

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)62b

Freie und Hansestadt Hamburg
Landesbetrieb Erziehung und Beratung
Klaus-Dieter Müller
Geschäftsführer
Conventstraße 14
22089 Hamburg
Telefon: 040 428 15 3001
E-Fax: 040 427 93 4848
E-Mail:
Klaus-Dieter.Mueller@leb.hamburg.de

Hamburg, 01. 10.2015

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher u.a. (BT-Drucksache 18/5921)

Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 12. Oktober 2015 durch den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Sachverständiger: Klaus-Dieter Müller, Geschäftsführer des Landesbetriebes Erziehung und Beratung, Hamburg.

Der Landesbetrieb Erziehung und Beratung (LEB) ist Teil der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) der Freien und Hansestadt Hamburg und damit Behörde sowie öffentlicher Jugendhilfeträger. Er ist in Hamburg als Jugendamt alleinständig für die Inobhutnahme von unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlingen bis zu deren Beendigung sowie als Durchführungsträger für die Unterbringung und Betreuung in dieser Phase.

1. Gesamteinschätzung

Einer Erhebung des Bundesverbandes Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. zufolge erfolgten 2013 60% aller Inobhutnahmen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) in 10 großen Städten, während in den übrigen Kommunen kaum UMF ankamen. Hamburg stand mit Berlin, Frankfurt und München an der Spitze. Der Zugang hatte sich im Jahr 2014 weiter erhöht und zur Jahresmitte in Hamburg bereits zu beträchtlichen Einbußen bei der Qualität der Erstaufnahme und Folgeunterbringung von UMF geführt. Vor diesem Hintergrund hat die Freie und Hansestadt Hamburg ange-regt, eine gesetzliche Regelung für eine bundesweite Verteilung der UMF zu schaffen mit dem Ziel, die kindeswohlgerechte, kurzfristige Unterbringung sowie die langfristige Betreuung in der Jugendhilfe und damit Integration der jungen Menschen sicherzustellen.

Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Daten aus den Vorjahren bilden nicht den aktuellen Stand ab. Die zwischenzeitliche Entwicklung hat gezeigt, dass eine Verteilung - wie sie mit dem Gesetzentwurf vorgesehen - unabdingbar ist. Allein in Hamburg wurden im Jahr 2015 bis Mitte September 1598 UMF in Obhut genommen; für das gesamte Jahr ist bei gleichbleibender Zugangsdynamik mit rd. 2160 zu rechnen. Dies ist im Vergleich zu den Vorjahren mit 878 in 2014 und 487 in 2013 ein dramatischer Zuwachs. Daraus haben sich für Hamburg bereits folgende Konsequenzen ergeben:

- Seit August 2014 verfügt der Kinder- und Jugendnotdienst der Stadt über keine eigene Kapazität mehr, um schutzbedürftige Jugendliche aufzunehmen, da diese durch die Inobhutnah-

me von UMF ausgeschöpft sind. Trotz der Erhöhung von 230 auf 960 Plätze allein für die Erstversorgung von UMF von August 2014 bis September 2015 und Überbelegung dieser Kapazität, ist es nicht gelungen, den Kinder- und Jugendnotdienst zu entlasten. Die Sollkapazität von 86 Plätzen (davon 40 für die Erstaufnahme von UMF) wird weit übertroffen: Mittlerweile befinden sich auf dem Gelände des Dienstes regelhaft 180 und mehr UMF, auch untergebracht in Wohncontainern, der Sporthalle und in Zelten. Die übrigen der Mitte September 2015 insgesamt rd. 1300 in der Erstversorgung zu betreuenden UMF sind in Jugendhilfeeinrichtungen (rd. 100) untergebracht, mehrheitlich aber in Erstversorgungseinrichtungen für UMF mit zum Teil weit über 100 Plätzen und Schlafräumen mit einer Belegung von 14 Jugendlichen.

