

AFET Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 09.06.2015

Kinder- und Jugendliche, die aus Kriegs- und Krisengebieten allein und ohne ihre Familien nach Deutschland fliehen, gehören zu den schutzbedürftigsten Personengruppen.

Bund und Länder hatten sich Ende 2014 darauf verständigt unter Einbeziehung der JFMK und der Innenministerkonferenz die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nach den Quoten des Königsteiner Schlüssels zu schaffen sowie für eine interkommunale Verteilung nach Jugendhilferecht mit entsprechendem Zuständigkeitswechsel zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der aktuell gestiegenen Einreisezahlen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ist der vorgelegte Referentenentwurf zur *Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher* ein Beitrag zur Verbesserung der Versorgung in den besonders betroffenen Kommunen und Stadtstaaten.

Die dem AFET vorgetragenen Erfahrungsberichte und die im Gesetzentwurf vorgelegten Zahlen aus der Länderabfrage zu den Inobhutnahmen und Anschlussmaßnahmen verdeutlichen die regionalen Ungleichgewichte und machen die Notwendigkeit eines gerechteren Ausgleichs und Verfahrens unter den Ländern nachvollziehbar.

Der AFET würdigt in diesem Zusammenhang die bisherigen Leistungen der öffentlichen und freien Träger in den besonders betroffenen Regionen und Einreiseknotenpunkten.

Unter den aktuellen sehr schwierigen Bedingungen an den Einreiseknotenpunkten, die angesichts der Krisen in der Welt vermutlich noch lange bestehen bleiben werden, ist die Verteilungsoption zwar ein gangbarer Weg, aber aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe sicher keine ideale Lösung.

Der AFET sieht den vorgelegten Gesetzentwurf dem Grunde nach aber auch als einen „Reifungsschritt“ der Gesellschaft im Umgang mit Flüchtlingsfragen, da er die gemeinsame Verantwortung, ein solidarisches Vorgehen der Länder und die Herausforderungen der öffentlichen und freien Träger für den Aufbau einer guten Infrastruktur und für eine erfolgreiche und gute Integration betont.

Gleichwohl stecken in den Einzelregelungen eine ganze Reihe von Schwierigkeiten und Herausforderungen für die kommunale Praxis und die Sicherstellung einer kind- und jugendgerechten Verteilung, Unterbringung, Betreuung und Versorgung.

Der AFET begrüßt in diesem Zusammenhang die Vereinbarung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 16.12.2013, in der 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.“

Der vorgelegte Gesetzentwurf orientiert sich in diesem Sinne dem Grunde nach am Kindeswohl gemäß der UN-Kinderrechtskonvention, ist aber funktional im Wesentlichen lediglich auf den Ausschluss der Kindeswohlgefährdung im Verteilungsverfahren ausgerichtet.

Der AFET bewertet positiv:

- Den Primat der Kinder- und Jugendhilfe als handlungsleitende Zielsetzung
- Die Orientierung am kindlichen Zeitempfinden
- Die Bemühungen zur notwendigen Stärkung einer frühzeitigen rechtlichen Vertretung
- Die Anhebung der Altersgrenze zur Begründung der Handlungsfähigkeit in ausländerrechtlichen Verfahren
- Die angestrebte Verbesserung der Datenlage
- Die Begleitung des Kindes oder Jugendlichen durch eine geeignete Person und die Fallübergabe an eine Fachkraft des Zuweisungsjugendamtes
- Die Bemühungen zur „angemessene Beteiligung“ des Kindes oder Jugendlichen an dem Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme und Verteilung
- Das Prinzip der möglichst „kurzen Wege“ und den Vorrang des nächstgelegenen Landes
- Die Klarstellung, unter welchen Voraussetzungen ausländische Kinder und Jugendliche sämtliche Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus erhalten können.
- Die angestrebte Sicherung des Aufenthaltsstatus während der Ausbildung
- Die Evaluationspflicht
- Die vom Bund geplante Unterstützung der Länder und Kommunen durch ein Bundesprogramm

Die Umsetzung des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzes wird wesentlich von den Ländern und Kommunen gestaltet.

Die Stellungnahme des AFET richtet sich mit ihren Anmerkungen und Anregungen deshalb an alle Ebenen.

