

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

Stellungnahme DV 24/15 vom 23. September 2015



Inhalt

1.	Vorbemerkung	3
2.	Zu ausgewählten Regelungsbereichen des Regierungsentwurfs	4
2.1	§ 6 SGB VIII-E	4
2.2	§ 42a Abs. 2, 4 SGB VIII-E	4
2.3	§ 42a Abs. 3 SGB VIII-E, § 42b Abs. 4 SGB VIII	5
2.4	§ 42b Abs. 3 SGB VIII-E	6
2.5	§ 42d Abs. 4 SGB VIII-E, § 89d Abs. 3 SGB VIII	6
2.6	§ 88a SGB VIII-E	7

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 14. August 2015 hat die Bundesregierung Regelungsvorschläge zur Einführung einer gesetzlichen bundesweiten Aufnahmepflicht der Länder unter Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe vorgelegt und die Überlegungen aus dem Referentenentwurf vom 26. Juni 2015 weiterentwickelt.

1. Vorbemerkungen

Der Deutsche Verein begrüßt, dass der Regierungsentwurf betont, dass unbegleitete ausländische Minderjährige zu den „schutzbedürftigsten Personengruppen überhaupt“ gehören und dass „diese Kinder und Jugendlichen nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (UN-Kinderrechtskonvention) ein Recht darauf [haben], dem Kindeswohl entsprechend untergebracht, versorgt und betreut zu werden ...“ Damit folgt der Regierungsentwurf auch der im Koalitionsvertrag verankerten Selbstverpflichtung, „jede politische Maßnahme und jedes Gesetz daraufhin [zu] überprüfen, ob sie mit den international vereinbarten Kinderrechten im Einklang stehen“ und für unbegleitete ausländische Minderjährige „den Vorrang des Jugendhilferechts festschreiben“¹.

Positiv am Schutzkonzept des Regierungsentwurfs hebt der Deutsche Verein insbesondere die vorgesehene Anhebung der Handlungsfähigkeit von 16 auf 18 Jahre in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren hervor sowie die Klarstellung des Primats der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Minderjährige. Ebenfalls positiv zu werten ist, dass der Regierungsentwurf Regelungen trifft, die dazu dienen, soziale Bande außerhalb der Kernfamilie zu schützen und zu erhalten. Dies entspricht dem Grundprinzip des Kindeswohlvorrangs (Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention).

Der Deutsche Verein begrüßt, dass der Regierungsentwurf nunmehr eine ausdrückliche Regelung für die Familienzusammenführung im In- und Ausland, also auch außerhalb Deutschlands, enthält und damit die jungen Menschen umfassender bei der Klärung ihrer weiteren Lebensperspektive unterstützt.

Allerdings weist der Deutsche Verein gleichzeitig darauf hin, dass in dem vorliegenden Regierungsentwurf dem in Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention festgelegten Kindeswohlvorrang möglicherweise nicht durchgängig Rechnung getragen wird. So ist sicherzustellen, dass unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sobald als möglich ein/e unabhängige/r Vertreter/in zur Seite stehen muss, die/der ihren wirksamen Schutz sicherstellt. Die bestehenden europarechtlichen Vorschriften (Dublin III-VO, EU-Aufnahmerichtlinie, EU-Verfahrensrichtlinie, EU-Menschenhandelsrichtlinie) geben einen klaren Rahmen für die Bestellung unabhängiger und hinreichend qualifizierter rechtlicher Vertreter/innen für den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen vor.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Melanie Köbler

¹ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, 2013, S. 99, 110.

Der Deutsche Verein unterstützt Anstrengungen des Bundes für eine gerechte Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger auf einzelne Bundesländer unter Berücksichtigung der tatsächlichen Situation in den Ländern und Kommunen.

Der Deutsche Verein spricht sich auch für eine finanzielle Beteiligung durch den Bund bei der Unterbringung, Betreuung und Versorgung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen aus. Es ist erforderlich, dass die Länder und Kommunen die im Regierungsentwurf zusätzlich formulierten Aufgaben bei steigenden Fallzahlen bewältigen können. Auch sollten die Regelungen zur Kostenerstattung der Kommunen überprüft und dabei berücksichtigt werden, dass Personal- und Verwaltungskosten ebenfalls derzeit ansteigen.

2. Zu ausgewählten Regelungsbereichen des Regierungsentwurfs

2.1 § 6 SGB VIII-E

§ 6 Abs. 2 SGB VIII-E regelt den persönlichen Anwendungsbereich für den Leistungszugang für Ausländerinnen und Ausländer. Die aktuelle Regelung des § 6 Abs. 2 SGB VIII wird ergänzt durch einen weiteren Satz: Danach ist Voraussetzung für den Leistungszugang von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen allein der tatsächliche Aufenthalt; auf ihren aufenthaltsrechtlichen Status kommt es beim Leistungszugang zum SGB VIII nicht an (§ 6 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII-E).