- Die Beschaffung von Fachpersonal konnte mit dem rasant ansteigenden Betreuungsbedarf nicht Schritt halten. Trotz der Einstellung von 30 bis 40 Fachkräften in einem Monat konnte der angestrebte Betreuungsschlüssel von 1:3 nicht gehalten werden. Die reale Relation liegt aktuell in einigen Einrichtungen bei 1:10 und darunter.
- In Hamburg erhalten 384 Minderjährige und 655 mittlerweile volljährige UMF, also zusammen über 1000, eine Hilfe zur Erziehung. In den Jahren 2013 und 2014 wurden 289 bzw. 328 Hilfen zur Erziehung für diesen Personenkreis gewährt. Im Jahr 2015 waren es bisher rd. 300 und bis zum Jahresende werden es voraussichtlich nicht mehr als 400 sein. Diesen 100 noch verbleibenden Hilfen in 2015 stehen aber aktuell rd. 1000 Minderjährige gegenüber, die für eine Anschlussilfe in Betracht kommen. Die Verweildauer in der Erstversorgung bzw. in der Clearingphase bis zum Übergang in eine Hilfe zur Erziehung beträgt mittlerweile rd. 8 Monate und wird weiter ansteigen. Rd. 40% der Minderjährigen verlassen die Inobhutnahme mit unbekanntem Ziel. 2013 lag der Anteil noch bei 14%. Dies kann ein Anzeichen dafür sein, dass diese Jugendlichen keine Perspektive sehen. Auch die Anzahl derer steigt, die mit Vollendung des 18. Lebensjahres ohne Anschlussilfe aus der Inobhutnahme in eine Wohnunterkunft für Erwachsene entlassen werden.
- Die Stadt Hamburg hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die UMF auf ihrem Weg zur sozialen und beruflichen Integration zu unterstützen und zu begleiten. Für die rd. 75% älteren Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 17 Jahren ist der Weg besonders herausfordernd. Ihre Förderung im Rahmen der Jugendhilfe mit jugendgemäßen Wohnverhältnissen endet spätestens mit dem 21. Lebensjahr. Auf dem angespannten Wohnungsmarkt in einer attraktiven Metropole wie Hamburg sind die Chancen auf einen Umzug in eigenen Wohnraum jedoch gering.

Diese Situationsbeschreibung an einem Ankunftsort wie Hamburg zeigt, dass der Blick auf das Kindeswohl im Kontext einer Verteilung nicht auf die Ankunftssituation beschränkt bleiben darf, sondern auf die Integrationsperspektive erweitert werden sollte. Eine zügige Verteilung – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – ist daher grundsätzlich auch im Sinne des Kindeswohls geboten. Der Primat der Jugendhilfe wird durch den Gesetzentwurf gesichert.

Die in der Begründung zum Gesetzentwurf (I, vorletzter Absatz) formulierte grundlegende Zielsetzung einer landes- und bundesweiten Aufnahmepflicht der Länder, durch bundesweit geltende Rahmenbedingungen für ein gelingendes Ankommen in Deutschland die Weichen für eine erfolgreiche Integration und damit für ein gutes Aufwachsen dauerhaft hier lebender junger ausländischer Menschen zu stellen, wird durch den Gesetzentwurf adäquat umgesetzt.

2. Stellungnahme zu ausgewählten Regelungen im Gesetzentwurf

a) Rechtshandlungen im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme

Es wird aus Sicht der Praxis begrüßt, dass das Jugendamt berechtigt und verpflichtet sein soll, alle Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Minderjährigen notwendig sind. Hiermit wird ein erheblicher Verwaltungsaufwand vermieden und gleichzeitig das Kindeswohl ausreichend berücksichtigt.

b) Anmeldung zur Verteilung

Im Entwurf ist eindeutig geregelt, mit welchen Fristen die nach Landesrecht zuständige Stelle gegenüber dem Bundesverwaltungsamt das Kind oder den Jugendlichen zur Verteilung anmeldet bzw. den Ausschluss zur Verteilung anzeigt. Damit wird Verfahrenssicherheit im Kontext der Verteilung erzielt.

c) Ausschluss zur Verteilung: Familienzusammenführung

Es wird begrüßt, dass im Zuge der vorläufigen Inobhutnahme der Versuch unternommen werden soll, Möglichkeiten einer Familienzusammenführung auszuloten, hierbei aber auf vertiefte Recherchen verzichtet werden kann, die eine Verteilung verzögern würden. Eine Zusammenführung mit einer verwandten Person soll nur dann ein Ausschlussgrund für eine Verteilung sein, wenn diese kurzfristig erfolgen kann.

