

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

26. Juni 2015

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin
Caroline von Kries,
Telefon-Durchwahl 0761 200 224
Telefax 0761 200 733
caroline.von.kries@caritas.de

www.caritas.de

Datum 26.Juni 2015

A. Zusammenfassung

Der Deutsche Caritasverband e.V. (DCV) begrüßt und unterstützt das Vorhaben des Gesetzgebers, einen verbesserten gesetzlichen Rahmen zu schaffen zur Bewältigung der Herausforderung, viele neu ankommende unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zu versorgen. Dabei halten wir insbesondere die Verankerung der Verteilungsregelung im Kinder- und Jugendhilferecht für dringend geboten, um das Primat des Kindeswohls bei Entscheidungen sicherzustellen, die die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen betreffen.

Trotz aller Bemühungen und neuer Verfahrensformen bleibt jedoch festzuhalten, dass es auch weiterhin 4-5 Monate dauern wird, bis das Kind oder der Jugendliche in der endgültigen Bleibe ankommt. Dieser Zustand der Ungewissheit, in dem auch der Zugang zu Sprachförderung und Ausbildung nur vorläufig sein kann, ist für die Betroffenen sehr belastend. Daher begrüßen wir alle weiteren Vorschläge, die helfen, die Phase des Clearingverfahrens am Ort der Zuweisung zu beschleunigen. Die sorgfältige Prüfung aller Belange muss selbstverständlich gewährleistet bleiben.

Den vorliegenden Gesetzentwurf bewerten wir als eine positive Grundlage. Das mehrstufige Verfahren mit einer Grobverteilung durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) und Einzelverteilung durch das Landesjugendamt (LJA) ist grundsätzlich ein gut geeignetes Instrument, um Jugendämter insbesondere in Großstädten und in Grenzregionen zu entlasten; dabei ist zu verhindern, dass sich die Verteilung nach rein schematischen Kriterien richtet. Deshalb ist der Ansatz konsequent zu verfolgen, dass ein Kind oder Jugendlicher von der Verteilung ausgenommen wird, wenn dies mit dem Kindeswohl nicht vereinbar ist. Zweitens darf nur dann eine Über-

führung in die zugewiesene Einrichtung stattfinden, wenn die Aufnahme dort nach standardisierten qualifizierten Kriterien erfolgt.

Der Gesetzentwurf setzt diesen Grundgedanken in einigen Ansätzen sehr gut um. Insbesondere unterstützen wir:

- Jugendhilfeleistungen werden auch für die ausländischen Kinder und Jugendlichen im SGB VIII ermöglicht, die sich nur tatsächlich oder ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalten
- Das Kindeswohl findet bei der Entscheidung über die Verteilung Berücksichtigung
- Es ist beabsichtigt, eine zügige Entscheidung über eine mögliche Verteilung zu erzielen
- Die Durchführung der Verteilung soll in Begleitung einer Fachkraft erfolgen, wobei wir die Übergabe nicht, wie im Entwurf vorgesehen, an das Jugendamt, sondern an eine Einrichtung vorschlagen
- Die Handlungsfähigkeit im Ausländerrecht wird auf die Volljährigkeit angehoben.

Kritisch bewerten wir aber folgendes:

- Der derzeitige Gesetzestext lässt vermuten, dass das Verfahren ein rein zwischenbehördlicher Vorgang sein soll, denn die genaue prozedurale Stellung des Minderjährigen bleibt unklar. Zur Sicherstellung seiner Rechte ist es aber unerlässlich, dass er bei der Kindeswohleinschätzung beteiligt wird, dass er über die Benennung des BVA benachrichtigt und ihm die Verteilungsentscheidung des LJA bekanntgemacht und förmlich zugestellt werden. Nur gegen einen klagefähigen Bescheid kann er ggfls. vorgehen.
- Eine Sprachförderung zum frühestmöglichen Zeitpunkt ist nicht verankert: Der DCV setzt sich dafür ein, unbegleiteten Minderjährigen, die bestmögliche Unterbringung, Versorgung und Unterstützung zukommen zulassen. Bereits in der Zeit vor der Verteilung ist es wichtig, dass die unbegleiteten Minderjährigen bereits Angebote haben, um sich auf ihr neues Leben vorzubereiten. Dazu gehört vor allem das Erlernen der deutschen Sprache. Dementsprechend ist es aus Sicht des DCV wichtig, dass sobald wie möglich nach der vorläufigen Inobhutnahme Möglichkeiten des Spracherwerbs und des Schulbesuchs bestehen, damit die Zeit des Wartens möglichst sinnvoll von den unbegleiteten Minderjährigen genutzt werden kann.

