dokumentation zu verweisen. Die Standards der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter können als Grundlage genommen werden.³

2.2 Mehrfache Alterseinschätzungen

Der Gesetzentwurf sieht zudem zwei Alterseinschätzungen durch die Jugendämter vor. Die erste Einschätzung erfolgt zu Beginn der vorläufigen Inobhutnahme, die zweite Alterseinschätzung soll durch das Zuweisungsjugendamt durchgeführt werden.

In der Folge werden die Jugendlichen für die Zeit der Verteilung in der Unsicherheit leben müssen, ob die Alterseinschätzung auch vom Zuweisungsjugendamt übernommen wird. Dies wird durch das Fehlen von Dokumentationspflichten bzw. fehlenden Vorgaben zur grundsätzlichen Verbindlichkeit der Ersteinschätzung noch verstärkt. Kombiniert mit fehlenden bundeseinheitlichen Vorgaben bedeutet dies für die Minderjährigen eine erhebliche Rechtsunsicherheit und schafft Schutzlücken im Kinderschutz.

3. Kindeswohl

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, nutzt der Gesetzentwurf einen verengten Kindeswohlbegriff, der der Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge nicht gerecht wird.

3.1 Kindeswohl vs. Kindesgefährdung

Obwohl das gesetzgeberische Ziel eine am Kindeswohl orientierte Verteilung vorsieht, wird in erster Linie eine Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel geregelt. Nur bei Vorliegen von Anhaltspunkten einer Kindeswohlgefährdung wird eine Verteilung ausgeschlossen.

³ BAG LJÄ 2014: Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen Inobhutnahme, Clearingverfahren und Einleitung von Anschlussmaßnahmen.



Gerade ein das Wohl des jeweiligen Kindes betreffendes Kriterium – nämlich das Vorhandensein von Familienangehörigen, das im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme vom aufnehmenden Jugendamt eingeschätzt werden kann – soll Einfluss auf die Verteilungsentscheidung haben, läuft aber aufgrund der fehlenden gesetzlichen Rahmenbedingungen ins Leere. Die Möglichkeit einer mit Freundinnen und Freunden oder Geschwistern erfolgten gemeinsamen Verteilung hat gerade keine Folgen für die Verteilung an einen anderen, zahlenmäßig nicht nach Kindeswohlbelangen ermittelten Ort. Diese Regelung ermöglicht lediglich, die nach dem Königsteiner Schlüssel getroffene Entscheidung auf zwei oder mehrere Personen auszuweiten. Auch die Reduzierung der Gesundheitsprüfung auf die Frage, ob eine ansteckende Krankheit vorliegt, zeigt, dass hier maßgeblich Belange Dritter geschützt werden sollen. Vermisst wird hier insbesondere eine konsequente, am ermittelten medizinischen Bedarf gekoppelte, gesetzliche Folge für die Anbindung und Unterbringung der Betroffenen.

Der Kindeswille, der nach Art. 12 KRK bei allen das Kind betreffenden Maßnahmen zu berücksichtigen ist, hat nach dem Gesetzentwurf keinen Einfluss auf die Verteilung. Im Rahmen der Zuweisungsentscheidung werden Kindeswohlbelange nur allgemein geprüft.

3.2 Einschätzung durch das Jugendamt - Interessenkollision

Der Gesetzentwurf räumt dem die Kindeswohlgefährdung prüfenden Jugendamt eine große Prüfungskompetenz ein. Da die Einschätzung des Jugendamts die Grundlage für die Entscheidung über Verteilung oder Verbleib ist, besteht die Gefahr von sachfremden Erwägungen. Denn das durch die steigenden Zahlen von unbegleiteten Minderjährigen belastete Jugendamt kann nach dem Gesetzentwurf nur über die zügige Veranlassung der Verteilung, und damit der Nichtfeststellung der in § 42b Abs. 2 SGB VIII-E aufgezählten Belange, Entlastung schaffen. Werden die Kinder und Jugendlichen von der Verteilung ausgeschlossen, bleibt das aufnehmende Jugendamt für Inobhutnahme und Gewährung von Anschlusshilfen dauerhaft örtlich zuständig, soweit das Landesrecht keine andere Regelung trifft. Besonders deutlich wird die Problematik an der durchzuführenden Gesundheitsprüfung. Auch hier ist das Einholen einer ärztlichen Stellungnahme zur Ermittlung der Ansteckungsgefahr, die von den betroffenen Kindern oder Jugendlichen für Angestellte des Jugendamtes ausgehen könnte, nicht verpflichtend. Dieser Umstand besteht, obwohl das aufnehmende Jugendamt neben einer zu schaffenden Entlastung auch eine Verpflichtung gegenüber den eigenen Mitarbeitenden und deren gesundheitlichen Schutz hat. Es dürfte damit an einer Verteilung ein besonderes Interesse haben. Aufgrund unzureichender rechtlicher Vertretung ist das Kind bzw. der oder die Jugendliche dieser Interessenkollision schutzlos ausgeliefert.

