

Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher - Erläuterungen und Kurzbewertung

Zum 1. November 2015 tritt das **Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher** in Kraft. Vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingskrise hatte sich die Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Bundesländer für ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen, so dass von dem zunächst geplanten Termin des Inkrafttretens zum 01. April 2016 Abstand genommen wurde. Es handelt sich um ein Artikelgesetz. Neben den Änderungen im SGB VIII, auf die im Folgenden ausführlicher eingegangen wird, umfasst es Änderungen im Aufenthaltsgesetz, im Asylverfahrensgesetz und im Staatsangehörigkeitsgesetz. Außerdem enthält es einen Artikel zur Evaluation.

Erläuterungen zu Art. 1 (Änderung des SGB VIII)

Durch das Gesetz werden dem SGB VIII neue Regelungen über das Verfahren zur Umsetzung einer bundesweiten Aufnahmepflicht der Länder für unbegleitete eingereiste Minderjährige auf der Grundlage des Königsteiner Schlüssels beigefügt. Außerdem werden die Regelungen über die örtliche Zuständigkeit für vorläufige Maßnahmen und Leistungen an unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche in einem neu eingefügten Unterabschnitt verortet. Nach der bisher geltenden Gesetzeslage war eine Umverteilung nicht möglich, weil bislang stets das Jugendamt für die Inobhutnahme von unbegleiteten Flüchtlingskindern zuständig war, bei dem das Kind/der Jugendliche nach seiner Einreise in Deutschland erstmals registriert wurde. Diese Regelung führte im Zusammenhang mit steigenden Einreisezahlen zu einer Überforderung vieler Jugendämter in den Grenzregionen und Ballungsgebieten. Durch die bundesweite Umverteilung soll nun gewährleistet werden, dass unbegleitete minderjährige ausländische Kinder und Jugendliche dort untergebracht werden, wo Kapazitäten für eine dem Kindeswohl entsprechende Versorgung und Betreuung vorhanden sind. Damit erfolgt zudem die Klarstellung, dass alle unbegleiteten Minderjährigen unter das Primat der Kinder- und Jugendhilfe fallen und sich die Unterbringung am Kindeswohl und dem besonderen Schutzbedürfnis von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gemäß Art. 22 der UN-Kinderrechtskonvention ausrichten muss. Das Gesetz stellt klar, dass alle ausländischen Kinder und Jugendlichen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, Zugang zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe haben, d.h. sie können z.B. eine Kindertageseinrichtung besuchen, erzieherische Hilfen in Anspruch nehmen oder an Angeboten der Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit partizipieren (Änderung im §6 SGB VIII).

Die neuen Regelungen zur Umverteilung (§§42a bis 42f SGB VIII)

Neu sind die Regelungen nach §§ 42a bis 42f zur vorläufigen Inobhutnahme, zum Verfahren zur Verteilung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher, zur Aufnahmequote in der Ländern, zu einem behördlichen Verfahren zur Altersfeststellung sowie für den Übergang und zu einem jährlichen Bericht an die Bundesregierung über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger.

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

Die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII greift, sobald die unbegleitete Einreise eines Kindes oder Jugendlichen in die Bundesrepublik festgestellt wird. Das Jugendamt hat während der vorläufigen Inobhutnahme für das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen zu sorgen und dabei den notwendigen Unterhalt und die Krankenhilfe sicherzustellen. Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII kann ein Kind oder ein/e Jugendliche/r bei einer geeigneten Person, in einer geeigneten Einrichtung oder in einer sonstigen Wohnform vorläufig untergebracht

werden. Ebenfalls gilt, dass dem Kind oder dem Jugendlichen unverzüglich Gelegenheit zu geben ist, eine Person seines Vertrauens zu benachrichtigen.

Neu ist, dass das Jugendamt im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII nicht den Klärungsauftrag nach § 42 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII hat, welcher eine umfangreiche Klärung der Situation und die Suche nach geeigneten Hilfen umfasst. Ziel ist, innerhalb von längstens 14 Werktagen, die Kinder und Jugendlichen dorthin zu verteilen, wo eine längerfristige Perspektive entwickelt werden kann. Die umfassende Prüfung (Clearingverfahren) erfolgt dann in der Verantwortung des aufnehmenden Jugendamtes. Der Klärungsauftrag nach § 42a Abs. 2 SGB VIII (Screening) umfasst die Einschätzung und Bewertung vier zentraler Punkte:

1. Gefährdet eine Verteilung das Wohl der Minderjährigen im Hinblick auf die physische als auch auf die psychische Belastung?
2. Halten sich verwandte Person im Inland oder im Ausland auf?
3. Erfordert das Wohl der Minderjährigen eine gemeinsame Inobhutnahme mit Geschwistern oder anderen unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen?
4. Schließt der Gesundheitszustand des Minderjährigen die Durchführung des Verteilungsverfahrens innerhalb von 14 Werktagen nach Beginn der vorläufigen Inobhutnahme aus?