Es bestehen auch offene Fragen. Das Gesetz betrifft seinem Wortlaut nach alle ausländischen unbegleiteten Kinder und Jugendliche. Das liest sich so, dass nicht nur Flüchtlingskinder aus Kriegsgebieten wie beispielsweise Syrien, sondern auch unbegleitete Kinder und Jugendliche aus dem EU-Ausland darunterfallen. Zwar wird von einigen Jugendämtern gemeldet, dass tatsächlich ein erhebliches Platzproblem auch für diese Minderjährigen besteht, die wegen Armut vermehrt nach Deutschland, insbesondere in die Großstädte, kommen; insofern wäre das Ziel der Entlastung stark betroffener Kommunen auch diesbezüglich mit umfasst. Es ist allerdings zu prüfen, ob eine Verteilung – und damit eine Wohnortfestlegung – von Minderjährigen aus dem EU-Ausland mit dem Recht auf Freizügigkeit vereinbar ist. Eine Ungleichbehandlung würde ggfls. einen erheblichen logistischen Aufwand nach sich ziehen und wäre auch unter der Be-

rücksichtigung des Kindeswohls ein fragwürdiges Unterfangen. Gleichwohl ist hier eine Klarstellung im Gesetzestext und in der Begründung zu fordern.

Zu einzelnen Regelungen nehmen wir wie folgt Stellung:

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch)

Zu Nummer 4

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

Zu Absatz 2

Gesetzentwurf

Gemäß § 42a Abs. 2 Nr.1 soll das Jugendamt eine Einschätzung vornehmen, ob das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen durch dessen Verteilung gefährdet würde. Nach § 42 Abs. 2 Nr. 2 soll berücksichtigt werden, ob sich eine verwandte Person im Bundesgebiet aufhält. Nach § 42 Abs. 2 Nr. 4 soll eine ärztliche Stellungnahme dazu eingeholt werden, ob der Gesundheitszustand des Kindes oder Jugendlichen dessen Verteilung innerhalb von 14 Werktagen nach Beginn der vorläufigen Inobhutnahme ausschließt.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt den Ansatz, dass das erstaufnehmende Jugendamt die Bewertung vornimmt, inwiefern Gründe gegen eine Verteilung des Kindes oder des Jugendlichen sprechen. Allerdings besteht im Einzelnen Nachbesserungsbedarf. So fehlt gänzlich eine verbindliche Regelung zur Altersfeststellung. Diese hat aber eine große Bedeutung für die Begründung der (Un-)Zuständigkeit des Jugendamtes. Es könnte zu der Situation kommen, dass das erstaufnehmende Jugendamt eine Minderjährigkeit feststellt und demnach die SGB VIII-Verweisungsregeln angewendet werden können. Das Verteilungsjugendamt dagegen könnte diese Feststellung revidieren und in Volljährigkeit umändern wollen, um den Betroffenen über die EASY oder VILA-Verteilung wieder aus seiner Zuständigkeit abgeben zu können.

Daher fordern wir, dass das erstaufnehmende Jugendamt die Altersfeststellung nach qualitativ hochwertigen Kriterien vornimmt und dokumentiert; die Entscheidung kann dann später durch das Verteilungsjugendamt nur revidiert werden, wenn neue Erkenntnisse vorliegen. So kann vermieden werden, dass die Betroffenen zwischen den Ämtern hin und her verwiesen werden.

zu Nr. 1

In der Gesetzesbegründung ist aufgeführt, dass bei der Einschätzung der Gefährdung des Kindeswohls der „Kindeswille“ Berücksichtigung finden soll. Die angemessene Beteiligung des Kindes oder Jugendlichen gemäß seinem Alter und seiner Reife ist grundsätzlich richtig und

auch EU-rechtlich und völkerrechtlich verankert¹. In Art. 23 Abs. 2 d) der noch in deutsches Recht umzusetzenden EU-Aufnahmerichtlinie² heißt es, dass bei der Würdigung des Kindeswohls **insbesondere die Ansichten des Minderjährigen entsprechend seiner Reife zu berücksichtigen sind**.

Der im Gesetzentwurf in § 42a Absatz 2 Nr. 1 und in § 42b Absatz 4 Nr. 1 neu verwendete Begriff „Kindeswohlgefährdung“ entspricht jedoch nicht dem europarechtlichen Standard („Kindeswohl vor Verteilung“, Rspr. EuGH³). Danach ist **das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen (Art. 23 EU-Aufnahme-RI)**. Das bedeutet, dass das Kindeswohl vor anderen entgegenstehenden Interessen (wie beispielsweise die Entlastung einer Kommune) Vorrang hat. In der konkreten Fallgestaltung bedeutet dies, dass bereits dann, wenn das Kindeswohl nur beeinträchtigt ist, die Verteilung nicht stattfinden darf. Eine Gefährdung des Kindeswohls zu begründen, bedeutet im Unterschied dazu, die Messlatte sehr hoch zu legen. Erst dann, wenn eine Gefahr für das Kindeswohl besteht, also eine Schädigung in der Entwicklung des Kindes zu vermuten ist⁴, wird ein Verteilungshindernis anzunehmen sein.