4. Strukturen, Unterbringung und Versorgung

Der Gesetzentwurf befasst sich nur rudimentär mit Fragen der weiteren Versorgung. Insbesondere werden keinerlei Anreize für die Länder geschaffen, Zuständigkeitskonzentrationen (Kompetenzzentren) zu bilden, um eine gute Versorgung zu gewährleisten.



4.1 § 42b Abs. 3 S. 2 SGB VIII-E - Eignung der Zuweisungsjugendämter

Es ist vorgesehen, dass nur an geeignete Jugendämter zugewiesen werden soll. Dabei werden aber keine Vorgaben gemacht, was unter „geeignet“ zu verstehen ist. Weder erscheint es möglich noch sinnvoll, wenn bundesweit alle Jugendämter unbegleitete Minderjährige unterbringen, versorgen und betreuen. Im Sinne von Qualitätssicherung und der Berücksichtigung der Interessen der Minderjährigen sollten Kompetenzen gebündelt werden, um die besonderen Bedarfe der Minderjährigen passgenau zu decken. Leider lässt sich bisher beobachten, dass die Länder dieses Ziel nicht überall verfolgen. So werden in Baden-Württemberg qua Feststellung⁴ des Integrationsministeriums alle Jugendämter für geeignet erklärt und die bayerische Staatsregierung plädiert für eine Herabsenkung der Standards der Jugendhilfe für unbegleitete Minderjährige.⁵

Wenn der in § 6 Abs. 2 SGB VIII-E konkretisierte Anspruch auf sämtliche Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht ins Leere laufen soll, muss von Beginn des Aufenthalts an garantiert werden, dass eine Verteilung nur dorthin erfolgen darf, wo die Bedarfe der Minderjährigen langfristig gedeckt werden können. Hierzu bedarf es konkrete Anreize für den Auf- und Ausbau von Angeboten, nicht nur innerhalb der Jugendhilfe, sondern auch darüber hinaus.

4.2 § 42e SGB-E - Kostenverteilung

Mit der Einführung eines Verteilverfahrens für UMF soll die Grundlage für eine gerechte Kostenverteilung zwischen den Bundesländern geschaffen werden. Die örtlichen Jugendhilfeträger haben weiterhin die Möglichkeit, die Kosten beim überörtlichen Kostenträger abzurechnen.

Zunächst ist positiv festzuhalten, dass das bisherige, sehr komplexe Kostenverteilverfahren geändert werden soll. Die vorgeschlagenen Änderungen werden aber die Probleme nicht lösen, sondern im Gegenteil eher negative Effekte hervorbringen. Der Wegfall eines Kostenausgleichs zwischen den Bundesländern wird dazu führen, dass ein freiwilliger Zuständigkeitswechsel (bspw. beim Familiennachzug) oftmals an Kostenfragen scheitern wird. Zum anderen wird durch den im § 42e SGB VIII festgelegten Ausgleich für die Bestandsfälle bis zum Inkrafttreten des Gesetzes ein pauschaler Ausgleich vorgesehen. In der Praxis scheint dies für die Haushaltsplanungen der Länder sinnvoll. Für die betroffenen UMF wird dies aber bedeuten, dass nur durch ein möglichst schnelles Ende der Jugendhilfe eine Entlastung für die jeweiligen Jugendämter erfolgt.

4.3 Junge Volljährige

Hilfen für junge Volljährige sind im Übergang von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in die Selbstständigkeit von herausragender Bedeutung. Um diese vom permanenten Kostendruck zu entlasten, empfehlen wir, dass auch die Kosten von Leistungen an junge Volljährige, die als Minderjährige in die Jugendhilfe aufgenommen wurden, im Rahmen der Kostenverteilung mit

⁴ Ministerium für Integration Baden-Württemberg: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Verteilungsverfahren in Baden-Württemberg, Anschreiben an die Kommunalen Spitzenverbände vom 09. April 2015, unveröffentlicht.