d) Aufnahmequote, Übergangsregelung und Inkrafttreten

Die Verteilung nach einer festen Quotierung wird begrüßt. Allerdings sollte dabei die Anzahl (bzw. der „Bestand“) unbegleiteter, minderjähriger Flüchtlinge berücksichtigt werden, denen in den einzelnen Ländern Jugendhilfe gewährt wird. Nur so kann das Ziel einer zügigen Entlastung erreicht werden. Bei einem Inkrafttreten zum 1.01.2016 oder früher sind die beschriebenen Übergangsregelungen vertretbar. Alternativ wäre ggf. vertretbar, für die Altfälle die Kostenerstattungsregelungen des alten 89d SGB VIII fortzuführen. Notwendig ist dabei allerdings auch hier die Anrechnung der Bestandsfälle auf die Quote und nicht ausschließlich die Fortführung der Kostenerstattung der reinen Jugendhilfekosten.

e) Geeignetes Jugendamt

In § 42b Absatz 3 wird geregelt, dass eine Zuweisung nur an ein „geeignetes“ Jugendamt erfolgen soll. Für die Zielgruppe der unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlinge eine besondere Qualifikationsanforderung zu stellen, widerspricht der bisherigen Logik, dass jedes Jugendamt als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine ordnungsgemäße Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen in seinem Zuständigkeitsbereich aufgrund seines gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Auftrags ohnehin sicherzustellen hat. Dies gilt für besondere Zielgruppen wie beispielsweise behinderte, straffällig gewordene, schwangere oder psychisch erkrankte Kinder- und Jugendliche. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge hier besonders hervorzuheben, erschließt sich nicht.

f) Beendigung der vorläufigen Inobhutnahme

Eine Erfahrung aus der Praxis der Inobhutnahme und besonders der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist das Entweichen aus der Obhut. Es wird empfohlen im Gesetz (§42a Absatz 6) aufzunehmen, dass eine vorläufige Inobhutnahme auch bei Entweichen des Kinder oder Jugendlichen beendet wird.

g) Geschwisterregelung

§ 42b Absatz 5 Satz 1 SGB VIII sieht zwingend vor, dass bei Geschwistern eine gemeinsame Verteilung und Inobhutnahme erfolgt. Diese Regelung berücksichtigt nicht ausreichend, dass das Kindeswohl

stets berücksichtigt werden muss und eine getrennte Unterbringung im Einzelfall erforderlich sein kann. Diese spezielle Regelung sollte daher entfallen oder entsprechend relativiert werden.

h) Aufnahme nach Verteilung der unbegleiteten Flüchtlinge

Es wird eine Regelung z.B. in § 42 Absatz 3 für erforderlich gehalten, die eine Sicherstellungsverantwortung der Landesstellen für die Aufnahme der unbegleiteten Flüchtlinge festschreibt, indem die Landesstelle zur Aufnahme verpflichtet ist, wenn das benannte Jugendamt die Aufnahme verzögert bzw. verweigert. So soll gewährleistet werden, dass die zugewiesenen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge tatsächlich aufgenommen werden.

i) Beteiligung des Bundes an den Kosten

Die Betreuung und Versorgung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist für die Länder und Kommunen mit sehr hohen Kosten verbunden. Deshalb erscheint eine finanzielle Unterstützung des Bundes notwendig. Diese Kostenbeteiligung soll sich auch beziehen auf die besonders beanspruchten Länder für den Bereich der vorläufigen Inobhutnahme.