Das Kriterium der Kindeswohlgefährdung, das im SGB VIII ausschlaggebend für die Prüfung von Maßnahmen zum Schutze des Kindes vor den Eltern ist (siehe dort § 8a), ist auf die Entscheidung über die Verteilung aus mehreren Gründen nicht übertragbar. Einerseits ist zu bedenken, dass die Einschätzung eines Gefährdungsrisikos gemäß § 8a im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte vorzunehmen ist – das Mehraugenprinzip, das Fehleinschätzungen vorbeugt, muss jedenfalls auch hier gelten, auch wenn dies nicht ausdrücklich geregelt ist. Das ist in dem engen Zeitfenster von sieben Werktagen, in dem das Jugendamt die Einschätzung vorzunehmen hat, kaum machbar. Andererseits bezieht sich ein Gefährdungsrisiko immer wesentlich auf die Vergangenheit, d.h. in den meisten Fällen ist das Kind oder die Familie bekannt und die Einschätzung kann aufgrund der Bewertung von Vorfällen und Beobachtungen in der Vergangenheit vorgenommen werden. Das ist bei Flüchtlingskindern anders. Hier kann das Jugendamt sich lediglich auf die Aussagen des Minderjährigen stützen. Fachkraft und Mediziner können nur eine gegenwartsbezogene Begutachtung vornehmen. Für die Einschätzung, ob nicht nur eine normale, sondern bereits eine gravierende Beeinträchtigung des Kindeswohls besteht, sind die Informationen nicht ausreichend.

Insofern fordern wir, den Maßstab der Kindeswohlgefährdung durch den Maßstab einer „vereinbarkeit mit dem Kindeswohl“ zu ersetzen. In diesem Zusammenhang muss das Jugendamt den Willen des Minderjährigen berücksichtigen, wie es auch die EU-Aufnahmerichtlinie vorschreibt.

Es ist außerdem zu überlegen, inwieweit vorhandene Kompetenzen der Jugendmigrationsdienste (JMD) in diesen Prozess mit einbezogen werden können.

¹ UN-Kinderrechtskonvention, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, vom 20. November 1989, am 5. April 1992 für Deutschland in Kraft getreten (Bekanntmachung vom 10. Juli 1992 – BGBl. II S. 990)

² Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 96)

³ EuGH Urteil vom 6.6.2013, C-648/11, Rn. 55-58

⁴ Kindeswohlgefährdung liegt vor, wenn das körperliche, geistige und seelische Wohl eines Kindes durch das Tun oder Unterlassen der Eltern oder Dritter gravierende Beeinträchtigungen erleidet, die dauerhafte oder zeitweilige Schädigungen in der Entwicklung des Kindes zur Folge haben bzw. haben können-

Als lediglich formale Anmerkung weisen wir daraufhin, dass hier der Begriff der „Verteilung“ das erste Mal verwendet wird. Ein Bezug zu § 42b wäre hier hilfreich.

Lösungsvorschlag:

Nr. 1 ist wie folgt zu ändern:

„ob eine Verteilung nach § 42b mit dem Kindeswohl vereinbar ist“

Der Deutsche Caritasverband fordert hilfsweise für den Fall, dass der Gesetzgeber am Begriff der Kindeswohlgefährdung festhält, allerdings eine ausdrückliche Verankerung der Beteiligung des Kindes bei der Einschätzung im Gesetz. Das ist insbesondere deshalb unerlässlich, weil die frühzeitige und umfassende Einbeziehung der Meinung des Kindes oder Jugendlichen, diesem hilft, die Entscheidung zu verstehen und mitzutragen. Hat der Minderjährige dagegen den Eindruck, dass er nicht gehört oder ernst genommen wird, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass er auf andere Weise zum Ausdruck bringt, dass er nicht einverstanden ist, wie z.B. durch Sich-zur-Wehr-Setzen oder Weglaufen.

Zu Nr. 2

Die Regelung zur Anknüpfung an den Aufenthalt verwandter Personen ist sinnvoll, weil sie die Möglichkeit bietet, den Minderjährigen verwandten Personen zuzuführen. Aber auch andere als verwandte Personen können Bezugspersonen für den Minderjährigen sein. Zum Vergleich: In der Dublin III-VO⁵ besteht die Möglichkeit der Familienzusammenführung gem. Art. 17 Abs. 2 der VO aus humanitären Gründen, die sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben, um Personen jeder verwandtschaftlichen oder sonst engen Beziehungen zusammenzuführen. Dies bringt zum Ausdruck, dass nicht nur der deutsche Begriff der „Verwandtschaft“ ausschlaggebend sein darf, sondern dass in anderem kulturellen Kontext ein nicht Verwandter dennoch eine wichtige Bezugs- oder sogar Erziehungsperson („Nennonkel“) sein kann.

Darüber hinaus ist die Prüfung, ob Bezugspersonen im Inland leben, auch für die Verteilung relevant. Selbst wenn es zu keiner Familienzusammenführung mit der Person kommt, ist es bindungsfördernd, eine enge Bezugsperson in der Nähe des Ortes zu haben, an dem der Minderjährige untergebracht wird. Diese kann auch den späteren Integrationsprozess unterstützen. Daher sollte die Vorschrift dahingehend ergänzt werden, dass nicht nur geprüft wird, ob es Verwandte gibt, mit denen eine Familienzusammenführung möglich ist, sondern auch, ob es sonst Personen gibt, zu denen der Minderjährige einen engen Bezug hat. Denn nicht nur die (sofortige, die Verteilung ausschließende) Zusammenführung sollte gefördert werden, sondern auch eine nahe räumliche Unterbringung. Auch mag die Möglichkeit einer Zusammenführung in einigen Fällen erst später in Betracht kommen.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist

Lösungsvorschlag

§ 42a Absatz 2 Nr. 2

„ob sich eine Person, zu der das Kind oder der Jugendliche eine verwandtschaftliche oder sonst enge Beziehung hat, im Inland aufhält“.

