

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Kindeswohl hat Vorrang!

Ein Zwischenruf der Erziehungshilfefachverbände zur aktuellen Debatte über eine Verteilung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge

Die Erziehungshilfefachverbände Deutschlands¹ greifen aus aktuellem Anlass die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF) in Deutschland auf.

Auf Initiative verschiedener Bundesländer haben sich Bund und Länder dem Grunde nach auf eine bundesweite Aufnahmeverpflichtung der Länder zur Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen verständigt. Eckpunkte für ein entsprechendes Gesetzesvorhaben sollen in der Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten am 11.12.2014 beraten werden.

Vor diesem Hintergrund bringen die Fachorganisationen der Erziehungshilfe in Deutschland ihre Position ein. Die Erziehungshilfefachverbände Deutschlands setzen sich seit Jahren mit ihren fachpolitischen Forderungen für die Interessen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ein.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind eine Zielgruppe der Jugendhilfe und müssen deshalb nach den Standards der Jugendhilfe versorgt werden. Dies verlangen internationale Übereinkommen wie die UN-Kinderrechtskonvention, das Internationale Kinderschutzübereinkommen, das Haager Minderjährigen Schutzabkommen und die Brüssel-IIa-Verordnung. Dies schreibt auch das SGB VIII aufgrund der klaren Rechtsnorm in § 6 (2) SGB VIII fest.

Daraus leitet sich für die Erziehungshilfefachverbände Deutschlands ein Primat der Jugendhilfe ab: Jugendhilfe muss die zentrale Instanz in der Betreuung und Versorgung von UMF sein. Diese Erkenntnis wurde schon bisher im alltäglichen Umgang mit schutzsuchenden Kindern nicht immer und überall berücksichtigt und steht angesichts steigender Flüchtlingszahlen immer stärker in Frage.

Die Kinder- und Jugendhilfestandards müssen auch angesichts der stark steigenden Flüchtlingszahlen ihre normsetzende Gültigkeit behalten!

Die vier unterzeichnenden Erziehungshilfefachverbände sehen, dass sich in den vergangenen Jahren die Zahl der Inobhutnahmen von UMF bundesweit deutlich erhöht hat. Dies wird in der Auswertung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für das Jahr 2013 (Oktober 2014) deutlich. Die Zahl der Inobhutnahmen wird bundesweit in 2014 weiter steigen.

Zwar ist der Zuzug nur schwer kalkulierbar, aber angesichts der vielen Krisenregionen in der Welt ist mit einer wachsenden Zuwanderung junger Flüchtlinge zu rechnen. Insofern ist die Jugendhilfe mit der Aufgabe konfrontiert, für alle ankommenden jungen Menschen eine adäquate Versorgung und Betreuung im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention zu gewährleisten.

Dies sollte unter dem Aspekt der Chancen durch Integration gesehen werden.

Die Zuwanderung erfordert ein Reagieren der Jugendämter, der freien Träger der Jugendhilfe sowie der Entscheidungsträger in Bund, Ländern und Kommunen. Die Erziehungshilfefachverbände begrüßen in diesem Zusammenhang die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 16.12.2013, in denen es heißt:

„Der Schutz von Kindern vor Gewalt, Vernachlässigung und die Weiterentwicklung der Wahrnehmung der Rechte von Kindern (Umsetzung UN-Kinderrechtskonvention) ist ein zentrales Anliegen der Koalition. Wir werden jede politische Maßnahme und jedes Gesetz daraufhin prüfen, ob sie mit den international vereinbarten Kinderrechten in Einklang stehen.“

¹ AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe, BVKE – Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen, EREV – Bundesverband evangelischer Einrichtungen und Dienste und die IGfH – Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen

In einem Land mit 80 Millionen EinwohnerInnen, bester Infrastruktur, gut geregelten gesetzlichen Möglichkeiten und etablierten Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe muss es möglich sein, mehrere tausend junge Flüchtlinge zusätzlich zu versorgen und ihnen eine Zukunft zu geben, ohne erarbeitete und bewährte Standards der Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich in Frage zu stellen. Die bewährten Angebotsformen und Versorgungsstrukturen der Jugendhilfe sind hierbei grundlegender Maßstab und müssen ihre normsetzende Gültigkeit behalten!

