



# Zerregeltes Leben

Ironischerweise verbessert das sogenannte *Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher* von 2015 nicht die Situation von minderjährigen Geflüchteten, sondern es verhindert ihre lang erkämpfte rechtliche Gleichstellung. Das zeigt sich in der Praxis, in der gut klingende ordnungspolitische Umstellungen oft fatale Folgen für die Betroffenen nach sich ziehen. Eine Kritik an der rechtlichen Schieflage von Christian Oppl.

Junge Menschen auf der Flucht, die ohne ihre Eltern oder Sorgeberechtigten in Deutschland ankommen, werden vom Staat, genauer: vom zuständigen Jugendamt, in Obhut genommen. Schutz und Wohl der Kinder und Jugendlichen, deren Unterbringung, Versorgung und Betreuung, liegt in der Hand von Behörden. Hierfür gibt – oder besser gab – es bis zum Umverteilungsgesetz 2015 keine gesonderte Gesetzgebung. Jugendliche Geflüchtete unterliegen dem Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII), das die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland regelt. Insofern existierte für unter 18-jährige Geflohene keine rechtliche und soziale Schlechterstellung wie bei der Versorgung von erwachsenen Asylsuchenden durch das Asylbewerberleistungsgesetz.

Dass für sogenannte unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (umF) in Deutschland das Primat der Jugendhilfe gilt, ist keineswegs selbstverständlich. Es ist das Ergebnis eines langen politischen Prozesses: Erst im Jahr 2005 wurde die Pflicht zur Inobhutnahme mit dem Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz explizit auch auf umF ausgedehnt. In der Praxis führte das aber nicht zu einer bundesweit einheitlichen Handlungsempfehlung. Der Grund dafür waren ordnungsrechtliche Vorbehalte des Bundesinnenministeriums, das ausländerrechtliche Beschränkungen über den Jugendhilfebedarf stellen wollte. Noch bis 2010 steckten die Behörden der meisten Bundesländer 16- und 17-jährige Geflohene, die ohne ihre Eltern in der Bundesrepublik ankamen, in Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende, nicht in Jugendhilfeeinrichtungen. Dies führte für die betroffe-

nen Jugendlichen häufig zu unerträglichen Lebensbedingungen: Überfüllte Sammelunterkünfte ohne ausreichende Betreuung, monatelanges Warten auf Vormundschaft, keine Möglichkeit zum Schulbesuch.

Gewährung von Kinderrechten auch für Geflohene – in Deutschland erst seit 2010

Erst 2010 nahm die Bundesregierung ihren Vorbehalt gegen Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention zurück. In diesem Artikel wird der Schutz von geflüchteten Kindern und deren Inobhutnahme geregelt. So verpflichtete sich der Staat zur vollumfänglichen Gewährung von Kinderrechten auch für Geflohene. Die meisten Bundesländer gaben daraufhin die Verpflichtung zur Aufnahme und Unterbringung von neu ankommenden umF im Rahmen der Inobhutnahme an die örtlichen Jugendämter weiter. Es dauerte weitere zwei Jahre, bis sich die Jugend- und Familienministerkonferenz 2012 für das Primat der Kinder- und Jugendhilfe aussprach und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter Handlungsempfehlungen zu Papier brachte. Das wurde dann von allen Bundesländern flächendeckend umgesetzt. Mit einer Ausnahme: Bayern. Das ganze Prozedere, also die örtlichen Jugendämter zur Inobhutnahme von umF zu verpflichten, brauchte fast eine Dekade. Die Zunahme der Einreisezahlen – auch von minderjährigen Geflohenen –, die bereits im Jahr 2014 begann und von Frühsommer 2015 bis Frühjahr 2016 ihren Höhepunkt fand, führte zu einer Zäsur in der europäischen Migrationsgeschichte und -politik. Die Migrationsbewegungen wurden medial und politisch