Zu Nr. 4

Bei der Einschätzung, ob der Gesundheitszustand gegen eine Verteilung spricht, muss sichergestellt sein, dass diese auch zum Schutz des Kindes vorgenommen wird. In der Gesetzesbegründung wird dagegen ausgeführt, dass die ärztliche Stellungnahme dem Zweck dient „auszuschließen, dass Kinder und Jugendliche mit ansteckenden Krankheiten verteilt werden“. Es ist zwar richtig, dass ansteckende Krankheiten unbedingt schnell behandelt werden müssen, da in der derzeitigen Situation, in der auch enge Noteinrichtungen wie etwa Zelte aufgebaut werden⁶, die Gefahr der Ansteckung sehr groß ist.

Ist ein Kind oder ein Jugendlicher aber psychisch oder physisch krank, kann auch dann ein Verteilungshindernis bestehen, wenn keine Ansteckungsgefahr besteht, z.B. wenn er traumatisiert ist. Daher wird gefordert, in der Begründung zum Gesetz zu verdeutlichen, dass die Einschätzung des Gesundheitszustandes durch das Jugendamt zwei Dimensionen hat: sowohl um der Verbreitung einer Krankheit vorzubeugen, als auch um das Kind oder den Jugendlichen vor einer zusätzlichen Belastung durch eine Verteilung zu schützen. Daher ist auch die ärztliche Begutachtung entsprechend durchzuführen.

Lösungsvorschlag

Die Gesetzesbegründung ist insofern nachzubessern.

Zu Absatz 3

Gesetzentwurf

Das Jugendamt ist während der vorläufigen Inobhutnahme berechtigt und verpflichtet, alle Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen notwendig sind. Endet die vorläufige Inobhutnahme nicht innerhalb von sieben Werktagen, ist unverzüglich nach Ablauf dieser Frist die Bestellung eines Vormunds oder Pflegers zu veranlassen.

Bewertung

Durch diese Vorschrift soll das Jugendamt, das den unbegleiteten Minderjährigen in vorläufige Obhut genommen hat, ihn zunächst in allen Angelegenheiten vertreten. Die Bündelung der Zuständigkeit in einer Hand erleichtert und beschleunigt die Vornahme von allen Handlungen, die zu unternehmen sind: Feststellung von Personendaten, Zuweisung in eine Unterkunft, Organisation der ärztlichen Untersuchung, Bewertung des Wohls des Kindes auch unter Einbezug

⁶ Z.B. in Bremen: <http://www.radiobremen.de/politik/nachrichten/fluechtlingezelte100.html>, (am 22.06.2015)

seines Willens, Suche nach verwandten Personen, Übermittlung der Daten und Einschätzungen an das Landesjugendamt. Das Jugendamt ist insofern als die erste Instanz, die den Minderjährigen kennenlernt, befähigt, die Interessen des Kindes oder Jugendlichen einzuschätzen und seine Rechte wahrzunehmen.

Allerdings muss der Minderjährige in jedem Fall über die Vornahme der Handlungen in angemessener Weise informiert werden. Dazu gehört auch die Hinzuziehung eines Dolmetschers. In der Verfahrensrichtlinie⁷ heißt es dazu z.B.:

Art. 12 (1)(a): (Rechte des Antragstellers, Verfahrensrichtlinie)

...stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass alle Antragsteller über folgende Garantien verfügen:

a) Sie werden in einer Sprache, die sie verstehen oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass sie sie verstehen, über den Verlauf des Verfahrens und über ihre Rechte und Pflichten während des Verfahrens sowie darüber informiert, welche Folgen es haben kann, wenn sie ihren Pflichten nicht nachkommen und nicht mit den Behörden zusammenarbeiten. ...

Das bedeutet für das Jugendamt, dass es den Minderjährigen über das Verfahren der Verteilung ausreichend und frühzeitig informieren muss. Auch muss gewährleistet sein, dass der Minderjährige seinen Willen äußern kann und dieser bei der Einschätzung nach Absatz 2 berücksichtigt wird.

Dass allerdings erst nach sieben Tagen ein Vormund oder ein Pfleger zu bestellen ist, ist für uns nicht plausibel. Rechtlich relevante Entscheidungen wie etwa die Verteilungsentscheidung, die in die Rechte des Minderjährigen eingreifen könnten, werden, so ist es beabsichtigt, in sehr kurzer Frist getroffen. Das BVA benennt ein Bundesland innerhalb von drei Werktagen, nachdem es die Mitteilung über die vorläufigen Inobhutnahme erhalten hat, das dann zuständige Landesjugendamt weist den Minderjährigen innerhalb von vier Tagen einem Jugendamt zu. Um diese Entscheidung wirksam mittels einer Klage angreifen, und ggfls. einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen zu können – der Widerspruch ist gemäß § 42b Absatz 7 neu ausgeschlossen – muss garantiert sein, dass der Minderjährige spätestens im Zeitpunkt der Zustellung der Entscheidung einen Vertreter hat, der seine Rechte im Verfahren vertritt.