3. Stellungnahme zu ausgewählten Änderungsvorschlägen (Fraktionsanträge)

a) Flexible Aufnahmephase

Eine flexible Aufnahmephase (Antrag DIE LINKE, II.6, auch BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN II.4) vor einer Verteilung erscheint nicht sinnvoll. Es würden Bindungen an Personen und den Ort entstehen, die dann erneut abgebrochen werden. Die ersten Tage in der Jugendhilfe werden erfahrungsgemäß als Hilfe angenommen, ohne dass sich eine tiefere Bindung entwickelt und auch nicht entwickeln kann. In Hamburg müssen die jungen Flüchtlinge nach etwa 2 Wochen auch jetzt schon einen Wechsel der Einrichtung und damit des Personals hinnehmen.

b) Verteilung der Kosten statt Verteilung der Kinder und Jugendlichen

Die Finanzierung von Jugendhilfeleistungen für UMF über die Kostenverteilung gem. § 89 d SGB VIII weiter fortzusetzen (Antrag DIE LINKE, I, II.8) kann den realen Mangel an geeigneten Immobilien und Fachpersonal sowie die schwierige Integrationsperspektive (wie oben unter 1. dargestellt) nicht kompensieren.

c) Alterseinschätzung

Der Vorschlag, verbindliche Standards zur Alterseinschätzung gesetzlich festzulegen (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN II.2 a) bzw. die Alterseinschätzung beim zuständigen Familiengericht gesetzlich vorzuschreiben (DIE LINKE, I.2), ist kritisch zu beurteilen.

Im Rahmen der Entscheidung über eine Inobhutnahme nach § 42 Abs. 1 SGB VIII ist festzustellen, ob die Person, die eine Inobhutnahme begehrt oder für die fachliche Inobhutnahmegründe erkennbar sind, Kind oder Jugendliche/r gem. § 7 Abs. 1 SGB VIII ist und damit das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. In der Praxis gibt es hierzu bereits Standards, die denen der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN angesprochenen Handlungsempfehlung der Bundearbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter entsprechen: Das Führen eines Gesprächs zur Biografie, Einbeziehen von Dokumenten und den familiären Verhältnissen sowie eine qualifizierte Inaugenscheinnahme durch erfahrene Fachkräfte sind anerkannte Verfahren der Amtsermittlung in diesem Zusammenhang. Die Ablehnung forensischer Verfahren als Ergänzung zu diesen Ermittlungen in Zweifelsfällen, ist nicht nachvollziehbar. Die gesetzliche Regelung stellt ausschließlich auf das biologische Alter ab und muss zwangsläufig auch mit forensischen Methoden eingeschätzt werden können.

Das in Hamburg diesen Grundsätzen entsprechende Verfahren einschließlich einer forensischen Begutachtung im Bedarfsfall ist rechtsstaatlich abgesichert und durch das Obergericht Hamburg als zulässig anerkannt. Die Alterseinschätzung ist einerseits eine spezielle Frage des Verwaltungsverfahrens gem. SGB I und andererseits eine fachliche Standardfrage wie viele andere in der Jugendhilfe, die der fachlichen Flexibilität halber nicht gesetzlich geregelt sind. Die Standards der Alterseinschätzung sollten daher weder im SGB VIII noch an anderer Stelle geregelt werden.

d) Spezielle fachliche Anforderungen

In den Fraktionsanträgen zu dem Gesetzentwurf sind diverse Vorschläge zur Verankerung inhaltlicher Kriterien und fachlicher Standards im Gesetz enthalten, wie z.B. Ausschluss der Verteilung bei Verdachtsmomenten auf Menschenhandel, Sklaverei und Zwangsprostitution, besonderes Augenmerk auf Kindersoldaten, Festlegung von fachlichen und personellen Standards einer auf UMF ausgerichteten Infrastruktur bei den Jugendämtern oder der Verweis auf geltende EU- und internationales Recht. Es wird empfohlen, fachliche, organisatorische und personelle Standards und Präzisierungen des Kindeswohlbegriffs im Zusammenhang mit UMF nicht gesetzlich zu verankern. Wie bisher auch sind damit Fragen der inhaltlichen Ausgestaltung des Hilfesystems angesprochen, das im Kontext der Regelaufgaben des öffentlichen Jugendhilfeträgers (vgl. auch Anmerkung 2.e, oben) entsprechend den aktuellen Anforderungen bezüglich der Zielgruppen der Jugendhilfe zeitnah überprüft, neu justiert und auch sozialräumlich ausgerichtet wird. Hierfür stehen der Jugendhilfe adäquate Instrumente wie die der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII oder auch der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII mit einer breiten fachlichen Beteiligung über Jugendhilfeausschüsse und Arbeitsgemeinschaften zur Verfügung.



Klaus-Dieter Müller