Anregungen des AFET im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene:

- Im §42a, Abs.2, Ziffer 4(3) wird mit der Pflicht Rechtshandlungen zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen vorzunehmen die rechtliche Vertretung als pflichtige Aufgabe der Jugendämter innerhalb einer Frist von 7 Werktagen geregelt und nach diesen 7 Tagen die pflichtige Bestellung eines Vormunds oder Pflegers. In der Begründung des Gesetzes ist zu Absatz 3 ausgeführt, dass mit dieser Regelung die Vorgaben der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments als erfüllt gesehen werden *„die im Artikel 24 Absatz 1 dazu verpflichtet, so bald wie möglich einen Vertreter zu bestellen, der den asylsuchenden Minderjährigen in Verfahren nach Maßgabe der Richtlinien unterstützt“*. Es besteht die Sorge, dass ohne eine Klarstellung der Aufgaben im Gesetzestext, die Praxis der vorläufig in Obhut nehmenden Jugendämter wegen des „gefühlten“ Durchgangs bis zur Verteilung keine originäre Zuständigkeit sieht und diese eher bei den Zuweisungsjugendämtern verortet. In den Zuweisungsjugendämtern kann die Bestellung eines Vormunds oder Pflegers z.T. bis zu 12 Monaten dauern. In dieser Zeit ist das Kind, der Jugendliche ohne eine rechtliche Vertretung, die fristwährend das Asylverfahren betreibt. Der AFET regt an, die rechtliche Vertretung an dieser Stelle zu stärken und im Gesetz

klarzustellen, dass die Prüfung und ggfls. fristwahrende Einleitung des Asylverfahrens zu den pflichtigen Rechtshandlungen innerhalb der Frist von 7 Tagen gehört.

- Die Konstruktion nach § 42a Abs. 3 S. 2 SGB VIII beinhaltet auch das Risiko, dass das Kind und der Jugendliche keine rechtliche Vertretung zur Seite hat, um möglicherweise Kindeswohlgründe gegen die Verteilung durch Rechtsmittel geltend zu machen. Abhilfe könnte durch die **Einführung einer „vorläufigen gesetzlichen Amtsvormundschaft“** geschaffen werden. Diese „vorläufige gesetzliche Amtsvormundschaft“ endet mit der Bestellung eines – nicht vorläufigen – Vormunds oder Ergänzungspflegers kraft Gesetzes.
In diesem Zusammenhang hält es der AFET für dringend erforderlich die Qualitätsanforderungen an die Vormundschaft durch geeignete Verfahren näher zu bestimmen.
- In den vorläufig in Obhut nehmenden Jugendämtern gibt das geplante System möglicherweise Anreize, die Flüchtlinge möglichst zahlreich für minderjährig zu erklären, um die Verteilung zu ermöglichen. Die Zuweisungsjugendämter dagegen haben Vorteile davon wenn sie deren Volljährigkeit feststellen. Eine Altersfestsetzung, so wie sie in der Begründung zum Gesetzesentwurf regelhaft vorgesehen ist, ist eine große Belastung für die Jugendlichen. Der AFET spricht sich dafür aus, in der Begründung den Halbsatz „Das Jugendamt hat zunächst das Alter des jungen Menschen festzustellen“ zu ändern. Stattdessen sollte es in der Begründung heißen **„Das Zuweisungsjugendamt hat das Alter des Jugendlichen nur dann festzustellen, wenn neue Erkenntnisse zu der begründeten und dokumentierten Alterseinschätzung durch das vorläufige in Obhut nehmende Jugendamt nach §42a SGB VIII vorliegen“**.
- Die Praxis berichtet, dass bei der Familienzusammenführung die tatsächliche Umsetzung oftmals sehr schwierig ist und lange dauert. Da zukünftig die Familienzusammenführung einen Ausschluss von der Verteilung darstellt, regt der AFET an zu prüfen, ob ordnungsrechtliche und asylverfahrensrechtliche Hürden der **zügigen Familienzusammenführung** im Wege stehen und durch geeignete Regelungen beseitigt werden müssen.
- Die zu erwartende verbesserte Datenlage ist eine wichtige Grundlage für die Ausgestaltung der Integrationskonzepte und für die gerechte Verteilung von Finanzströmen. Der AFET regt an, die Aufnahme des Merkmals „unbegleitet eingereist“ in das Ausländerzentralregister aufzunehmen.
- Der AFET regt an, in der Evaluation auch die Untersuchung der ambitionierten Fristenvorgaben aufzunehmen, um daraus evtl. Anpassungsbedarfe ableiten zu können.
- Der Primat der Kinder- und Jugendhilfe als handlungsleitende Zielsetzung bleibt halbherzig, wenn die Kindern und Jugendlichen keine Möglichkeit haben sich gegen eine Zuweisung zu einer Kommune zu wehren, in der ihre Unterbringung und Versorgung nicht angemessen sichergestellt werden kann, weil beispielsweise traumatherapeutische Hilfen, Dolmetscherdienste, Ärzte mit besonderen fachlichen Qualifikationen, Vormünder mit Kenntnissen im Asyl- und Aufenthaltsrecht oder Sprachkurse in der Landessprache fehlen.
In § 42b Absatz 7 wird geregelt, dass gegen die Entscheidung nach dieser Vorschrift