Mit der Neufassung des SGB VIII-E wird eine Ausweitung des Personenkreises vorgenommen, der Zugang zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erhält. Aufgrund der absehbaren Fallzahlen- und Kostensteigerungen spricht sich der Deutsche Verein für eine adäquate Regelung zur Erstattung der Kosten, insbesondere der Personal- und Verwaltungskosten, aus.

2.2 § 42a Abs. 2, 4 SGB VIII-E

§ 42a SGB VIII-E regelt die neue Aufgabe „vorläufige Inobhutnahme“. § 42a Abs. 2 SGB VIII-E beschreibt die Kriterien des Ersts Screenings im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme. Der Entwurf sieht vor, dass im Rahmen des Ersts Screenings

1. eine Einschätzung erfolgen soll, ob sich eine Verteilung kindeswohlgefährdend auswirkt,
2. geprüft werden soll, ob es Möglichkeiten der Familienzusammenführung im In- oder Ausland gibt,
3. ermittelt werden soll, ob aus Kindeswohlgesichtspunkten eine gemeinsame Verteilung mit anderen unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, insbesondere Geschwistern, geboten ist.

4. untersucht werden soll, ob der Gesundheitszustand gegen eine Verteilung spricht.

Mit § 42a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB VIII-E ermöglicht der Regierungsentwurf nunmehr im Rahmen des Ersts Screenings während der vorläufigen Inobhutnahme Familienzusammenführungen nicht nur innerhalb Deutschlands, sondern auch im Ausland. Im Referentenentwurf wurde nur die Familienzusammenführung innerhalb Deutschlands berücksichtigt. Der Deutsche Verein begrüßt ausdrücklich diese Neuregelung, die einen stärkeren Schutz der familiären Bande bewirkt. Damit werden auch die Vorgaben der Dublin III-VO (Art. 6 Abs. 3 Dublin III-VO) berücksichtigt, wonach auch Möglichkeiten der Familienzusammenführung im EU-Ausland geprüft werden.

Bedenken hat der Deutsche Verein jedoch hinsichtlich des zeitlichen und organisatorischen Ablaufs, insbesondere des kurzen Zeitrahmens für das Ersts Screening, da nach § 42a Abs. 4 Satz 2 SGB VIII-E bereits innerhalb von sieben Werktagen dessen Ergebnisse der Landesstelle mitgeteilt werden müssen. Schließlich werden während der Phase des Ersts Screenings die Voraussetzungen überprüft und darüber entschieden, ob eine Verteilung stattfinden soll bzw. es das Kindeswohl erfordert, dass die/der unbegleitete ausländische Minderjährige mit anderen unbegleiteten ausländischen Minderjährigen gemeinsam verteilt wird. Diejenigen Kommunen, die als erste Anlaufstelle für die vorläufige Inobhutnahme zuständig sind, werden weiterhin überproportional belastet sein.

2.3 § 42a Abs. 3 SGB VIII-E, § 42b Abs. 4 SGB VIII

Die Regelung des § 42a Abs. 3 SGB VIII-E in Verbindung mit § 42b Abs. 4 Nr.4 SGB VIII-E sieht nunmehr vor, dass die Vormundschaftsbestellung unverzüglich beim Zuweisungsjugendamt bzw. nach Ablauf der Ausschlussfrist für die Verteilung, also nach einem Monat, beim Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme veranlasst werden soll. Während der vorläufigen Inobhutnahme bzw. bis zum Ablauf der Ausschlussfrist soll die rechtliche Vertretung durch das Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme erfolgen.

Positiv hebt der Deutsche Verein hervor, dass der Regierungsentwurf sich nunmehr intensiv mit europarechtlichen Vorgaben (EU-Aufnahmerichtlinie) zur rechtlichen Vertretung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen auseinandersetzt. Nach den europarechtlichen Vorgaben ist es grundlegend, dass unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sobald als möglich unabhängige und qualifizierte Vertreter zur Seite stehen.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass Interessenskollisionen zu vermeiden sind. Schließlich hat das Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme zum einen die Aufgabe, die rechtliche Vertretung des unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu gewährleisten und ist zum anderen die Behörde, die das Ersts Screening durchführt sowie über die Frage der Anmeldung des Kindes oder Jugendlichen zur bzw. den Ausschluss seiner Verteilung entscheidet.

Ferner erscheint eine flächendeckende Qualifizierung der Vormundinnen und Vormünder insbesondere auch mit Blick auf asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragestellungen erforderlich, um die rechtliche Vertretung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sicherzustellen.