⁵ Protokollerklärung des Freistaats Bayern zu TOP 3 Asyl- und Flüchtlingspolitik der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2015.



abgerechnet werden können und dass diese ebenfalls in den entsprechenden Quoten berücksichtigt werden. Andernfalls werden die Jugendämter benachteiligt, die Hilfen für junge Volljährige gewähren. Und die notwendige Unterstützung der Jugendlichen wird noch stärker unter einen Kostendruck gestellt.

5. Zuständigkeit

Der Gesetzentwurf schafft keine klaren Zuständigkeitsregelungen. Sowohl für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge als auch für die Träger der Jugendhilfe wird es äußerst schwierig sein, sich hierbei zu orientieren.

5.1 § 42a SGB VIII-E - (Erstmalige) Zuständigkeit

Nach übereinstimmenden Einschätzungen von Fachkräften aus Jugendämtern und Jugendhilfeeinrichtungen wird ein Teil der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge mehrfach in Obhut genommen. Auch die in § 42a (1) SGB VIII-E geplante Festlegung, dass sich die Zuständigkeit für die vorläufige Inobhutnahme nach dem Ort der erstmaligen Feststellung im Bundesgebiet richtet, wird dieses Phänomen nicht einschränken. Vielmehr wird hier eine Problematik angelegt, die vergleichbar mit dem europäischen Dublin-System ist. Es ist offensichtlich, dass zukünftig Jugendliche in Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Jugendämtern verwickelt werden. Dies kann nicht im Sinne des Kindeswohls sein. Gesetzlich zu verankern sind insbesondere Garantien, mit denen ein mehrfacher Transfer der Jugendlichen zwischen den beteiligten Jugendämtern und Jugendhilfeeinrichtungen vermieden wird.

5.2 Zuständigkeitswechsel / Familienzusammenführung

In den Fällen, in denen die Verteilung ausgeschlossen ist, hat der Gesetzgeber die Situation der ohnehin stark frequentierten Jugendämter an den Hauptreisestrecken nicht verändert. Sind die Kinder oder die Jugendlichen von der Verteilung ausgeschlossen, bleibt das erstaufnehmende Jugendamt sowohl für die sich anschließende Inobhutnahme als auch für die Leistungsgewährung örtlich zuständig. Damit besteht die Gefahr, dass es nicht zu einer umfassenden Prüfung von Kindeswohlbelangen kommt, da ein Zuständigkeitswechsel dann nicht mehr möglich ist.

Unberücksichtigt gelassen werden darüber hinaus Fälle, in denen die Kinder und Jugendlichen zu ihren mehrere Hundert Kilometer entfernten Verwandten ziehen. Damit sind sie von der Verteilung ausgeschlossen und die örtliche Zuständigkeit verbleibt mithin beim Erstjugendamt. Soweit die Verwandten als Personensorgeberechtigte erzieherische Hilfen beziehen oder ambulante Leistungen in Anspruch nehmen möchten, wird dies de facto durch die dauerhafte unabänderliche Zuständigkeit erheblich erschwert.

6. Artikel 2 und Artikel 3 - Anhebung Handlungsfähigkeit

Die Anhebung der Handlungsfähigkeit im Asyl- und Aufenthaltsrecht auf 18 Jahre wird begrüßt.

Leider werden die Konsequenzen dieses notwendigen Schrittes nicht mit berücksichtigt. Es erscheint erforderlich, im Asyl- und Aufenthaltsrecht eine entsprechende Klarstellung einzufügen, so dass die Anhebung nicht die Beteiligungs- und Anhörungsrechte von Minderjährigen vermindert.



Es ist zu berücksichtigen, dass neben dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit den Ausländerbehörden auch kommunale Ordnungsbehörden zuständig für die Umsetzung der Entscheidungen des BAMF sind. Zudem hat die kommunale Ausländerbehörde ein eigenes Entscheidungsrecht über die Vergabe von Titeln und tatsächlichem Aufenthalt (Duldung). Die kommunalen Ausländerbehörden sind neben dem eigentlichen Gesetzestext bei der Auslegung des Aufenthaltsgesetzes an die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (AVwV) sowie durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte gebunden. Erstere werden vom Bundesministerium des Innern herausgegeben. Es wäre zu begrüßen, wenn das BMI in Zusammenarbeit mit dem BMFSFJ die AVwV entsprechend ergänzt.