Es ist auch zweifelhaft, ob eine Fristenregelung mit Art. 24 Abs. 1 EU-AufnahmeRL⁸ vereinbar ist. Danach sorgen die Mitgliedstaaten so bald wie möglich dafür, dass ein Vertreter bestellt wird, der den Minderjährigen dabei unterstützt, seine Rechte wahrzunehmen. Hintergrund der Vorschrift ist, dass ein lückenloser effektiver Rechtsschutz von Beginn der Inobhutnahme an gewährleistet ist. Eine starre Fristenregelung würde den unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort nicht gerecht werden. Die Vertretung des Kindes oder Jugendlichen muss unabhängig vom Jugendamt sein, damit ein Interessenskonflikt der vertretenden Behörde ausgeschlossen ist.

Es ist bekannt, dass die Bestellung eines Pflegers oder eines Vormunds mehrere Wochen dauern kann. Der Hintergrund dafür ist, dass bei Eltern, die sich im Ausland befinden, das Ru-

⁷ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes

⁸ s. Fn. 2

hen der elterlichen Sorge erst nach Abwarten einer Frist festgestellt wird. Diese Wartepflicht könnte entfallen, wenn man folgende Ausnahmeregelung schafft: Bei unbegleiteten Minderjährigen, die nach Deutschland einreisen, wird das Ruhen der elterlichen Sorge vermutet. Dazu wäre zusätzlich eine Änderung von § 1674 BGB nötig.

Als Alternative kommt in Betracht, gemäß § 158 FamFG einen Verfahrensbeistand beizuordnen. Zwar regelt der § 158 FamFG nicht ausdrücklich den Fall der Verteilung eines unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Die Erforderlichkeit einer Bestellung ergibt sich hier aber aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes.

Grundsätzlich unterstützt der Deutsche Caritasverband auch die verstärkte Einbindung von Ehrenamtlichen. Auch diese könnten, soweit sie eine entsprechende Qualifikation vorweisen, die Vertretung des Minderjährigen übernehmen. Wir bitten deshalb zu prüfen, ob eine praktikable Lösung für die schnelle Bestellung einer Vertretung darin besteht, Ehrenamtliche zu mobilisieren und für diese Aufgabe zu qualifizieren.

Lösungsvorschlag

Der Entwurf ist wie folgt zu ändern:

„Das Jugendamt ist während der vorläufigen Inobhutnahme bis zur Bestellung eines Vertreters berechtigt und verpflichtet, alle Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen notwendig sind. Das Kind oder der Jugendliche ist unverzüglich nach Inobhutnahme über die Vornahme der Handlungen aufzuklären und dazu anzuhören; ein Dolmetscher ist bei Bedarf hinzuzuziehen. Es ist unverzüglich nach Beginn der Inobhutnahme die Bestellung eines Verfahrensbeistands gemäß § 158 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, eines Vormunds oder eines Pflegers zu veranlassen.

Absatz 5

Gesetzesentwurf

Das erstaufnehmende Jugendamt soll sicherstellen, dass das Kind oder der Jugendliche bei der Verteilung begleitet und an das dann zuständige Jugendamt übergeben wird. Ebenso sollen auch die erforderlichen Daten übermittelt werden.

Das Kind oder der Jugendliche ist daran angemessen zu beteiligen.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass eine Fachkraft des Jugendamtes oder eines freien Trägers das Kind oder den Jugendlichen bei der Verteilung begleitet und in die Obhut des neuen Jugendamtes übergibt. Es ist in dieser Phase der Überstellung immens wichtig, den Minderjährigen nicht allein zu lassen, damit es für ihn, nach der u.U. lang dauernden Flucht nicht zu einer weiteren Fahrt ins Ungewisse kommt. Das setzt allerdings voraus, dass sowohl der Fachkraft als auch dem Minderjährigen bekannt ist, in welche Einrichtung und ggfls. welchen Betreuer er/sie zugewiesen ist. Eine Übergabe nur an das Jugendamt reicht nicht; sie kann im Gegenteil dazu führen, dass die Begleitung zur Zieleinrichtung nicht sichergestellt ist, weil Länder aus Kostengründen keine Begleitung vom Jugendamt zur konkreten Einrichtung vorsehen.

Unklar ist allerdings der Bezug des Satzes: „Das Kind oder der Jugendliche sind daran angemessen zu beteiligen.“ In der Systematik als Satz 2 des Absatzes 5 muss ein Minderjähriger demnach (nur) an der Sicherstellung der Begleitung, Übergabe und der Datenübermittlung beteiligt sein. Wie das in der Praxis aussehen soll und was insbesondere der Zweck der Mitwirkung gerade bei diesen Handlungen sein soll, das geht aus dem Gesetzestext und auch aus der Begründung nicht hervor. Auch könnte die Stellung dieses Satzes vermuten lassen, dass die angemessene Beteiligung des Kindes oder Jugendlichen nur hier vorgesehen, bei anderen Handlungen aber ausgeschlossen ist.