2.4 § 42b Abs. 3 SGB VIII-E

In § 42b Abs. 3 Satz 2 SGB VIII wird nunmehr der Begriff des geeigneten Jugendamts als Zuweisungsjugendamt näher konkretisiert. Danach soll maßgeblich für die Eignung des Jugendamts insbesondere die Gewährleistung eines den spezifischen Schutzbedürfnissen und Bedarfen unbegleiteter ausländischer Minderjähriger entsprechenden Angebotes an Einrichtungen, Diensten, Sprachmittlern und Veranstaltungen sowie einer entsprechenden Qualifikation der mit der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben betrauten Fachkräfte sein.

Der Deutsche Verein kritisiert die vorliegende Formulierung „geeignete Jugendämter“. Sie suggeriert, dass nur bestimmte Jugendämter „geeignet“ für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sein könnten.

Nach Ansicht des Deutschen Vereins hat jedes Jugendamt dafür Sorge zu tragen, dass der Schutz der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen tatsächlich sichergestellt ist.

Daher hält es der Deutsche Verein für unerlässlich, zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für die Kommunen bereit zu stellen.

2.5 § 42d Abs. 4 SGB VIII-E, § 89d Abs. 3 SGB VIII

Der Regierungsentwurf sieht eine (nunmehr sukzessive) Streichung des § 89d Abs. 3 SGB VIII (Belastungsausgleich unter den Ländern) vor und trifft mit § 42d Abs. 4 SGB VIII-E eine Übergangsregelung im Hinblick auf die Abschaffung des Belastungsausgleichs.

Der Deutsche Verein gibt insoweit zu Bedenken, dass durch die Neuregelung nicht zwangsläufig ein gerechter Belastungsausgleich auf Länderebene eintreten wird. Es besteht die Möglichkeit, dass ein Land, das seine Quote bereits erfüllt, weitere unbegleitete ausländische Minderjährige in Obhut nehmen muss, weil die Verteilung aus Kindeswohlgesichtspunkten nach § 42b Abs. 4 SGB VIII-E ausgeschlossen ist. Eine höhere Belastung einzelner Länder könnte auch durch erforderliche Familienzusammenführungen oder dadurch entstehen, dass sich unbegleitete ausländische Minderjährige bei der Wahl ihres Aufenthaltsorts nicht nach der Verteilungsentscheidung richten, wobei sich in diesen Fällen auch die Frage der örtlichen Zuständigkeit für Jugendhilfemaßnahmen stellt (2.4. zu § 88a SGB VIII-E).

Eine überproportionale Belastung einzelner Länder kann sich auch dadurch ergeben, dass die Kommunen aller Voraussicht nach sehr unterschiedliche Fallzahlen im Bereich der vorläufigen Inobhutnahme haben werden und auch diese mit einem erheblichen Kostenaufwand verbunden sein werden.

Ohne die Möglichkeit eines Kostenausgleichs unter den Ländern ist der Anreiz sehr gering, von der in § 42c Abs. 1 Satz 3 SGB VIII-E eingeräumten Möglichkeit der Länder, ihre Aufnahmequote zu erhöhen, Gebrauch zu machen.

Der Deutsche Verein empfiehlt zu prüfen, ob die Neuregelung wirklich zu einer gleichmäßigen Lastenverteilung führt und § 89d Abs. 3 SGB VIII ersatzlos gestrichen werden kann.

Jedenfalls ist nach Ansicht des Deutschen Vereins auch die Übergangsfrist von neun Monaten für die Geltendmachung von Forderungen nach § 89d Abs. 3 SGB VIII (§ 42d Abs. 4 SGB VIII-E) immer noch zu kurz und nicht praxisgerecht. Überlegenswert erscheint es, Regelungen zu treffen, nach denen Ausgleichsansprüche in der Übergangszeit nur dem Grunde und nicht der Höhe nach angemeldet werden müssen.

2.6 § 88a SGB VIII-E

§ 88a SGB VIII regelt die örtliche Zuständigkeit für vorläufige Maßnahmen, Leistungen und die Amtsvormundschaft für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche.

Die Regelungen der örtlichen Zuständigkeit (§ 88a SGB VIII-E) erscheinen dem Deutschen Verein noch nicht praxisgerecht und geben keine Antwort auf typische Fallkonstellationen.