Widerspruch nicht möglich ist und die Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Im Sinne einer Orientierung am kindlichen Zeitempfinden ist dies zwar nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Zugangsprobleme zu einer qualifizierten rechtlichen Vertretung im Geist der UN Kinderrechtskonvention und den Regelungen des EU Rechts empfiehlt der AFET noch einmal an dieser Stelle die Einführung der „**Vorläufigen Amtsvormundschaft**“. Der vorläufige Amtsvormund hätte die Möglichkeit bei Vorliegen entsprechender Kindeswohlbelange (vor oder nach der Verteilung) eine entsprechende Zuweisung zu beantragen.

- Die in §88a geregelte **örtliche Zuständigkeit** bedarf nach Einschätzung des AFET möglicherweise einer Klarstellung. Es bleibt in Absatz 3, in Verbindung mit Absatz 2, unklar, ob die örtliche Zuständigkeit an das Zuweisungsjugendamt übergeht, oder ob der tatsächliche Aufenthaltsort des Kindes vor Beginn der Leistung die Zuständigkeit begründet.
- Die erfolgreiche Umsetzung des Gesetzes und die Integration der jungen Flüchtlinge in den Ländern und Kommunen bedürfen eines gemeinsamen getragenen Verständnisses von Bund und Ländern. Der AFET sieht die Bundesregierung in der Verantwortung, im **föderalen Dialog mit Ländern und Kommunen** die Integration der jungen Flüchtlinge konsequent voranzubringen. In diesem Dialog sollten auch die bundesrechtlichen Regelungsbedarfe an den Schnittstellen von Arbeit, Gesundheit, Jugendhilfe, Wirtschaft, Grundsicherung, Asylverfahrensgesetz und Ausbildungsförderung geklärt werden, um die Umsetzung der Integrationskonzepte der Länder zu ermöglichen
- Der vorläufigen Inobhutnahme mit seiner Alterseinschätzung und der ausdrücklich festgeschriebenen Beteiligung des Kindes, des Jugendlichen und des „Kindeswillens“ kommt in dem gesamten Verteilungsverfahren ein bedeutsamer Stellenwert zu. Mit ihr sind weitreichende Perspektiventscheidungen für die jungen Menschen verbunden. Der AFET würde es begrüßen, wenn sich Bund, Länder und Kommunen zeitnah auf ein **fachliches Aufgaben- und Methodenprofil für die vorläufige Inobhutnahme** nach §42a SGB VIII - unter besonderer Berücksichtigung des „Kindeswillens“ verständigen.
- Zur notwendigen Methodenklarstellung für das Verfahren nach §42a SGB VIII gehört auch die Verständigung über die Merkmale „Fluchtgemeinschaft“ und „Kindeswille“ und die damit ausgesprochene Bindungswirkung für das Bundesverwaltungsamt bzw. die zuständigen Landesstellen.
- Zur Altersfestsetzung erreichen den AFET z.Zt. Praxisberichte, dass Familiengerichte die Bestellung eines Vormunds abhängig machen von der medizinischen Altersfestsetzung. Der AFET regt an, im Bund-Länder-Dialog zu klären, ob diese belastenden Verfahren der Familiengerichte und die zeitlichen Verzögerungen bei der Vormundbestellung beeinflusst werden können. Der AFET verweist in dieser Frage auf die praxisnahen Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter.
- Es ist damit zu rechnen, dass Kinder- und Jugendliche nicht an ihrem Zuweisungsort verbleiben und in die Städte und Kommunen ihrer Erstaufnahme zurückkehren oder einen anderen Ort aufsuchen. Auch hier sind im Bund-Länder-Dialog die Fragen der Zuständigkeit, der Kosten und der Regelungen zur Begleitung zu klären.