Die Vorschrift ist von grundsätzlicher Bedeutung für die Einschätzung des Kindeswohls (s.o.). Hier ist auch Art. 12 Absatz 1 UN-KRK zu berücksichtigen, der den Kindeswillen ausdrücklich verankert⁹. Daher ist es ausreichend, wenn die Beteiligung über den Absatz 2 Nr. 1 abgedeckt ist.

Lösungsvorschlag:

Folgender Satz ist zu streichen:

„Das Kind oder der Jugendliche sind daran angemessen zu beteiligen.“

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

Der neue § 42b regelt die Einzelheiten des Verfahrens der Verteilung der unbegleiteten Minderjährigen.

Absatz 1

Gesetzentwurf

Nach diesem Absatz benennt das BVA das nach Quote für die Aufnahme des Minderjährigen zuständige Bundesland.

Bewertung

Außer der Berücksichtigung der Quote und der vorrangigen Berücksichtigung des Landes, in dem der Minderjährige in vorläufiger Inobhutnahme ist (Absatz 2), hat das BVA keine weiteren inhaltlichen Kriterien bei der Benennung einzuhalten. Das bemängelt der Deutsche Caritasverband. Als Vorstufe zur Verteilung trifft das BVA eine Vorentscheidung, an welchen Ort der Minderjährigen verwiesen wird. Wichtig wäre, dass dabei auch das Kindeswohl und die anderen Kriterien des § 42a Abs. 2 berücksichtigt werden. Es könnte beispielsweise der Fall sein, dass das erstaufnehmende Jugendamt zwar eine familiäre oder sonst nahe Bezugsperson herausgefunden hat, eine (sofortige) Familienzusammenführung aber trotzdem nicht in Betracht kommt. Dann kann es angezeigt sein, den Minderjährigen in dem Land unterzubringen, in dem

⁹ „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

die Bezugsperson wohnt, um den Kontakt zu erleichtern. Auch bei offensichtlichen Verteilungshindernissen nach § 42b Absatz 4 ist es zweckdienlich, wenn das BVA schon in der Vorstufe diese Prüfung vorwegnimmt und von einer Benennung absieht.

Damit der Minderjährige sich frühzeitig auf die veränderten Umstände einstellen kann, ist er/sie oder der Vertreter über die Benennung zu benachrichtigen.

Lösungsvorschlag:

§ 42b Absatz 1 lautet wie folgt:

„Das Bundesverwaltungsamt....verpflichtete Land. Maßgebend dafür **sind die Aufnahmequote nach § 42c und die Kriterien nach § § 42 a Absatz 2. Das Kind oder der Jugendliche oder sein Vertreter sind unverzüglich über die Benennung nach Satz 1 zu benachrichtigen.**“

Absatz 3

Gesetzentwurf

Nach diesem Absatz weist die zuständige Stelle des vom Bundesverwaltungsamt benannten Bundeslandes, in der Regel das Landesjugendamt, das Kind oder den Jugendlichen einem in seinem Bereich gelegenen Jugendamt zur Inobhutnahme zu. Dieses Jugendamt muss für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung geeignet sein.

Bewertung

Der Maßstab der Geeignetheit eines Jugendamtes für Aufgaben, mit denen viele bisher noch nicht in Berührung kamen, wird nicht definiert. Es ist aber unerlässlich, dass Jugendämter, auf die zukünftig verteilt wird, die bislang aber noch keine Erfahrungen mit der Unterbringung und Versorgung von UMF gemacht haben, einen einheitlichen, hohen Standard gewährleisten. Daher müssen hier konkrete **bundeseinheitliche Standards** im Gesetz verankert werden; dass dies hier verfassungsrechtlich zulässig ist (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG), davon geht auch das Ministerium in seiner Begründung aus (S. 19,20). Als Grundlage hierfür schlagen wir die Handlungsempfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter¹⁰ vor. Des Weiteren wäre auch vorstellbar, dass eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe bundeseinheitliche Standards erarbeitet. Als besonders wichtig erachten wir, dass die Minderjährigen sobald wie möglich Zugang zu ausbildungsfördernden Maßnahmen und zu Sprachkursen haben.

