

DST

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend
Frau Dr. Heike Schmid-Obkirchner
11018 Berlin

26.06.2015/rei
Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-410
Telefax +49 30 37711-409
E-Mail
regina.offer@staedtetag.de

per Email

Bearbeitet von
Regina Offer
Aktenzeichen
51.12.30 D

Gesetzentwurf zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Sehr geehrte Frau Dr. Schmid-Obkirchner,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher. Grundsätzlich begrüßen wir das Anliegen des Gesetzentwurfes, eine gleichmäßige Verteilung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen auf die Bundesländer vorzunehmen und somit die besonders starke Belastung einiger Jugendämter abzumildern und damit der Überlastung der Systeme vorzubeugen. Dies ist auch im Interesse der Kinder und Jugendlichen, die eine Unterbringung und Versorgung entsprechend ihrer besonderen, altersgemäßen Bedürfnisse benötigen. Wir weisen auf den Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 09.06.2015 hin (**Anlage**).

Wir möchten jedoch auch die Gelegenheit nutzen, einige konkrete Anregungen zum vorliegenden Gesetzentwurf einzubringen:

1. Mit den neuen Regelungen zur Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Jugendlicher wird eine erhebliche Ausweitung des Personenkreises vorgenommen, die nunmehr Zugang zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bekommen. Bislang erhielten nur die Kinder und Jugendlichen diese Leistungen, die rechtmäßig oder mit einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hatten. Nunmehr wird in § 42a Abs. 1 darauf abgestellt, dass die unbegleitete Einreise eines ausländischen Kindes oder Jugendlichen erstmals festgestellt wird. Des Weiteren wird in § ... normiert, dass auch ausländische junge Erwachsene Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erhalten können. Diese rechtlichen Änderungen, bzw. Klarstellungen werden in der Praxis zu erheblichen Fallzahlen- und Kostensteigerungen für die Kommunen führen, eine generell und vollständige Kostenerstattung ist daher dringend ebenfalls rechtlich zu normieren.

Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin · Telefon +49 30 37711-0 Telefax +49 30 37711-999
Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln · Telefon +49 221 3771-0 Telefax +49 221 3771-128
Avenue des Nerviens 9 - 31, B-1040 Bruxelles · Telefon +32 2 74016-20 Telefax +32 2 74016-21
Internet: www.staedtetag.de

2. Das Gesetz sieht keine Kostenerstattungsmöglichkeiten für Personalkosten vor, die der Verwaltung durch das sog. Erstscreening entstehen, also die Verwaltungskosten bei der Inobhutnahme, der Alterseinschätzung und der Weitervermittlung sowie für die Dolmetscherdienste, die Kosten durch die Fahrten/Transporte und Begleitung bei der Zuweisung an andere Jugendämter, die Führung von Vormundschaften und die bei anderen Verwaltungsaufgaben entstehen. Nach § 198 SGB X werden bisher nur Sachkosten im Rahmen der Inobhutnahme erstattet. Verwaltungskosten (eigene Personalkosten, Dolmetscherkosten etc.) sind bislang nicht erstattungsfähig. Da diese Personalkosten in den besonders stark frequentierten Kommunen jedoch dementsprechend hoch sind, werden diese Kommunen auch weiterhin besonders belastet sein. In Anbetracht des Umfangs der diesbezüglichen Aufgaben und der noch zu erwartenden Steigerungen aufgrund der neuen Verfahren und steigender Fallzahlen wären klare Regelungen bzgl. der Kostenerstattung dringend erforderlich.

Hinzu kommt, dass in einigen Fällen eine Weitervermittlung der Kinder und Jugendlichen aus Gründen des Kindeswohls ausgeschlossen ist. Es wird daher zu einer besonders starken Konzentration von Kindern und Jugendlichen z.B. mit gesundheitlichen Belastungen in diesen stark frequentierten Kommunen kommen.

Grundsätzlich halten wir es für notwendig, dass Bund und Länder die Kommunen beim Aufbau der notwendigen Strukturen finanziell unterstützen und auch die eingangs erwähnten Verwaltungskosten hierbei berücksichtigen. Des Weiteren müssen die von § 89d Abs. 3 SGB VIII nicht erfassten, aber teilweise notwendigen Kosten, z.B. für die Behandlung durch Traumapsychologen und für die besonderen Anforderungen bei der Beschulung (zum Spracherwerb und zur Nachholung von Schulabschlüssen) der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen beim Kostenerstattungsverfahren ebenfalls Berücksichtigung finden.