Die Erziehungshilfefachverbände haben sich daher aus gutem Grund in ihren bisherigen Stellungnahmen für einen Verbleib der jungen Menschen am Erstaufnahmeort und gegen eine Umverteilung ausgesprochen, erkennen aber an, dass das Primat der Jugendhilfe für die besonders betroffenen Regionen organisatorische, finanzielle und fachliche Herausforderungen beinhalten. Allerdings ist die aktuell in einigen Kommunen nicht immer vorhandene bedarfsgerechte Versorgung auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Einreisezahlen in diesen Kommunen sehr rasch und rapide angestiegen sind und die Bereitstellung der Infrastruktur, des Personals und der fachlichen Standards, um eine bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten, Zeit braucht.

In der Praxis sind – mit einigen kommunalen Unterschieden – vor allem geeignete Liegenschaften und qualifiziertes Personal teilweise sehr schwer zu finden. Daraus ergibt sich in einigen Kommunen momentan eine „Notsituation“, in der die öffentlichen und freien Trägern ihren Aufgaben und Standards nicht immer gerecht werden können.

Nach Einschätzung der vier Erziehungshilfefachverbände sollte daher immer vorrangig die Suche nach geeigneten Betreuungs- und Unterbringungsmöglichkeiten im kommunalen Kontext und im eigenen Bundesland im Vordergrund stehen, um die Belastungen für die jungen Menschen, die mit einer Verteilung verbunden sind, so gering wie möglich zu halten.

Hier sollten die bestehenden Kooperationsmöglichkeiten zwischen Ländern auf der Grundlage des § 69 Abs. 4 SGB VIII genutzt werden. Danach

können mehrere örtliche und mehrere überörtliche Träger, auch wenn sie verschiedenen Ländern angehören, zur Durchführung einzelner Aufgaben gemeinsame Einrichtungen und Dienste errichten und/oder modellhaft erproben.

Darüber hinaus geben die Erziehungshilfefachverbände zu bedenken, dass eine etwaige bundesweite Umverteilung einen hohen Aufwand in der Organisation, Verwaltung und praktischen Durchführung und somit auch einen finanziellen Aufwand mit sich ziehen würde. Es wäre zu klären, wann und mit welchem Verfahren die Zuständigkeiten von Ausländerbehörde, Jugendamt, Vormund etc. wechseln, nach welchen Kriterien welcher unbegleitete minderjährige Flüchtling wohin umverteilt würde, auf welchem Weg und mit welcher Begleitung die konkrete Umverteilung vonstattengehen würde und wie vorgegangen werden würde, wenn sich ein Kind und Jugendlicher gegen eine geplante Umverteilung widersetzen würde.

In diesem Sinne appellieren die Erziehungshilfefachverbände an die öffentlichen Träger der Jugendhilfe, ihren Auftrag als Sachwalter der Kinderrechte und des Kinderschutzes wahrzunehmen und untereinander solidarische Aufnahmebereitschaft zu zeigen. Nur so kann eine „zuwanderungsfeste“ Jugendhilfe, die offen für die Welt ist und das Primat der Jugendhilfe für schutzbedürftige Minderjährige wahrnimmt, verlässlich garantiert werden. Insbesondere die Stadtstaaten mit ihren begrenzten Flächen-, Träger- und Immobilienressourcen sind dringend auf die Solidarität umliegender Kommunen und Länder und auf praktikable strukturelle Lösungen angewiesen.

Die Bundesregierung hat sich – s. o. – verpflichtet, die UN-KRK, das Haager Schutzabkommen und diverse EU-Richtlinien umzusetzen²; daran ändert auch eine mögliche Änderung des SGB VIII nichts. Die Bundesregierung sollte im Dialog mit den Ländern und Kommunen einen Aktionsplan entwerfen, in dem bei unveränderter Anerkennung der guten gesetzlichen Grundlagen des SGB VIII die Verantwortlichen auf Länder- und kommunaler Ebene verpflichtet und in die Lage versetzt werden, die UMF dort, wo sie ankommen oder aufgegriffen werden, zu schützen, in Obhut zu nehmen, ihnen Hilfe zu gewähren, sie zu integrieren und ihnen Bildung, Ausbildung und einen sicheren Aufenthaltsstatus zu bieten.