Als weiteren Kritikpunkt merken wir an, dass eine Bekanntmachung und Zustellung der Verteilungsentscheidung an den Betroffenen nicht vorgesehen ist, mithin undurchsichtig bleibt, wie die prozedurale Stellung des Minderjährigen im Verfahren gewertet wird. Während wir die Benennung eines Landes durch das BVA nicht als einen angreifbaren Verwaltungsakt ansehen, da er noch keine konkrete Regelung, nämlich die Zuweisung zu einem bestimmten Aufenthaltsort, enthält, hat die Verteilungsentscheidung sehr wohl alle Merkmale eines den Minderjährigen belastenden Verwaltungsaktes, gegen den er klagen kann – der Widerspruch ist ausgeschlossen. Die Klagemöglichkeit setzt aber voraus, dass der Bescheid dem Minderjährigen be-

¹⁰ BAG der Landesjugendämter: Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, Mai 2014: http://www.bagljae.de/downloads/118_handlungsempfehlungen-umf_2014.pdf (23.06.2015)

kanntgemacht, zugestellt und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen ist. Auch wäre in der Ref-E ein Hinweis hilfreich, dass der Bescheid zu begründen ist; dies Erfordernis ergibt sich aus dem allgemeinen Sozialverwaltungsrecht.

Lösungsvorschlag

§ 42 Abs. 3 soll lauten:

„Die nach Landesrecht....zuständig. Die Entscheidung über die Zuweisung ist dem Kind oder Jugendlichen oder dessen Vertreter unverzüglich bekannt zu machen und zuzustellen. Sie ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen.“

Absatz 4

Gesetzentwurf

Absatz 4 regelt Tatbestände, die zum Ausschluss der Verteilung des Kindes oder Jugendlichen führen. Damit wird den Verteilungsjugendämtern eine äußere Ermessensgrenze gezogen.

Das soll laut Nr. 1 des Entwurfes der Fall sein, wenn das Kindeswohl durch die Verteilung gefährdet würde. Gemäß Nr. 2...Laut Nr. 3 ist ein Verteilungshindernis die Möglichkeit der Zusammenführung mit einer verwandten Person. Nr. 4 formuliert ein faktisches Verteilungshindernis bei Ablauf von einem Monat nach Beginn der vorläufigen Inobhutnahme.

Absatz 5 fordert eine gemeinsame Verteilung, insbesondere von Geschwisterkindern, wenn das Kindeswohl dies erfordert.

Begründung

Wir haben bereits in der Begründung zu § 42a Absatz 2 Nr. 1 darauf hingewiesen, dass die Formulierung der „Kindeswohlgefährdung“ nicht der europarechtlichen Begrifflichkeit entspricht. Deshalb ist auch hier der Halbsatz in Nr. 1 wie folgt abzuändern: „die Verteilung nicht mit dem Kindeswohl vereinbar ist.“

Eine offene Frage betrifft die Zusammenführung mit einer verwandten Person nach Absatz 4 Nummer 3. Wenn sich herausstellt, dass eine verwandte Person erreichbar ist, soll keine Verteilung stattfinden. Nicht geregelt ist aber der Fall, dass sich erst nach Durchführung der Verteilung herausstellt, dass eine verwandte Person erreichbar ist. Der DCV ist der Auffassung, dass dies insbesondere unter Berücksichtigung des Kindeswohls möglich sein sollte.

Absatz 5

Gesetzesentwurf

Bei der Verteilung soll im Rahmen der Aufnahmequote darauf geachtet werden, dass unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche, insbesondere, wenn es sich um Geschwisterkinder handelt, gemeinsam verteilt werden.

Begründung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass Kinder, zwischen denen eine enge Beziehung besteht, sei es durch Verwandtschaft, sei es durch Kontaktaufbau während der Flucht oder der vorläufigen Inobhutnahme, gemeinsam verteilt werden sollen. Allerdings darf diese Möglichkeit nicht von vornherein durch die Aufnahmequote beschränkt sein. Es wäre beispielsweise untragbar, wenn zwei von drei Geschwisterkindern noch in die Quote fallen, das dritte dann aber, wegen Überschreiten der Quote, in ein anderes Land verwiesen wird. Deshalb muss die Quotenregelung, die bereits in Absatz 1 geregelt ist, ausnahmsweise überschritten werden können. Weiterhin sollte nicht nur die Verteilungsentscheidung die gemeinsame Verteilung vorsehen, sondern bereits das BVA sollte bei der Benennung des Landes dies Kriterium berücksichtigen.

Lösungsvorschlag

§ 42b Abs. 5 neu: „Bei der Entscheidung über die Benennung nach Absatz 1 und der Entscheidung über die Verteilung nach Absatz 3 sichergestellt werden, dass unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche gemeinsam in Obhut genommen werden, wenn das Kindeswohl dies erfordert. Dies gilt insbesondere für Geschwisterkinder. Die Aufnahmequote nach § 42c kann zu diesem Zweck im Einzelfall überschritten werden.“

Absatz 7

Gesetzesentwurf

Gegen Entscheidungen nach § 42b ist der Widerspruch ausgeschlossen. Klagen gegen Entscheidungen nach § 42b haben keine aufschiebende Wirkung.