Anregungen des AFET für die Umsetzung in den Ländern und Kommunen:

Die Herausforderungen für die vorläufigen Inobhutnahmen sind nach Einschätzung des AFET fachlich, personell, kulturell, methodisch, finanziell und organisatorisch anspruchsvoll. Dem besonderen Schutzanspruch der minderjährigen ausländischen Flüchtlinge muss mit einem gut entwickelten Verfahren die Weichenstellung für das Wohlergehen der Kinder und Jugendlichen Rechnung getragen werden. Die besondere Aufmerksamkeit des AFET bei der Umsetzung des Gesetzes gilt deshalb den Ländern und Kommunen. Hier werden die Kinder und Jugendlichen ankommen, ihren Lebensmittelpunkt und damit den Zugang zur gesellschaftlichen Integration finden. Die „gefühlte“ Durchgangsrealität oder die Möglichkeit der landesweiten Verteilung an alle Jugendämter eines Landes darf nach Auffassung des AFET nicht dazu führen, dass die Länder auf die Entwicklung von fachlichen, methodischen und organisatorischen Standards im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahmen verzichten. Stattdessen müssen sie sich auf ein jugendhilfegerechtes Aufnahme- und Integrationskonzept mit Kommunen und mit Nachbarländern verständigen.

➤ **Der AFET spricht sich für die Einrichtung von Kompetenzzentren statt einer Verteilung in die Fläche aus!**

Der Gesetzesentwurf legt in §42b, Absatz 3 fest, dass das Zuweisungsjugendamt für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung **geeignet sein muss**. In der Begründung wird dazu näher ausgeführt, dass das Jugendamt den spezifischen Schutzbedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen ausländischen Kindern- und Jugendlichen gerecht werden muss, da sich diese erheblich von den Krisensituationen und Eltern-Kind-Konflikten der gut bekannten Inobhutnahmen unterscheiden. Die Erreichbarkeit von therapeutischer Hilfe, der Zugang zu Bildung, Dolmetscher(hilfs)diensten, gehört neben der Erstversorgung, sozialpädagogischer Betreuung sicher ebenso dazu wie erfahrenes und gut qualifiziertes Fachpersonal mit kulturellen Kenntnissen zur Alterseinschätzung und einer guten Versorgungsquote mit allgemeinmedizinischen und fachmedizinischen Praxen.

Gendergesichtspunkte sind bisher in der Verteilung unerwähnt und unberücksichtigt geblieben. Es erreichen nur sehr wenige weibliche minderjährige Flüchtlinge die Bundesrepublik. Die Flucht war oft mit besonders traumatischen Erfahrungen und sexueller Gewalt verbunden. Um sexuelle Gewalterfahrungen angemessen aufarbeiten zu können, sollte eine Verteilung nur an Orte erfolgen, die spezifische Angebote für diese Frauen vorhalten. In der Regel sind dies große Städte mit entsprechenden Beratungs- und Therapieangeboten. Zudem sollten gerade junge Frauen die Option haben, gemeinsam mit anderen jungen Frauen an einem Ort untergebracht zu werden.

Im Zusammenhang mit § 88a Absatz 2 Satz 1 wird den Ländern deshalb eingeräumt an einzelne Jugendämter in ihrem Bereich, die sich besondere Kompetenzen in der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher erworben haben, zuzuweisen.

➤ **Die Länder haben eine besondere Gestaltungsverantwortung für die fachliche und methodische Qualität der vorläufigen Inobhutnahme, die Hilfeplanung, das Clearing und die Anschlusshilfen.**

Nach Auffassung des AFET sollten die Länder mit öffentlichen und freien Trägern dialogisch Kriterien, Empfehlungen und Standards zu Einzelfragen entwickeln/abstimmen.