Daneben wird durch das Heraufsetzen der Handlungsfähigkeit eine Qualifikation und Schulung der örtlichen Ausländerbehörden notwendig. Insbesondere, weil durch die geplante Verteilung auch Kommunen betroffen sein werden, in denen zuvor keine unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge gelebt haben.

7. Evaluation und Dokumentation

Der Passus zur Berichtspflicht der Bundesregierung in § 42f SGB VIII-E bleibt sehr vage. Es ist zwar zu begrüßen, dass die Einleitung von Hilfe im Anschluss an die Inobhutnahme nach unbegleiteter Einreise erfolgen soll. Jedoch ist es unzureichend, um die Qualität der Unterbringung, Versorgung und Betreuung einschätzen zu können. Hierzu bedarf es weiterer regelmäßig erhobener Daten, etwa zur Bestellung einer rechtlichen Vertretung für unbegleitete Minderjährige. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Kindeswohleinschätzung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme dokumentiert und im Rahmen der Verteilung an das aufnehmende Jugendamt weitergeleitet wird, um bislang festgestellte Bedarfe unmittelbar berücksichtigen zu können. Außerdem berücksichtigt der Gesetzentwurf nicht den Leistungsbezug von Flüchtlingskindern, die zusammen mit ihren Familien einreisen. Um den Anspruch auf Leistungen der Jugendhilfe von allen ausländischen Kindern und Jugendlichen zu erfahren, ist es notwendig, die Datengrundlage dafür zu schaffen.



Annex

A Ablauf des Aufnahmeverfahrens, abgeleitet aus dem Gesetzentwurf

Die Jugendlichen sollen vorläufig dort in Obhut genommen werden, wo erstmalig ihre Einreise nach Deutschland festgestellt wird. Innerhalb von sieben Werktagen (also maximal bis zu neun Tagen) ist eine Einschätzung durch das örtliche Jugendamt vorgesehen. Diese umfasst die Alterseinschätzung, eine medizinische Untersuchung und vermutlich ein Gespräch. Es ist zu prüfen, ob eine Kindeswohlgefährdung durch die Verteilung entstehen kann. Nach dieser Einschätzung erfolgt die Meldung an die für die Verteilung zuständige Stelle auf Landesebene. Diese gibt die Meldung weiter an das Bundesverwaltungsamt, welches wiederum innerhalb von drei Werktagen das zuständige Bundesland bestimmt. Das Bundesverwaltungsamt soll einer länderinternen Umverteilung Vorrang vor einer bundesweiten Umverteilung geben. Die im festgelegten Land zuständige Stelle hat dann vier Werktage Zeit, ein geeignetes Jugendamt festzulegen. Die Frage, welches Jugendamt geeignet ist, ist nicht bundeseinheitlich geregelt, die Länder können dies selbst festlegen. Die aufnehmenden Jugendämter müssen bis zum Erreichen der Ausschlussfrist einen begleiteten Transfer an das Zuweisungsjugendamt und die entsprechende Fallübergabe organisieren. Ausschlussfrist für die Verteilung ist ein Monat (Beispiel: Ankunft 3. Januar 2016, Ausschlussfrist läuft am 2. Februar 2016 ab), in einer mindestens einjährigen Übergangsfrist wird diese auf zwei Monate verlängert (Beispiel: Ankunft 3. Januar 2016, Ausschlussfrist läuft am 2. März 2016 ab).

Die rechtliche Vertretung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme wird durch das aufnehmende Jugendamt gewährleistet. Die Anregung der Vormundschaftsbestellung beim Familiengericht findet spätestens nach sieben Werktagen statt, wenn die Verteilung bis dahin nicht durchgeführt werden konnte. Es gibt keine gesetzliche Regelung, die vorgibt, in welcher Zeit das Familiengericht einen Vormund zu bestellen hat, oder die besagt, dass dies unverzüglich zu geschehen hat.

Nach der Verteilung beginnt dann der bekannte Ablauf der Inobhutnahme wie bisher in § 42 SGB VIII geregelt. Das heißt ausdrücklich auch, dass zunächst eine weitere, zweite Alterseinschätzung durch das Jugendamt durchgeführt wird und das Clearingverfahren beginnt. Abschluss von Inobhutnahme und Clearingverfahren ist die Übergabe an die Erziehungsberechtigten oder die Einleitung von entsprechenden Hilfen.

Ggf. findet im Anschluss die Unterbringung an einem weiteren Ort statt und damit eine zweite Verteilung. In vielen Fällen wird es bis zu fünf Monate dauern, bis die Jugendlichen an ihrem zukünftigen Lebensort ankommen.