Die Regelung in § 42e Abs. 1 SGB VIII-GE zum Belastungsausgleich wird vermutlich in der Praxis sehr große Schwierigkeiten bereiten, da die Geltendmachung und Abrechnung der entstehenden Kosten nicht innerhalb von 6 Monaten durchführbar ist. Da bei einer Fristüberschreitung die Geltendmachung des Anspruchs auf Kostenerstattung ausgeschlossen ist, führt dies zu erheblichen Verwerfungen und einem teilweisen Leerlaufen der Regelungen des Belastungsausgleichs. Eine Verlängerung dieser Frist auf mindestens 12 bis 18 Monate ist daher zwingend erforderlich.

3. Im Gesetz ist keinerlei Klarstellung und Regelung zur Gesundheitsversorgung und zur gesundheitlichen Erstuntersuchung der Kinder und Jugendlichen, insbesondere im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme gemäß § 42a SGB VIII erfolgt. Es wäre wünschenswert wenn bereits im Bundesgesetz z.B. auf das Infektionsschutzgesetz Bezug genommen würde und die entstehenden Kosten auch im Erstattungsverfahren berücksichtigt würden, Aktuell sind weiterhin die örtlich zuständigen Jugendämter in der Verpflichtung, die Krankenkosten zu tragen. Es wäre daher wünschenswert, eine gesetzliche Regelung zu treffen, mit der die Krankenversicherung der unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen zukünftig durch die gesetzlichen Krankenkassen ermöglicht würde und damit eine einheitliche Versicherungsmöglichkeit bei den gesetzlichen Krankenkassen geschaffen würde.

Die Regelung des § 42a Abs. 4 SGB VIII-GE erscheint generell zu unbestimmt, da un-

klar ist, in welchen Fällen eine Verteilung ausgeschlossen sein soll. Möglicherweise wird diese Regelung in großem Umfang dazu genutzt, die Verteilungsregelungen zu umgehen. Generell ist auch die 14 Werktage-Frist nach § 42a Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII-GE zu kurz, um wirklich verteilungsrelevante Erkrankungen zu diagnostizieren, bzw. die Heilung vorübergehender Krankheiten abzuwarten. Die generelle Einholung ärztlicher Stellungnahmen scheint hier auch kein probates Mittel, da viele Fälle entweder offensichtlich sind, (sodass keine ärztliche Stellungnahme nötig ist) oder ein Abheilen der Erkrankung innerhalb weniger Wochen zu erwarten ist.

4. Problematisch ist die Regelung in § 42b Abs. 3 SGB VIII des Gesetzentwurfes, die vorgibt, dass die für die Verteilung von unbegleiteten Kindern oder Jugendlichen zuständige Stelle des Landes die Minderjährigen nur einem geeigneten Jugendamt zuweisen darf. Hier stellt sich die Frage nach der Definition der Eignung eines Jugendamtes und wer dieses feststellt. Wir gehen davon aus, dass grundsätzlich jedes Jugendamt die fachliche Eignung hat zur Aufnahme von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Beim Aufbau der notwendigen Angebote und Strukturen müssen die Jugendämter unterstützt werden. Auch die Bildung von Kompetenzzentren ist eine Möglichkeit, die im Einvernehmen zwischen Ländern und Kommunen vereinbart werden kann, wenn eine volle Kostenerstattung zugesagt wird.
5. In § 42a Abs. 5 Ziff. 1 SGB VIII-GE wird ein Fachkräftegebot normiert, das in der Praxis große Schwierigkeiten bereiten könnte. In der Gesetzesbegründung werden als geeignete Fachkräfte nur „Fachkräfte des Jugendamts oder eines freien Trägers der Jugendhilfe“ benannt. Fachkräfte laut § 72 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII sind jedoch Personen, die sich „für die jeweilige Aufgabe nach ihrer Persönlichkeit eignen und eine dieser Aufgabe entsprechende Ausbildung erhalten haben (Fachkräfte) oder aufgrund besonderer Erfahrungen in der sozialen Arbeit in der Lage sind die Aufgaben zu erfüllen“.