Problematisch ist die Frage der rechtlichen Vertretung während der vorläufigen Inobhutnahme, was im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auch von der Diakonie Deutschland kritisch bewertet wurde. Das Jugendamt ist verpflichtet und befugt, während der vorläufigen Inobhutnahme in Vertretung der Minderjährigen Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen notwendig sind. Dabei muss der mutmaßliche Wille der Personen- oder Sorgeberechtigten angemessen Berücksichtigung finden. Das Kinder oder der Jugendliche ist zu beteiligen, d.h. er ist über die rechtliche Vertretung zu informieren und hinsichtlich aller seine Person betreffenden Fragen einzubeziehen. Die rechtliche Vertretung wird zudem dadurch erschwert, dass gegen die Verteilungsentscheidungen kein Widerspruch stattfindet und eine Klage keine aufschiebende Wirkung hat.

Die vorläufige Inobhutnahme endet mit der Übergabe 1. an die Personensorgeberechtigten, 2. an das aufgrund der Verteilentscheidung zuständig gewordene Jugendamt oder 3. im Fall von Vorliegen von Verteilungshindernissen oder Fristüberschreitung mit dem Beginn der Inobhutnahme durch das Jugendamt, das die vorläufige Inobhutnahme durchgeführt hat. Bei Feststellung der Volljährigkeit der ausländischen Person wird diese aus der Obhut des Jugendamtes entlassen, da die Voraussetzungen für diese Schutzmaßnahme nicht erfüllt sind.

Wenn das Wohl der Minderjährigen gefährdet wäre, eine Verteilung nicht innerhalb von 14 Werktagen erfolgt oder die Alterseinschätzung keine Minderjährigkeit ergibt, ist eine Verteilung ausgeschlossen (Fristenregelung).

Verfahren zur Verteilung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher (§ 42b)

Mit dem § 42b wird das genaue Verfahren zur Verteilung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher geregelt. Das Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme meldet diese an die Landesstelle (innerhalb von 7 Werktagen), die die Meldung an die Bundesstelle weiterleitet und eventuelle Verteilungshindernisse benennt (innerhalb von 3 Werktagen). Das Bundesverwaltungsamt benennt das zur Aufnahme verpflichtete Land (innerhalb von zwei Werktagen). Vorrangig soll das Land benannt werden, in dessen Bereich das Jugendamt liegt, das den Minderjährigen nach § 42a SGB VIII vorläufig in Obhut genommen hat. Hat dieses Land die Aufnahmequote bereits erfüllt, soll das nächstgelegene Land benannt werden, welches seine Quote noch nicht erfüllt hat. Nach der Benennung des Landes durch das Bundesverwaltungsamt hat die Landesstelle zur Verteilung zwei Werktag Zeit, den Minderjährigen einem Jugendamt innerhalb des Landes zuzuweisen. Die aufnehmende Landesstelle entscheidet ihrerseits über die landesinterne Verteilung und informiert sowohl die von ihr bestimmten Jugendämter als auch die abgebende Landesstelle hierüber. Die im

Gesetzentwurf enthaltenen Kriterien für die Eignung aufnehmender Jugendämter wurden in die nun in Kraft tretende Fassung leider nicht übernommen.

Wenn eine Verteilung stattfindet, müssen die Minderjährigen durch das abgebende Jugendamt durch eine geeignete Person an den Aufnahmeort begleitet und dem zuständigen Jugendamt übergeben werden.

Aufnahmequote (§ 42c)

Die Länder können sich im Rahmen einer Vereinbarung auf einen Verteilungsschlüssel einigen – wenn sie das nicht wollen bzw. bis eine solche Vereinbarung geschlossen ist, gilt der Königsteiner Schlüssel. Demnach berechnet sich die Aufnahmequote eines jeden Landes anhand von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl des Vorjahres, zuzüglich eines Ausgleichs für den Bestand in den bisher hoch frequentierten Ländern zum 1.11.2015. Die Aufnahmequote soll bis 1.5.2017 jeweils werktätlich ermittelt werden. Aufnahmen über die Quote hinaus sind möglich und sind dem Bundesverwaltungsamt anzuzeigen, ebenso freiwillige Übernahmen der Zuständigkeit.