Begründung

Die Formulierung des Absatzes 7 legt den Willen des Gesetzgebers nahe, dass grundsätzlich der Rechtsweg gegen die Verteilung beschritten werden kann. Es ist zulässig, den Widerspruch und die aufschiebende Wirkung einer Klage durch eine gesetzliche Regelung auszuschließen. Allerdings fehlt es an der Regelung über einen klagefähigen Bescheid. § 42b trifft keine Aussage zur Bekanntmachung und Zustellung der Entscheidung über die Verteilung an das betroffene Kind oder den Jugendlichen. Dies aber wäre Voraussetzung dafür, dass der Minderjährige die Entscheidung mittels einer Klage anfechten kann (s.o.). In der Logik unserer Stellungnahme halten wir es für ausreichend, wenn das Kind oder der Jugendliche über die Benennung lediglich informiert wird. Die Benennung ist aus unserer Sicht kein Verwaltungsakt, da er noch keine

unmittelbaren konkreten Rechtsfolgen nach sich zieht. Die Verteilungsentscheidung dagegen ist ein Verwaltungsakt.

Lösungsvorschlag:

§ 42b Abs. 7: „Gegen **die Entscheidung nach Absatz 3** ist der Widerspruch ausgeschlossen.... Klagen gegen **die Entscheidung nach Absatz 3** habe keine aufschiebende Wirkung.“

§ 88a (Örtliche Zuständigkeit für vorläufige Maßnahmen, Leistungen und die Amtsvormundschaft an unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche)

Gesetzentwurf

Der Entwurf schafft die Möglichkeit auf Landesebene eine Zuständigkeitskonzentration für das Clearingverfahren durchzuführen.

Bewertung

Der DCV unterstützt diesen Vorschlag, der er schon lange auch von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege formuliert wird. Um die hohe Fachlichkeit in Aufnahme- und Clearingverfahren weiterhin sicherzustellen, ist auch die Einrichtung von Kompetenzzentren bzw. Schwerpunktjugendämtern weiter auszubauen¹¹. Wir haben Sorge vor einer Zerklüftung der Aufnahme/des Clearings in viele (kleine) Jugendämter flächendeckend über die Kommunen verteilt. Hier können Qualität und jahrelanges Erfahrungswissen nicht hinreichend und in gleichem Maße gesichert werden, wie in Schwerpunktjugendämtern, die eine andere Personalstärke, Professionalität und Häufigkeit im Kontakt mit UmF vorhalten können.

Zu Artikel 3 Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Asylantragstellung für Minderjährige

Der DCV begrüßt, dass in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren das Alter, ab dem Verfahrenshandlungen wirksam vorgenommen werden können, von 16 auf 18 Jahre angehoben werden, um auch für diese ausländischen Minderjährigen den Vorrang des Kinder- und Jugendhilferechts zu betonen.

In der Praxis nimmt die Bestellung eines Vormunds bei unbegleiteten Minderjährigen oft lange Zeit in Anspruch. Für viele in Deutschland ankommende unbegleitete Minderjährige, die aus Konfliktgebieten wie aus Syrien oder Irak kommen, ist jedoch die frühzeitige Stellung eines Asylantrags von besonderer Bedeutung. Sie haben dann bei Flüchtlingsanerkennung als Minderjährige noch die Möglichkeit in privilegierter Form gem. § 36 Abs. 1 AufenthG ihre Eltern im Rahmen der Familienzusammenführung nachzuholen. Da sich die Asylverfahren wie auch die Familienzusammenführung oft lange hinziehen, scheitert die Familienzusammenführung oft da-

¹¹ In Frankfurt und Gießen wurden damit gute Erfahrungen gemacht, siehe Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vom 10. März 2015

ran, dass das Asylverfahren nicht vor Eintritt der Volljährigkeit abgeschlossen wird. Die in Deutschland noch umzusetzende EU-Verfahrensrichtlinie bietet in Art. 7 Abs. 5 Bst.a) 2013/32/EU die Möglichkeit, dass ein Minderjähriger einen Asylantrag in eigenem Namen stellen kann. Diese Möglichkeit, frühzeitig in eigenem Namen einen Asylantrag zu stellen, wird bei Minderjährigen zu einer Verfahrensbeschleunigung führen, die zu einer schnelleren Anerkennung mit der Möglichkeit der Familienzusammenführung mit ihren Eltern besteht.

Artikel 5 Evaluation

Der DCV begrüßt, dass das Gesetz regelmäßig evaluiert werden soll. Da die Details der Umsetzung des Verteilungsverfahrens sich erst in der Praxis bewähren müssen und noch mit vielen Unwägbarkeiten besetzt sind, ist es sinnvoll, regelmäßig eine Auswertung vorzunehmen. Wie sich die erstaufnehmenden Jugendämter aufstellen, wie schnell sich die neu zuständigen Jugendämter entwickeln, ob die Fristen realistisch sind und ob tatsächlich das Kindeswohl bestmöglich Berücksichtigung findet, kann erst nach einer „Probephase“ festgestellt werden.

Freiburg, 26.06.2015

Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer

Generalsekretär

Kontakt:

Caroline von Kries, Leiterin der Arbeitsstelle Sozialrecht,
Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200 224; caroline.von.kries@caritas.de

Bernward Ostrop, Referent Berliner Büro,
Deutscher Caritasverband, Tel. 030 284447-53; bernward.ostrop@caritas.de

Roland Fehrenbacher, Leiter des Referats Kinder, Jugend, Familie, Generationen
Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200 226; roland.fehrenbacher@caritas.de