Dieses besondere Fachkräftegebot in § 42a Abs. 5 Ziff. 1 SGB VIII-GE wird durch die Aufnahmejugendämter, die besonders stark frequentiert sind, nicht realisierbar sein. Es wird allgemein erwartet, dass die Zahl der Neuankommenden noch steigen wird und die Fluchtwege sich nicht stark verändern werden. Schon heute ist es in den besonders stark frequentierten Kommunen kaum noch möglich, die notwendigen Fachkräfte zu gewinnen. Es sollte daher in Betracht gezogen werden, dass nicht in allen Fällen Fachkräfte als Begleitpersonen notwendig sind, wenn die unbegleiteten Minderjährigen verlegt werden. Stattdessen sind auch Personen mit Erfahrungen in der sozialen Arbeit ausreichend. Wesentlicher als die Qualifikation der Begleitperson ist nach den Erfahrungen aus der Praxis (z.B. in München) die qualifizierte Vorbereitung und persönliche Motivierung des Minderjährigen auf seine Verlegung hin (z.B. Informationen über den Ort, die Einrichtung, das Verfahren etc.). Grundsätzlich sollte auch die Option eröffnet werden, dass auch ein übernehmendes Jugendamt in die Pflicht genommen werden kann, eine Begleitperson anzubieten. Generell sollte überlegt werden, eine Qualifizierungsinitiative mit Unterstützung des Bundes zu starten, um den steigenden Fachkräftebedarf für diese Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe abzudecken.

6. Die im Referentenentwurf definierten zeitlichen Fristen für die Berechnung der Verteilungsquote und Zuweisung an ein Aufnahmejugendamt im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme sind im Vergleich mit bisherigen Erfahrungswerten im Inobhutnahmesystem der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sehr kurzfristig terminiert und angesichts der besonderen Belastungssituation der Jugendlichen und der gegenwärtigen Rahmenbedingungen (Personalschlüssel, Platzzahlen, steigende Zahl der unbegleiteten

minderjährigen Flüchtlinge) nicht realistisch. Besonders die Überprüfung der Kindeswohlgefährdung, z.B. die Ermittlung verwandtschaftlicher Bezüge vor Ort und die Klärung des Gesundheitsstatus, nimmt bisher deutlich mehr Zeit in Anspruch. Eine fachlich adäquate Einschätzung dieser Faktoren erscheinen in dieser kurzen Frist nicht möglich. Für eine qualitativ hochwertige Umsetzung sind dringend zusätzliche zeitliche und räumliche Kapazitäten notwendig. Bisher ist jedoch noch vollkommen unklar, mit welchen strukturellen Rahmenbedingungen und Verteilungslogiken in den Bundesländern die Gesetzesänderungen umgesetzt werden sollen.

Wir schlagen vor, die Ausschlussfrist einer Verteilung auf mindestens zwei Monate zu verlängern und darüber hinaus dem Jugendamt, das die Kinder und Jugendlichen vorläufig in Obhut nimmt, statt der vorgesehen 7 Tage eine maximale Frist von 21 Tagen einzuräumen, um das Erstscreening durchzuführen und die Meldung der Verteilungsabsicht an das Land weiterzugeben. Gleichzeitig sollten die Kommunen nachrichtlich auch das Bundesverwaltungsamt hierüber informieren. Es fehlt zudem eine verbindliche Frist, innerhalb der das Land die Weitergabe der Informationen zur Umverteilung an das Bundesverwaltungsamt abgegeben haben muss.

7. Problematisch sehen wir auch die Regelungen zur Vormundschaft. Soweit die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a Abs. 3 SGB VIII-GE länger als sieben Tage andauert, muss die Bestellung eines Vormunds veranlasst werden. Zu diesem Zeitpunkt muss aber auch die Meldung zur Verteilung gemäß § 42a Abs. 4 SGB VIII-GE spätestens erfolgen.

Das zuständige Familiengericht wird zu diesem Zeitpunkt regelmäßig aber noch nicht bekannt sein. Bei der vorläufigen Inobhutnahme begründet der unbegleitete Minderjährige noch keinen gewöhnlichen Aufenthalt, sodass davon auszugehen ist, dass sich die Familiengerichte nach § 152 Abs. 2 FamFG nicht für örtlich zuständig erklären werden. Somit wird vermutlich erst nach der endgültigen Inobhutnahme durch das Aufnahmejugendamt ein familiengerichtliches Verfahren und damit letztendlich die Bestellung eines Vormunds möglich sein. Darüber hinaus dauern die familiengerichtlichen Verfahren erfahrungsgemäß länger als 14 Tage, sodass eine gerichtliche Entscheidung ggf. schon daran scheitert, dass der unbegleitete Minderjährige bereits verteilt ist.