Dies betrifft bei der vorläufigen Inobhutnahme nach §42a ganz besonders den Kindeswillen und die angemessene Beteiligung der Kinder und Jugendlichen:

- Welches Verständnis gibt es zum deutlich artikulierten Willen des Jugendlichen gegen die Verteilung? Ist die Durchsetzung der Verteilung eine Gefährdung des Kindeswohls?
 - Welches Verständnis gibt es zum Merkmal „Fluchtgemeinschaften“ und „Kindeswillen“ bezüglich der Verfahren nach §42b SGB VIII und der Zuweisung durch die Landesstellen?
 - Wie wird ein gemeinsames Verständnis, im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, zur „angemessenen Beteiligung“ am Verteilungsverfahren nach §42a gestaltet?
Der AFET sieht mit Sorge, dass der Gefährdungsausschluss bei der Kindeswohlprüfung die nach der UN-Kinderrechtskonvention formulierten Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen im Verteilungsverfahren einschränken könnte.
Dass Beteiligung wirkt, haben die Forschungsergebnisse der erzieherischen Hilfen hinlänglich nachgewiesen und dies ist sicher auch übertragbar auf die Perspektiventwicklungen die mit einer Zustimmung zur Verteilung verbunden sind.
 - Wird gut geschultes Personal der Jugendämter mit Unterstützung von qualifizierten Dolmetscherdiensten den Kindern und Jugendlichen in der Vorbereitung der Zuweisung Perspektiven eröffnen und wer trägt die Kosten hierfür?
 - Zu den notwendigen Klarstellungen gehören nach Einschätzung des AFET auch die Regelungen der Dokumentationspflichten nach §42a Absatz 1 bis 5, insbesondere zur Dokumentation und zur Alterseinschätzung, oder evtl. auch Erkenntnisse auf Kinder- und Menschenhandel, um die Kinder und Jugendlichen und die Zuweisungsjugendämter bei der Hilfeplanung zu stützen.
- Die Länder haben in Ihrer Hoheit den Zugang zu schulischer Bildung, zum Spracherwerb und zum Übergang von Schule in Ausbildung sicherzustellen. Der **AFET empfiehlt die Begründung eines Rechtsanspruchs auf berufliche Bildung bis zum 21. oder bis zum 25. Lebensjahr.**
 - Ganz zentral ist aus Sicht des AFET, dass die Gesellschaft **Anschlussangebote nach Vollendung des 18. Lebensjahres vorhält**, um den jungen Menschen eine angemessene Unterstützung bei der Integration und der Aufarbeitung der Fluchterlebnisse zukommen zu lassen. Da die jungen Menschen in der Regel spät in das Jugendhilfesystem eintreten, ist es in vielen Fällen sinnvoll, ihnen längerfristige Begleitung über das 18. Lebensjahr hinaus zu gewähren, um sie zu integrieren und persönlich zu stabilisieren.
Die Länder sollten mit den Zuweisungsjugendämtern Empfehlungen zur Anwendung des § 41 SGB VIII für junge volljährige Flüchtlinge erarbeiten. Die Trägergemeinschaften der Jobcenter müssen praxisgerechte Angebote der Jugendberufshilfe und den Zugang zu beruflicher Bildung sicherstellen.
 - Darüber hinaus regt der AFET an, dass die Länder zusätzliche Förderprogramme für die Kommunen auflegen, damit diese vor Ort die notwendigen **Allianzen und Bündnisse** mit der Zivilgesellschaft („Kultur- und SprachmittlerInnen“ Patenfamilien/UnterstützerInnen Pflegefamilien), der Wirtschaft, den freien Trägern

der Jugendhilfe, den Bildungsträgern, den Fortbildungsträgern, der Arbeitsverwaltung, den Betreuungsvereinen, Familiengerichten und den sonstigen gesellschaftlich relevanten Akteuren gestalten können.

- Zu den Gestaltungsaufgaben der Länder gehört nach Auffassung des AFET auch die **Qualifizierung der Vormünder** und ihre verbesserten Kompetenz im Asylverfahrensrecht
- In vielen Ballungsgebieten und Großstädten ist es für die Zuweisungsjugendämter und die beteiligten freien Träger schwierig im Verselbständigungsprozess der Jugendlichen geeigneten Wohnraum zu finden. Hier ist es aus Sicht des AFET wünschenswert **Förderprogramme für die Wohnraumschaffung/Wohnraumakquise** oder/und geeignete Wohnheimkonzepte mit fachlicher Begleitung in die Verselbständigung zu entwickeln.
- 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 Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft personell entsprechend ausgestattet sein.

Bund, Länder, Kommunen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Jugendhilfeträger und Politik stehen vor großen Herausforderungen. 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.

Hannover, den 25.Juni 2015

Gez.

Rainer Kröger

(Vorsitzender)

Gez.

Jutta Decarli

(Geschäftsführerin)