Der Königsteiner Schlüssel als abstrakter Verteilungsmechanismus ist in Bezug auf die konkreten Bedarfe junger Menschen und die Gegebenheiten vor Ort aus Sicht der Diakonie Deutschland kontraproduktiv, da das Gesetz diesbezüglich keinerlei Flexibilität vorsieht. Dazu gehört auch, dass keine Anreize für Kommunen vorhanden sind, deren qualitativ ausgebauten Kapazitäten über die vorgegebene Quote hinaus belegt werden könnten.

Übergangsregelung (§ 42d)

Die Übergangsregelungen beziehen sich konkret auf die Situation vor Ort: Wenn eine dem Kindeswohl entsprechende Aufnahme für alle nach dem Königsteiner Schlüssel zuzuweisenden jungen Unbegleiteten zum 1.11.2015 für ein Bundesland nicht möglich ist, reduziert sich die Aufnahmequote temporär im Umfang. Ende der Übergangsfrist soll endgültig der 31.12.2016 sein.

Es darf mit Recht angezweifelt werden, dass innerhalb eines Jahres jedes Bundesland seine Kapazitäten zur Aufnahme unbegleiteter minderjähriger ausländischer Kinder und Jugendlicher sowohl quantitativ als auch qualitativ auszubauen in der Lage ist, sowohl im Blick auf die Ausstattung mit qualifizierten Fachkräften als auch auf die Einrichtung von Unterkünften.

Berichtspflicht (§ 42e)

Dem Bundestag ist jährlich ein Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger vorzulegen. Im Zusammenhang mit der Evaluation votieren wir dafür, den Bericht in das Evaluationsvorhaben einzubeziehen und ihn so zu einem qualifizierten Teil der Sozialberichtserstattung zu entwickeln.

Behördliches Verfahren zur Altersfeststellung (§ 42f)

Mit der Festschreibung eines behördlichen Verfahrens zur Altersfeststellung trägt der Bund dem Umstand Rechnung, dass unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche in vielen Fällen ohne Ausweispapiere einreisen, aus denen sich das Alter zweifelsfrei ermitteln lässt. Gleichzeitig folgt der Gesetzgeber der Forderung, einer qualifizierten Inaugenscheinnahme den Vorrang vor medizinischen Verfahren zu geben, die die Persönlichkeitsrechte der jungen Menschen erheblich verletzen können, bisher vielerorts aber regelhaft zu diesem Zweck eingesetzt werden. Mit der neuen Regelung darf eine ärztliche Untersuchung nur im Zweifelsfall durch das Jugendamt veranlasst werden. Die jungen Menschen sind dazu umfassend über ihre Rechte aufzuklären (Zustimmung zur ärztlichen Untersuchung, Widerspruch und Klage gegen die Entscheidung des Jugendamtes).

Die neuen Regelungen zur Örtlichen Zuständigkeit (§§ 87, 88a SGB VIII)

Nach § 88a SGB VIII kann auch ein anderer Träger aus Gründen des Kindeswohls oder aus sonstigen humanitären Gründen die örtliche Zuständigkeit von dem zuständigen Träger übernehmen. Dieser Passus soll Familienzusammenführungen oder Wohnortwechsel wegen medizinischer Versorgung ermöglichen und bezieht sich sowohl auf die Inobhutnahme als auch auf die Leistungsgewährung.

Erläuterung zu Art. 3 (Änderung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes)

Das Mindestalter zur Begründung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahren wird mit dem Gesetz von 16 auf 18 Jahre angehoben. Das führt einerseits zur Gleichstellung der Betroffenen im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention, hat aber gleichzeitig zur Folge, dass sie zukünftig Asylanträge nur noch in Begleitung ihres rechtlichen Vertreters (Vormund) stellen können. Die Bestellung eines Vormunds kann unter den gegenwärtigen Bedingungen sehr lange dauern, im Umverteilungsverfahren soll sie regelmäßig erst am endgültigen Aufnahmeort erfolgen. Der Asylantrag ist nicht nur für die schnelle Sicherung des Aufenthalts notwendig, sondern ist auch eine formale Voraussetzung für Familienzusammenführungen unter der Dublin-Verordnung. Andere Formen der Familienzusammenführung sind nur möglich, wenn eine Anerkennung als Flüchtling vorliegt, solange die Person noch minderjährig ist. Auch in diesen Fällen ist eine zügige Antragstellung und Bearbeitung des Antrags notwendig. Zudem gelten für Minderjährige besondere Verfahrensstandards und sie haben eine deutlich höhere Anerkennungsquote als Erwachsene. Das gilt allerdings nur für die Minderjährigen, deren Anträge noch vor Vollendung des 18. Lebensjahres entschieden werden. Bei gegenwärtigen Bearbeitungszeiten von über einem Jahr (abhängig vom Herkunftsland) ist eine schnelle Asylantragsstellung unter Umständen hilfreich.