Aus diesen praktischen Erwägungen heraus wäre zu überlegen, dass ein Antrag auf Einrichtung einer Vormundschaft grundsätzlich erst durch das Aufnahmejugendamt erfolgt, wenn feststeht, ob der Jugendliche verteilt wird oder nicht. Außerdem regen wir an, die Einrichtung einer Ergänzungspflegschaft in den Fällen zu ermöglichen, in denen besonderer ausländerrechtlicher Sachverstand und genaue Kenntnisse der Verhältnisse im Herkunftsland erforderlich sind, um die aufenthaltsrechtlichen Verfahren zu führen. Des Weiteren regen wir an, in der Überschrift zu § 88a SGB VIII-GE nur von Vormundschaft zu sprechen, statt von Amtsvormundschaft (entsprechend dem eigentlichen Gesetzestext).

Wir sehen zwar auch die Probleme der Rechtssicherheit, da die gesetzliche Vertretung durch das Jugendamt Interessenkollisionen nicht gänzlich ausschließt. Allerdings wäre es auch nicht im Interesse der Minderjährigen, sich unter Umständen auf wechselnde Vormünder einzustellen, die einerseits vom Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme und andererseits vom Zuweisungsjugendamt bestellt werden. Es ist eine Regelung erforderlich, die auch bei länger andauernden Verteilungsverfahren die kontinuierliche Bestellung eines Vormunds ermöglicht.

8. Die in § 42a Abs. 5 SGB VIII-GE vorgesehene angemessene Beteiligung der Kinder und Jugendlichen ist ein unsystematische Doppelung zum allgemein geltenden Beteiligungsgebot nach § 8 Abs. 1 SGB VIII. Diese Doppelung enthält keine zusätzlichen Rechte der Kinder und Jugendlichen und könnte falsche Erwartungen wecken. Ein generelles Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Aufnahmekommune gibt es nicht für die Kinder und Jugendlichen, dies wäre in der Praxis auch nicht umsetzbar.
9. Wir regen zudem an, Regelungen hinsichtlich der Jugendlichen zu treffen, die mehrfach aufgegriffen werden. Ein erheblicher Teil der Jugendlichen reist nach der erstmaligen Inobhutnahme eigenmächtig weiter und wird Tage oder Wochen später wieder aufgegriffen. Dringend klärungsbedürftig ist, ob diese Jugendlichen ebenfalls der Verteilungsregelung unterliegen und wie in diesen Fällen das Kostenerstattungsverfahren läuft. Es wird erwartet, dass diese Fälle in der Praxis ein sehr großes Problem darstellen.
10. Die Kostenschätzung des BMFSFJ können wir nicht nachvollziehen. Aus den vorgenannten Gründen, z.B. dem Aufwand beim Aufbau der notwendigen Verwaltungsstrukturen und der Durchführung der Verteilungsverfahren schätzen wir die Kosten um ein Vielfaches höher als die angenommen 4 Mio. € jährlich.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Verena Göppert

Anlage

2. Frau Sommer und Frau Laitenberger mdBu Zustimmung
3. Frau Weber z.K.
4. zdA

Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

Beschluss

am 21./22. Mai 2015 in Perl

TOP 5.3: Umsetzung des Schutz- und Hilfeauftrags der Jugendhilfe bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sicherstellen

Beschluss:

1. Die JFMK begrüßt, dass sich die Jugendhilfe seit der Klarstellung der Inobhutnahmeverpflichtung mit dem Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) im Jahr 2005 der Zielgruppe der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen umfassend angenommen hat. Inzwischen hat sich bundesweit eine hohe Fachlichkeit der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe bei der Betreuung, Unterbringung und Förderung von unbegleiteten Minderjährigen entwickelt. Länder und Kommunen nehmen ihre im Kontext mit der Zielgruppe stehenden jeweiligen Aufgaben mit hohem Verantwortungsbewusstsein und erheblichem finanziellem Aufwand wahr. Sie leisten damit einen bedeutenden Beitrag zur humanitären Hilfe für Flüchtlinge.
2. Die JFMK stellt fest, dass die Zahl unbegleiteter Minderjähriger in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist. Diese Entwicklung wird sich aufgrund von humanitären und politischen Krisen in den Herkunftsländern aller Voraussicht nach weiter fortsetzen. Die JFMK betont, dass die bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere das SGB VIII in seiner derzeitigen Ausgestaltung, nicht auf diese Zugangszahlen ausgerichtet sind. In der Praxis werden die Leistungen hauptsächlich durch wenige Jugendämter erbracht, die dadurch organisatorisch und personell bereits an den Grenzen ihrer Belastbarkeit angelangt sind. Die bundesweite Verteilung von unbegleiteten Minder-