als „Flüchtlingskrise“ dramatisiert und in der Folge beschloss die Große Koalition eine Reihe von einschneidenden Veränderungen für die materielle und rechtliche Stellung von Asylsuchenden – verharmlosend als „Asylpakete“ bezeichnet. Auch die Aufnahme von umF wurde grundlegend neu geregelt. Es wurde eine länderübergreifende Verteilung der Kinder und Jugendlichen und die Aufnahmepflicht für alle Bundesländer eingeführt, um Einreiseknotenpunkte und Städte wie Hamburg, Berlin, München, Passau oder Aachen mit überproportional vielen Inobhutnahmen zu entlasten. Die Gesetzesnovelle war jedoch nur vordergründig als Lösung der örtlichen Kapazitätsprobleme bei der Inobhutnahme von umF gedacht. Eigentlich ist sie Teil einer bis heute boomenden Anzahl an Gesetzesverschärfungen im Asylrecht.

Wie die Umverteilung der jungen Geflohenen funktioniert ...

Für die bundesweite Umverteilung wurde die Konstruktion der „Vorläufigen Inobhutnahme“ durch den neu geschaffenen Paragraphen 42a im SGB VIII eingeführt. Diese Konstruktion sieht vor, dass das erstaufnehmende Jugendamt vor der Anmeldung zur bundesweiten Verteilung prüfen muss, ob ein Hindernis für die Verlegung vorliegt. Das könnte zum Beispiel eine Kindeswohlgefährdung durch die Verteilung sein und ein Gesundheitszustand, der die Verteilung innerhalb von 14 Tagen ausschließt. Auch sollen die Jugendämter prüfen, ob sich Verwandte im In- oder Ausland aufhalten, ob eine Familienzusammenführung möglich ist und ob das Kindeswohl eine gemeinsame Unterbringung mit Geschwistern oder anderen umF erfordert. Die Berücksichtigung des Kindeswohls ist im Gesetzestext also verankert. Eine gemeinsame Unterbringung mit Verwandten oder nahestehenden Personen soll bei der Verteilung berücksichtigt werden.

Seit der Einführung des Umverteilungsgesetzes hat sich die Situation stark verändert: Nachdem die Balkanroute Mitte des Jahres 2016 geschlossen wurde, gingen die Einreisezahlen stark zurück. Auch die Umverteilung von minderjährigen Geflüchteten aus Bundesländern, die ihre Quote mehr als erfüllt hatten, machte sich bemerkbar. Durch die bundesweite Verteilung der Kinder und Jugendlichen wurde die Absicht des Gesetzes erfüllt, wenn auch mit einiger Verzögerung. Bis Mai 2017 hat sich die Quotenverteilung immer weiter angeglichen und die Zahl der Inobhutnahmen ist insgesamt deutlich rückläufig. Von offizieller Seite wird das Gesetz als ordnungspolitischer Erfolg gefeiert.

... und was dabei schief läuft

Das *Bundesamt für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (BMFSFJ) bewertet die Umsetzung des Gesetzes und die Erreichung der Ziele bisher überwiegend positiv: Die Verfahren würden umgesetzt und verliefen größtenteils reibungslos; außerdem würden sie eine ausreichende Beteiligung der Jugendlichen sicherstellen. Seitens der Koordination der Jugendämter wird jedoch bemängelt, es gebe Schwierigkeiten bei der Zusammenführung mit Verwandten, die nicht sorgeberechtigt sind, und bei

## ***Viele Kommunen hatten Schwierigkeiten, Einrichtungen nach Jugendhilfestandards aufzubauen***

Jugendlichen, die sich gegen die Zuweisung wehren. Insgesamt zeigen sich aber auch die Jugendämter zufrieden. Ein deutlich anderes Bild ergibt sich, wenn die Rückmeldungen aus der Praxis über die jährliche Fachkräfte-Umfrage des *Bundesfachverbandes umF* (BumF) einbezogen werden. Die Umfragen offenbaren zahlreiche Folgeprobleme und strukturelle Fehler im Verfahren sowie mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten der Jugendlichen. Ebenso resultieren aus der Umverteilung häufig ungleiche Chancen im Bereich Integration, Schule und Arbeit.