Die Verpflichtung zur Evaluation des Gesetzes (Art. 5)

Bis zum 31.12.2020 soll die Umsetzung des Gesetzes untersucht und der Bericht darüber dem Bundestag vorgelegt werden. Dies soll der Tatsache Rechnung tragen, der gesetzgeberischen Verantwortung nachhaltig nachkommen und ggf. nachjustieren zu können. Bisher sind keine Informationen über das Evaluationsverfahren gegeben worden. Im Rahmen eines Fachgespräches, das die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) durchgeführt hat, sind wichtige Punkte herausgearbeitet worden, die für die Evaluation zu berücksichtigen sind (Dokumentation unter: www.bagfw.de/aktivitaeten/dokumentierte-veranstaltungen). Grundsätzlich ist dafür zu votieren, dass neben den notwendigen quantitativen Erhebungen auch qualitativ evaluiert wird, indem die betroffenen jungen Menschen in die Erhebung einbezogen werden. Eine gleichzeitige Evaluation der Landesausführungsgesetze halten wir ebenso für dringend erforderlich. Die jährliche Berichterstattung nach § 42e sollte in die Evaluation einbezogen werden. Wichtige Fragen zur Evaluation sind:

- die bereits im Gesetzgebungsverfahren kritisch kommentierte Trennung von Fürsorge und rechtlicher Vertretung durch die Jugendämter und ihre Funktion im Konfliktfall
- die Wirkung der Fristen als Ausschlussgrund für die Verteilung und
- der Aufbau und die Funktion von Netzwerken vor Ort.

Bewertung und Schlussfolgerungen für die Umsetzungsebene

Die Diakonie Deutschland hat in ihrer Stellungnahme vom 6. Oktober 2016 (siehe Anlage) kritisch zum Gesetzentwurf Stellung genommen. Es ist bedauerlich, dass wichtige Punkte wie die Kriterien zur Eignung der aufnehmenden Jugendämter und die Frage der rechtlichen Vertretung im Gesetz nicht umfassend geregelt worden sind. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hatte zudem 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 auch aus unserer Sicht möglich, den Auf- und Ausbau von Kompetenzzentren für Schutz, Förderung und Beteiligung der jungen Flüchtlinge und damit die Wahrung ihrer Rechte effizient sicher zu stellen. Deshalb bedauert die Diakonie Deutschland, dass dieser Vorschlag keine Berücksichtigung gefunden hat. Es braucht eine Aufnahmestrategie, die der aktuellen Situation gerecht wird. Diese muss auf den Bedarfen der in Deutschland ankommenden Kinder und Jugendlichen gründen und das Kindeswohl vorrangig berücksichtigen. Das verabschiedete Artikelgesetz bekräftigt und stärkt zwar die grundlegende Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe

für unbegleitete minderjährige ausländische Kinder und Jugendliche ausdrücklich, wird aber in den einzelnen Ausführungen diesem Auftrag nicht durchgehend gerecht.

Die Diakonie Deutschland bedauert außerdem, dass der Gesetzentwurf keine Lösungen für die Frage der Finanzierung der notwendigen Infrastruktur enthält. Außerdem wird den Kommunen, die bereits Kapazitäten ausgebaut haben, kein Anreiz zu deren Einsatz über die Aufnahmequote hinaus geboten. Die starre Verteilungsquote wird diese Kommunen davon abhalten, ihre Kapazitäten zu nutzen. Strukturell fehlt eine ergänzende Option des Belastungsausgleichs auf den jeweiligen Ebenen unter Verzicht auf Verteilungsquoten. Die Möglichkeiten und Grenzen der in der Unterbringung, Betreuung und Versorgung unbegleiteter minderjähriger ausländischer Kinder und Jugendlicher noch unerfahrenen Länder und Kommunen müssen berücksichtigt werden. Allerdings ist der Aufbau von Strukturen, Konzepten und Kompetenzen zügig zu befördern, um flächendeckend den Interessen dieser Kinder und Jugendlichen gerecht zu werden. Diakonische Einrichtungen und Dienste sind maßgeblich an der Betreuung und Förderung unbegleiteter minderjähriger ausländischer Kinder und Jugendlicher beteiligt. Damit einhergehen neue Herausforderungen an die Weiterentwicklung bestehender und die Entwicklung neuer Angebote, die sich an den Bedarfen dieser Zielgruppe orientieren. Die Kinder- und Jugendhilfe wird sich dadurch grundlegend verändern, sowohl im Blick auf die erzieherischen Hilfen als auch auf das gesamte Leistungsspektrum.

Berlin, den 28.10.2015