² Darauf hat das DIJuF in seiner Stellungnahme vom 10.11.2014 und die BAG FW vom 18.11.2014 genauer hingewiesen.

Eckpunkte, wenn es zu einer bundesweiten Verteilung kommt

Sollte es trotz der oben formulierten fachlichen Bedenken und Empfehlungen (siehe dazu auch Stellungnahmen der IGFH und des EREV 2012, der BAGFW vom 18.11.2014, des DIJuF vom 10.11.2014 und des B-UMF vom 14.11.2014) zu einer bundesgesetzlichen Aufnahmeverpflichtung der Länder und damit zu einer bundesweiten Verteilung kommen, sind für die Erziehungshilfeschwerpunkte folgende Eckpunkte zur Ausgestaltung unerlässlich:

Primat der Kinder- und Jugendhilfe!

Die Kinder- und Jugendhilfe ist für die Inobhutnahme, das Clearing und die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zuständig. Das Primat der Kinder- und Jugendhilfe darf nicht durch asyl- oder ausländerrechtliche Regelungen einer bundesweiten Verteilung unterlaufen werden. Konkret darf die Erfüllung des Auftrags und der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nicht durch ordnungspolitische Regelungen eingeschränkt werden.

Kindeswohl hat Vorrang!

Für die Umsetzung gesetzlicher Regelungen, die eine bundesweite Verteilung ermöglichen sollen, muss sichergestellt werden, dass das Kindeswohl und die besondere Schutzbedürftigkeit der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge gesichert ist. Eine bundesweite Verteilung eines UMF darf nur mit Zustimmung des jungen Menschen erfolgen. Dies schließt mit ein, dass den jungen Menschen vor der Umverteilung ein Vertreter ihrer Interessen an die Seite gestellt wird. Die Aspekte der Familienzusammenführung müssen dabei – auch nach einer bereits ausgesprochenen und umgesetzten Verteilung – unbedingt im Interesse des Kindeswohls berücksichtigt werden.

Inobhutnahme vor Umverteilung!

Eine bundesweite Verteilung darf die Jugendämter nicht von der Verpflichtung entbinden, einen minderjährigen unbegleiteten Flüchtling nach § 42 SGB VIII (1, Nr. 3) an dem Ort in Obhut zu nehmen, an dem er/sie angekommen ist. Die Inobhutnahme muss unverzüglich³ erfolgen, sobald ein Jugendamt erfährt, dass sich ein minderjähriger Flüchtling in

seinem Zuständigkeitsbereich aufhält. Die Inobhutnahme von UMF durch die örtlich zuständigen Jugendämter darf nicht mit Verweis auf eine anstehende bundesweite Verteilung aufgeschoben werden. Die Inobhutnahme ist die Voraussetzung für eine Prüfung, ob Kindeswohlaspekte einer bundesweiten Verteilung entgegenstehen. Dies bedeutet, dass vor einer bundesweiten Verteilung durch das inobhutnehmende Jugendamt geklärt werden muss, ob es einer bundesweiten Verteilung widersprechende Kindeswohlaspekte gibt. Zwischen Inobhutnahme und eventueller Verteilung müssen im jugendhilfegerechten Clearing alle Fragestellungen unter Beteiligung des jungen Menschen geklärt werden.

Bestellung eines Vormunds vor der Umverteilung!

Aus Sicht der Erziehungshilfeschwerpunkte ist es mit Blick auf das Kindeswohl und die Sicherung von Kinderrechten erforderlich, dass unverzüglich nach der Inobhutnahme durch das zuständige Familiengericht ein Vormund beantragt wird. Das DIJuF⁴ schlägt in seinen Hinweisen vom 10. November 2014 vor, dass bei einer zügigen bundesweiten Verteilung zeitnah auch die Einrichtung eines Verfahrensbeistandes geprüft werden könnte, um einen Wechsel der Vormundschaft nach der Verteilung zu vermeiden. Die Erziehungshilfeschwerpunkte sehen die Bestellung eines Vormundes aus Kindeswohlperspektive als richtige Vorgehensweise an. Wichtig ist in jedem Fall, dass der/die unbegleitete Minderjährige eine Interessensvertretung erhält und ihm/ihr – wenn eine Vormundschaft erst nach der bundesweiten Verteilung eingerichtet wird – keine Nachteile (z. B. durch verkürzte Antragsfristen) erwachsen.