jährigen einschließlich der Schaffung der gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ist deshalb dringend notwendig, um auch weiterhin eine kindeswohlgerichte Versorgungsstruktur sicherzustellen. Die JFMK begrüßt die Bestrebungen des BMFSFJ, schnellstmöglich einen entsprechenden Gesetzesentwurf in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen und unterstreicht dabei die Forderung nach einer angemessenen finanziellen Beteiligung des Bundes bei dieser wichtigen gesamtgesellschaftlichen Aufgabe.

3. Die JFMK stellt fest, dass bis zur Schaffung und Umsetzung der bundesgesetzlichen Änderungen in 2015 noch ein erheblicher Kraftakt erforderlich ist. Um eine ausreichende und kindeswohlgerichte Versorgungsstruktur sicherstellen zu können, benötigen die beteiligten Kommunen dabei auch die Gewissheit, dass die ihnen im Rahmen des SGB VIII entstandenen Aufwendungen für Versorgung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen im Verfahren gemäß § 89 d SGB VIII zügig erstattet werden. Die JFMK setzt sich dafür ein, dass alle relevanten Entscheidungsträger die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zügig und verlässlich anwenden, mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit der örtlichen und überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum Wohle der jungen Menschen umfassend zu unterstützen.

Abstimmung:

16 : 0 : 0

Begründung:

Die betroffenen Länder und Kommunen haben bei der Versorgung und Förderung von unbegleiteten Minderjährigen (uM) im Rahmen der Jugendhilfe angesichts der hochdynamischen Entwicklung der Zugangszahlen bereits Großes geleistet. Die zu erwartenden weiter steigenden Zugänge sind von den hochbelasteten Ländern bzw. Kommunen an den Hauptzugangsrouten allerdings allein nicht mehr zu bewältigen.

Humanitäre und politische Krisen in den Herkunftsländern ließen die Zahl der Flüchtlinge in den letzten Jahren deutlich steigen. Dies hat die betroffenen Kommunen an den Hauptzugangsrouten organisatorisch und personell an die Grenzen ihrer Belastbarkeit gebracht, so dass die Grenzen des Leistbaren teilweise überschritten worden sind. Besonders gefordert sind die Jugendämter, die sich an den Außengrenzen oder in der Nähe von Erstaufnahmeeinrichtungen, Flug- oder Seehäfen befinden.

Die bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere des SGB VIII in seiner derzeitigen Ausgestaltung, sind nicht auf diese Fluchtbewegungen ausgerichtet. Zur Sicherstellung der Versorgung und Förderung von uM ist es daher dringend erforderlich, schnellstmöglich die gesetzlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die bundesweite Verteilung der uM zu schaffen. Die hierzu bereits erfolgten MPK-Beschlüsse vom 15.-17. Oktober 2014 sowie vom 26. März 2015 werden begrüßt. Zu betonen ist dabei auch die Forderung nach einer angemessenen finanziellen Beteiligung des Bundes bei dieser wichtigen gesamtgesellschaftlichen Aufgabe. Das BMFSFJ wird gebeten eine zügige Umsetzung des Gesetzgebungsverfahrens sicherzustellen.

Bis zur Etablierung eines bundesweiten Verteilungsverfahrens ist noch ein erheblicher Kraftakt erforderlich. Fehlende Möglichkeiten der Refinanzierung können gravierende Folgen für die Sicherstellung einer kindeswohlgerechten Versorgungsstruktur haben. Um eine kindeswohlgerechte Versorgungsstruktur sicherstellen zu können, benötigen die beteiligten Kommunen daher eine zügige, verlässliche und transparente Kostenerstattung gemäß § 89 d SGB VIII. Dabei sollen die aktuellen Herausforderungen der besonders belasteten Jugendämter im Einzelfall angemessen berücksichtigt werden.