Bevor es zur Einführung der bundesweiten Verteilung kam, blieb den Kommunen kaum ausreichend Zeit für den Aufbau geeigneter Strukturen. Dies führte häufig zu provisorischen Lösungen, die nicht den Jugendhilfestandards entsprachen. Der Umverteilungsprozess entlastete somit zwar die Kommunen, die ihre Quote deutlich übererfüllt hatten – davon profitierte vor allem Bayern –, führte aber in vielen Fällen nicht zu einer Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungssituation für die betroffenen Jugendlichen. Viele Kommunen hatten Schwierigkeiten, Einrichtungen nach Jugendhilfestandards aufzubauen oder das entsprechende Fachpersonal zu akquirieren und weiterzubilden. Andernorts, wo teilweise jahrelange Erfahrung mit der Aufnahme von umF da war, wurden Einrichtungen nur wenige Monate nach Beginn des Umverteilungsverfahrens wieder geschlossen.

Ein weiterer Konflikt besteht zwischen der Zeit, die notwendig ist, um Verlegungshindernisse hinreichend



*Als Ankunftscenter im Herzen der Stadt geplant, dann nur als Umverteilstation genutzt, jetzt kaum mehr belegt: Das Young Refugee Center München*

zu prüfen, sowie – im Sinne des Kindeswohls – einer möglichst kurzen Dauer in der vorläufigen Inobhutnahme. Der Gesetzgeber sieht dafür eine vierwöchige Frist zur Umverteilung vor. Verlegungshindernisse müssen also in wenigen Tagen geprüft werden. Verglichen mit der möglicherweise enormen Tragweite solcher Entscheidungen, ist dieser Zeitrahmen viel zu knapp. Bleiben junge Menschen länger am Ort der Erstaufnahme, beginnt ihre Integration und Verwurzelung. Eine neuerliche Verlegung bedeutet abermals den – möglicherweise schmerzhaften – Abbruch von Beziehungen.

#### Wenn der staatliche Schutzauftrag versagt

Besonders problematisch ist das Fehlen einer unabhängigen rechtlichen Vertretung, also einer Vormundschaft für die Betroffenen, die institutionell unabhängig ist und parteiisch im Sinne der Jugendlichen agieren kann. Eine solche ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Ohne Vormund können die Jugendlichen ihre Rechtsschutzmöglichkeiten nicht

nutzen. Über Möglichkeiten zum Widerspruch gegen die Altersfestsetzung oder ihre Umverteilung werden sie weder ausreichend beraten noch dabei unterstützt. Verhindern die Behörden etwa Familienzusammenführungen oder verzögern sie durch die Umverteilung, werden Jugendliche durch eine erzwungene Umverteilung re-traumatisiert, oder wird eine Minderjährigkeit fälschlicherweise nicht anerkannt, ist das Kindeswohl gefährdet. Fehlende Aufklärung der Jugendlichen und damit die fehlende Befähigung und Möglichkeit zur Beteiligung im Umverteilungsprozess sind ein zentrales Problem dieses Prozesses.

Werden die Betroffenen nicht ausreichend gehört, steigt die Gefahr, dass sie die Zuweisung verweigern. Das gilt umso mehr, wenn schwerwiegende Verlegungshindernisse, wie Familie oder enge Freunde an anderen Orten, nicht berücksichtigt oder erkannt werden. Häufig entziehen sich die Jugendlichen der Zuweisung dann durch Untertauchen oder selbstständiges Weiterziehen. Zwischen verschwundenen umF und behördlichen Zuweisungsentscheidungen ist

ein klarer Zusammenhang erkennbar. Untergetauchte Jugendliche und Minderjährige sind außerhalb von Betreuungsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur von Unterbringung, gesundheitlicher Versorgung sowie Schule und Integration ausgeschlossen. Sie geraten vor allem in Gefahr, Opfer von Ausbeutung und Kriminalität zu werden.