Streichung der Verfahrensfähigkeit 16-jähriger Kinder und Jugendlicher im § 12 AsylVfG!

Es sind überdies längst überfällige Änderungen im Asylverfahrensgesetz vorzunehmen. Hier ist geregelt, dass nach § 12 AsylVfG ein Jugendlicher ab dem vollendeten 16. Lebensjahr als verfahrensfähig gilt. Das heißt, dass der Minderjährige alle Verfahrenshandlungen selbst ausführen kann und auch alle möglichen nachteiligen Folgen seiner Hand-

³ „Unverzüglich“ heißt in einem Zeitraum von drei Werktagen, BVerwG, Urteil vom 24.06.1999.5C24/98

⁴ Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V.: Hinweise zu Überlegungen zu einem bundesweiten quotalen Verteilungsverfahren für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche unter Neuordnung der örtlichen Zuständigkeit der Träger der örtlichen Jugendhilfe, Heidelberg, 10.11.2014

lungen (oder Nicht-Handlungen) in Kauf nehmen muss. Das unterläuft Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention, nach dem ein Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, als Kind gilt. Die Regelung zur Verfahrensfähigkeit im Asylverfahrensgesetz für die Gruppe der 16- bis 18-jährigen UMF muss gestrichen werden.

Verfahren und Standards für die Altersfestsetzung!

Das Eingangstor zur Kinder- und Jugendhilfe sind die örtlichen Jugendämter. Nur ein Minderjähriger beziehungsweise eine Minderjährige kann vom Jugendamt in Obhut genommen werden. Der Altersfestsetzung kommt damit in dem gesamten Verfahren ein bedeutsamer Stellenwert zu. Mit ihr sind weitreichende Perspektiventscheidungen für die jungen Menschen verbunden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter hat hier wichtige Handlungsempfehlungen zur Inobhutnahme, zum Clearingverfahren und zur Einleitung von Anschlussverfahren formuliert⁵. Die Erziehungshilfefachverbände würden es begrüßen, wenn sich Bund, Länder und Kommunen zeitnah auf ein fachliches Aufgabenprofil für die Jugendämter unter besonderer Berücksichtigung der Altersfestsetzung verständigen. Die Erziehungshilfefachverbände würden es unter Qualitäts- und Effizienzgesichtspunkten begrüßen den Bundesländern die Möglichkeit zu geben, Schwerpunktjugendämter mit der Wahrnehmung definierter Aufgaben zu beauftragen. Dies kann, auch übergangsweise oder im Sinne einer erprobenden Modellphase, gerade mit Blick auf die asyl- und ausländerrechtlichen Anforderungen, die spezifisches Fachwissen in den Jugendämtern voraussetzen, zur Sicherung einer qualitativ guten und verlässlichen Arbeit wichtig sein. Eine entsprechende Personalausstattung ist dafür Voraussetzung.

Ein unbegleiteter minderjähriger Flüchtling ist in erster Linie ein Kind oder Jugendliche/r!

Die freien Träger der Jugendhilfe müssen sich mit ihren Angeboten verstärkt auf die Zielgruppe der UMF einrichten. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Ausdifferenzierung von Angeboten im stationären Bereich, aber auch für die Implementierung von begleitenden ambulanten Hilfen, Pflegefamilien und Bereitschaftspflegen bei der Unterstützung von Verselbständigungsprozessen. Aus Sicht der Erzie-

hungshilfefachverbände sind unterschiedlich intensive Settings notwendig. Ein Punkt ist entscheidend: Es geht bei der Zielgruppe der UMF – wie auch bei allen anderen Kinder- und Jugendlichen – um einen „unverstellten“ Blick auf den jungen Menschen in seiner Einzigartigkeit, seiner Persönlichkeit, seiner Geschichte und seiner Herkunft. Nicht jeder UMF ist traumatisiert. Und nicht jeder traumatisierte UMF hat Traumastörungsfolgen. Und: Ein UMF ist in erster Linie ein Kind oder Jugendlicher, der/die in einer bestimmten Lebensphase Unterstützung und Begleitung benötigt. Und erst in zweiter Linie ist er oder sie ein Flüchtling mit spezifischen Aufgabenstellungen für die Kinder- und Jugendhilfe.