Während der vorläufigen Inobhutnahme soll – wenn landesrechtlich nichts anderes geregelt ist – der örtliche Träger des tatsächlichen Aufenthalts der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zuständig sein (§ 88a Abs. 1 SGB VIII-E). Während der Inobhutnahme richtet sich die örtliche Zuständigkeit im Fall einer Zuweisungsentscheidung gemäß § 42b Abs. 3 Satz 1 SGB VIII-E nach dieser, andernfalls wird die örtliche Zuständigkeit nach Absatz 1 fortgeschrieben (§ 88a Abs. 2 Sätze 1, 2 SGB VIII-E). Schließt sich an die Inobhutnahme eine Leistungsgewährung an, bleibt das für die Inobhutnahme zuständige Jugendamt in der Pflicht, soweit Landesrecht nichts anderes regelt (§ 88a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII-E). Andernfalls ist für Leistungen der örtliche Träger zuständig, in dessen Bereich sich die/der unbegleitete ausländische Minderjährige vor Beginn der Leistung tatsächlich aufhält (§ 88a Abs. 3 Satz 1 SGB VIII-E).

Bei § 88a Abs. 3 Satz 1 SGB VIII-E erschließt sich bereits nicht, welchen Anwendungsbereich die Vorschrift haben soll, an welche Fälle von Leistungen an unbegleitete ausländische Minderjährige ohne vorherige Inobhutnahme gedacht wird. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum für unbegleitete ausländische Minderjährige dauerhaft eine Sonderzuständigkeit bestehen soll, auch wenn sie gegebenenfalls schon längere Zeit in Deutschland leben.

Auch wird die statische Festschreibung der örtlichen Zuständigkeit für Leistungen nach § 88a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII-E in der Praxis zu Problemen führen, wenn der Leistungsempfänger seinen gewöhnlichen Aufenthalt ändert. In diesen Fällen wäre etwa für die Kindertagesbetreuung oder Hilfen zur Erziehung

unter Umständen ein weit entferntes Jugendamt zuständig. Der Deutsche Verein hält eine solche Regelung für kontraproduktiv. Sie erschwert die Leistungsgewährung erheblich.

Unklar ist nach wie vor, wie mit der mitunter auftretenden Fallkonstellation verfahren wird, dass ein unbegleiteter ausländischer Minderjähriger nicht im Bereich des Zuweisungsjugendamts bzw. im Bereich des Jugendamts verbleibt, das bereits für die vorläufige Inobhutnahme zuständig war.

Auch der im Regierungsentwurf neu geregelte § 88a Abs. 2 Satz 3 SGB VIII-E erscheint für diese Problematik sowie für andere spätere Zuständigkeitswechsel nicht hilfreich. § 88a Abs. 2 Satz 3 SGB VIII sieht vor, dass aus Gründen des Kindeswohls bzw. sonstigen humanitären Gründen die örtliche Zuständigkeit von einem „anderen Träger“ übernommen werden kann. Mit dieser Kann-Regelung wird jedoch ein „anderer Träger“ nicht verpflichtet. Insbesondere mit Blick darauf, dass einige Kommunen bereits jetzt stark überlastet sind, ist es nicht weiterführend, dass diese Zuständigkeitsregelung als Kann-Regelung gefasst ist.

Nach § 88a Abs. 4 SGB VIII-E wird die örtliche Zuständigkeit für die Amtsvormundschaft und -pflegschaft für unbegleitete ausländische Minderjährige an die örtliche Zuständigkeit für die jeweiligen Jugendhilfemaßnahmen (vorläufige Inobhutnahme, Inobhutnahme, Leistungen) gekoppelt. Nach dem Gesetzeswortlaut von § 88a Abs. 4 SGB VIII-E tritt der Zuständigkeitswechsel qua Gesetz ein, wenn etwa nach einer vorläufigen Inobhutnahme das Zuweisungsjugendamt den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in Obhut nimmt. Hier muss klargestellt werden, dass ein Zuständigkeitswechsel nicht automatisch qua Gesetz eintritt, sondern das Familiengericht entscheidet, ob es ein Jugendamt auf Antrag nach § 87c Abs. 3 Satz 3 SGB VIII als Amtsvormund entlässt und ein anderes an seiner Stelle bestellt. Dabei ist es nach herrschender Ansicht auch nicht an die Zuständigkeitsvorschriften des SGB VIII gebunden, sondern kann – wenn das aus Gründen des Kindeswohls geboten erscheint – auch davon abweichen.²

2 Vgl. u.a. OLG Brandenburg, Beschluss vom 17. Februar 2014, 10 UF 230/13; OLG Saarbrücken, Beschluss vom 20. Oktober 2003, 2 UF 13/03; Eschelbach/Schindler, in: Münder/Meysen/Trenczek: Frankfurter Kommentar SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 87c Rdnr. 11; Kunkel, in: ders.: SGB VIII, 5. Aufl. 2014, Rdnr. 23; a.A. Lange, in: Schlegel/Voelzke: jurisPK-SGB VIII, 1. Aufl. 2014, § 87c SGB VIII Rdnr. 52 ff., Wiesner, in: ders.: SGB VIII, § 87c Rdnr. 15.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de