Der staatliche Schutzauftrag für die besonders vulnerable Zielgruppe muss Vorrang vor einer strikten Umverteilungslogik haben. Auch muss bedacht werden, dass es für jugendliche Geflüchtete, ihre Schul- und Integrationsmöglichkeiten, Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt und damit auch letztlich für die Bleibeperspektive, einen ganz wesentlichen Unterschied machen wird, in welche Gegend Deutschlands sie geschickt werden. Besonders häufige rassistische Gewalt in manchen Regionen der BRD stellt ein erhebliches Risiko für junge Geflüchtete in Deutschland dar. Im Umverteilungsprozess wird das in keiner Form beachtet.

Bleibt grundlegende Kritik bei der Evaluation des Gesetzes aus?

Dieses Jahr wird das Umverteilungsgesetz durch das Familienministerium evaluiert. Überprüft wird seine Auswirkung. Die Situation stellt sich heute deutlich anders dar als zum Entstehungszeitpunkt des Gesetzes: Für Juni 2020 werden etwa nur 167 einreisende umF prognostiziert, insgesamt sind bundesweit nur noch 24.930 Personen in Jugendhilfe. Vielerorts sind die Jugendhilfeeinrichtungen für umF bereits wieder geschlossen. Das sture Festhalten an einer flächen-deckenden Verteilung, die aus einer historischen Ausnahmesituation entstanden ist, aber über die bundesweite Verteilung langfristig als rechtlicher Dauerzustand etabliert wurde, ist sinnlos. Die Verfahren zur Verteilung sollten zu Gunsten einer Versorgung und Betreuung von umF nach Hilfebedarf und unter Beteiligung der Wünsche der betroffenen Kinder und Jugendlichen dringend verändert werden.

Leider ist zu bezweifeln, dass die hier skizzierten Probleme bei der Evaluation durch das BMFSFJ ausreichend berücksichtigt werden. Das liegt bereits an der Methodik zur Abfrage durch das Bundesministerium. Die Abfrage wurde von Fachverbänden für methodische Schwächen, eine fehlende Beteiligung der Betroffenen und falsche Fragestellungen kritisiert. Was wirklich nötig wäre, ist eine grundsätzliche politische Debatte über die Versorgung von minderjährigen Geflüchteten zwischen Politik und Trägern – und insbesondere unter Einbeziehung der Betroffenen

und der Fachverbände. Denn die Verbände haben die tatsächlichen Folgen des Umverteilungsprozesses für die Lebenschancen von jungen Geflüchteten im Blick. Ihnen sind die Fragen von rechtlicher Vertretung, Kindeswohl sowie Wunsch- und Wahlfreiheit der Jugendlichen aus der Praxis vertraut.

Die Gesamtkonstruktion des Gesetzes und seine Umsetzung ist ohnehin kritisch zu sehen. Wenn die Rechte von minderjährigen Geflohenen durch das Migrationsmanagement der Behörden beschränkt oder nicht umgesetzt werden, wenn ausländerrechtliche Logiken Vorrang vor der Berücksichtigung des Kindeswohls erhalten: dann läuft etwas schief. Die Beachtung der Wünsche und Bedarfe der Betroffenen und das Kindeswohl müssen in jedem Fall bei der Bewertung des Gesetzes an oberster Stelle stehen. Die Diskriminierung von jungen Geflüchteten durch die rechtliche Situation muss beendet werden.<

Christian Oppl *ist Sozialpädagoge und lebt in München. Er arbeitet beim Münchner Flüchtlingsrat und war davor mehrere Jahre Betreuer in der Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige Geflüchtete. Außerdem ist er in der Karawane München aktiv und wünscht sich gleiche Rechte für alle.*