Bedarfsdeckende Verwaltungspauschalen!

Die Jugendämter stehen vor großen fachlichen Herausforderungen in den kommenden Jahren. Für die Inobhutnahme, das Clearing, die Begleitung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, die Angebotsentwicklung mit freien Trägern, die Gestaltung von Schnittstellen zu anderen Systemen wie beispielsweise Ausländerämter und Schule braucht es ausreichendes und qualifiziertes Personal. Die Jugendämter müssen insbesondere für die Aufgaben im ASD, der Vormundschaft, der Jugendhilfeplanung, der wirtschaftlichen Jugendhilfe und zur Aktivierung der Zivilgesellschaft eine bedarfsdeckende Verwaltungspauschale erhalten. Das Kostenerstattungsverfahren insgesamt ist zu vereinfachen.

Ausblick – Perspektiven schaffen! Keine Spaltung der Jugendhilfe!

Es gilt, an die erzielten Fortschritte anzuknüpfen, um die Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge fachlich wie (gesellschafts)politisch weiter zu verbessern. Und es gilt, die mit den jungen Flüchtlingen verbundenen Potenziale und die Chancen zu sehen, die in der Zuwanderung liegen.

Den jungen Flüchtlingen, die in der Bundesrepublik eine neue Zukunft suchen, sollte auch aufgrund des demografischen Wandels eine schulische und berufliche Perspektive für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland geboten werden. In diesem Feld besteht erheblicher Handlungsbedarf; zudem darf nicht aus dem Fokus geraten, wie sich die Situation der UMF nach Erreichen der Volljährigkeit

⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter: „Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen“, Mainz 2014

darstellt; ihnen muss ebenfalls eine gute Perspektive für Integration eröffnet werden.

Ausländerrechtliche Regelungen und ungeklärte Zuständigkeiten zwischen den Behörden verhindern die aus Sicht der Erziehungshilfefachverbände wünschenswerte Integration. Die unterschiedlichen föderalen Ebenen stehen vor großen Herausforderungen. Bund, Länder und Kommunen müssen sich auf ein jugendhilfegerechtes Aufnahme- und Integrationskonzept verständigen, das der Bund durch eine angemessene Kostenbeteiligung unterstützt.

Es darf nicht zu einer Bankrotterklärung oder Zerspaltung der Jugendhilfe kommen, die für junge Menschen ohne große Lobby gesetzliche Möglichkeiten und Rechte sowie etablierte Strukturen preisgibt!

Die Erziehungshilfefachverbände sehen die Bundesregierung in der Verantwortung, im föderalen Dialog mit Ländern und Kommunen die Integration der jungen Flüchtlinge konsequent voranzubringen.

Dazu gehören beispielhaft folgende Maßnahmen:

- die Neuregelung der medizinischen Versorgung ohne Einschränkungen durch das Asylbewerberleistungsgesetz, so dass 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 allgemein bildenden Schu-

le 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 Assistenten, Dolmetscher, die als „Kultur- und Sprachmittler“ fungieren, Fortbildungen für ehrenamtliche Vormünder und Patenfamilien/Unterstützerinnen 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.

Die Bestrebungen, die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weiter zu öffnen, sind erkennbar, dennoch besteht - wie in diesem Positionspapier an einigen Aspekten aufgezeigt - weiterer dringender Handlungsbedarf auf unterschiedlichen organisatorischen und föderalen Ebenen. Die Erziehungshilfefachverbände werden diesen Prozess kritisch und aktiv mitgestalten. Sie werden Forderungen und Vorschläge zur Ausgestaltung von Handlungs- und Rahmenkonzepten der Hilfen nach dem SGB VIII zur Diskussion stellen. Die Energien und Ressourcen sollten in den Ausbau einer notwendigen Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen fließen.

November 2014

Die Vorstände der Erziehungshilfefachverbände (V.i.S.d.P.)

AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe
Georgstraße 26
30159 Hannover

**Bundesverband katholischer Einrichtungen
und Dienste der Erziehungshilfe (BVkE)**
Karlstraße 40
79104 Freiburg

Evangelischer Erziehungsverband (EREV)
Flüggestraße 21
30161 Hannover

**Internationale Gesellschaft
für erzieherische Hilfen (IGfH)**
Galvanistraße 30
60486 Frankfurt