

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. November 2014 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes - BT-Drs. 18/2592

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Luise Amtsberg, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes - BT-Drs. 18/2736

c) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sozialrechtliche Diskriminierung beenden - Asylbewerberleistungsgesetz aufheben - BT-Drs. 18/2871

National Coalition Deutschland – Netzwerk für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

Die Rechte von Kindern mit unsicherem Aufenthaltsstatus

Forderungen für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

In dem vorliegenden Positionspapier äußern sich Mitglieder der National Coalition Deutschland – Netzwerk für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention zu folgenden Themen:

1. Kinder ohne sicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland
2. Kindeswohlvorrang in allen Maßnahmen
3. Anhebung der Handlungsfähigkeit auf 18 Jahre
4. Modernisierung des Vormundschaftsrechts
5. Faire und effiziente Asylverfahren
6. Standards bei Altersfestsetzungsverfahren
7. Aufenthaltsperspektive schaffen

8. Gleichberechtigter Zugang zu sozialen Leistungen
9. Zugang zu Bildung
10. Dezentralisierte Unterbringung
11. Recht auf familiäres Zusammenleben
12. Willkommenskultur für Kinder und Jugendliche.

Die zeichnenden Verbände und Organisationen sind Mitglieder des Themennetzwerkes „Kinder ohne deutschen Pass“ der National Coalition Deutschland - Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Das Themennetzwerk besteht aus Vertretern und Vertreterinnen von Kinderrechtsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, UNICEF Deutschland und UNHCR.

Kinder ohne sicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland

Kinder ohne sicheren Aufenthaltsstatus haben weniger Rechte als andere.¹ So werden zum Beispiel ihre

¹ Die UN-Kinderrechtskonvention bezieht sich auf Menschen im Alter von 0 bis 18 Jahren. Daher umfasst der Begriff "Kind" in diesem Papier alle Minderjährigen bis zu ihrem 18. Lebensjahr. Die Lebensphase „Jugend“ kann nach dem deutschen Rechtsverständnis sogar über das 18. Lebensjahr hinausreichen.

Rechte auf Zugang zu Gesundheitsfürsorge oder zu angemessenen Lebensbedingungen eingeschränkt. In der Lebensrealität dieser Kinder finden sich die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und des Kindeswohlvorrangs nicht wieder.

Ein wesentliches Element der UN-Kinderrechtskonvention ist es, Kinder als eigenständige Rechtssubjekte mit besonderen Bedürfnissen und Rechten zu sehen. Die asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen sind in Deutschland überwiegend ordnungspolitisch ausgerichtet und stehen nicht mit den tragenden Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention in Einklang, dem Vorrang des Kindeswohls, der Nicht-Diskriminierung und der Partizipation.

Hiervon betroffen sind vor allem die ca. 65.000 Kinder und Jugendliche ohne sicheren Aufenthaltsstatus. Rund 40.000 Minderjährige befinden sich zurzeit im laufenden Asylverfahren, rund 25.000 Minderjährige werden lediglich geduldet, d. h. sie haben keinen gesicherten Aufenthalt und aufgrund dessen eingeschränkte soziale Rechte. Dazu gehören auch rund 9.000 Kinder und Jugendliche, die ohne Eltern als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland leben und die zum Teil ebenfalls keinen festen Aufenthaltsstatus haben. Daneben gibt es noch Kinder und Jugendliche, die nicht registriert sind und deshalb unter besonderen Einschränkungen leiden. Zu deren Anzahl gibt es keine fundierten Schätzungen.

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt, „jede politische Maßnahme und jedes Gesetz daraufhin [zu] überprüfen, ob sie mit den international vereinbarten Kinderrechten im Einklang stehen“ (S. 99). Zudem hat sie sich in ihrem Koalitionsvertrag dazu bekannt, dass die „UN-Kinderrechtskonvention [...] Grundlage für den Umgang mit Minderjährigen [ist], die als Flüchtlinge unbegleitet nach Deutschland kommen“ (S. 110).

Weiterhin hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag einige Maßnahmen angekündigt, die die Rechte von Flüchtlingskindern berühren:

- die Anhebung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht auf 18 Jahre (S. 110);
- die Modernisierung des Vormundschaftsrechts (S. 154);
- die Verkürzung der Bearbeitungsdauer bei den Asylverfahren (S. 108);
- die Vereinfachung der Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a Aufenthaltsgesetz) (S. 108);
- die Stärkung der Willkommens- und Anerkennungskultur in unserem Land (S. 106);
- die zügige Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz (S. 110);
- die Ausweitung der räumlichen Beschränkung (sog. Residenzpflicht) für Asylbewerber und Geduldete auf das jeweilige Land (S. 109);
- die Sicherstellung der Rechte der Kinder und ihrer Familien (S. 99).

Kindeswohlvorrang in allen Maßnahmen

Mit der Ankündigung, „jede politische Maßnahme und jedes Gesetz daraufhin [zu] überprüfen, ob sie mit den international vereinbarten Kinderrechten im Einklang stehen“ hat der Koalitionsvertrag im Grundsatz eine Forderung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes vorweggenommen. Dieser hatte im Januar 2014 die Bundesregierung angemahnt, den im deutschen Rechtsverständnis verengten Begriff des Kindeswohls an internationale Standards anzupassen. Die UN-Kinderrechtskonvention spricht von den „best interests of the child“, ein Begriff, der dem Kind als Rechtssubjekt gerecht wird. Bislang wurden in Deutschland Fragen des „Kindeswohls“ vorrangig dem Jugendamt und den Familiengerichten zugeordnet. Der Ausschuss betont jedoch, dass der Vorrang des Kindeswohls in allen Bereichen, die Kinder betreffen, zu respektieren sei. Konkret heißt das, dass immer dann, wenn Kinder und Jugendliche von Gesetzen, Verwaltungshandeln oder gerichtlichen Entscheidungen betroffen sind, zu prüfen ist, inwieweit dem Kindeswohlvorrang Genüge getan wird.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes forderte die Bundesregierung auf, für alle Akteure und Institutionen, die mit Kindern zu tun haben oder einen Einfluss auf sie haben, Verfahren und Kriterien zu entwickeln, die gewährleisten, dass die Interessen von Kindern vorrangig berücksichtigt werden. Dies gilt natürlich auch und insbesondere für ordnungspolitische Akteure, wie Ausländerbehörden, Polizeibehörden, Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die Interessen der Kinder müssen vor jeder Entscheidung, die sie betrifft, erfasst, bewertet und bei der Entscheidung vorrangig berücksichtigt werden.

Dabei muss die UN-Kinderrechtskonvention nicht nur Grundlage für den Umgang mit Minderjährigen sein, die ohne ihre Eltern einreisen, sondern natürlich auch für solche, die mit ihren Eltern nach Deutschland kommen.

In Bezug auf die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs aus Art. 3 der UN -Kinderrechtskonvention fordern die zeichnenden Verbände und Organisationen alle relevanten bestehenden gesetzlichen Bestimmungen sowie neue Gesetzesvorhaben daraufhin zu überprüfen, ob sie mit dem Prinzip des Vorrangs des Kindeswohls im Einklang stehen. Gleiches gilt für Behördenabläufe, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen, die die Anwendung bestehender Gesetze konkretisieren und Abwägungskriterien aufstellen, müssen auf ihre Kompatibilität mit dem Kindeswohlvorrang überprüft werden. In ihren Entscheidungen müssen die Behörden und Gerichte darlegen, in welcher Form dem Vorrang des Kindeswohls Rechnung getragen wurde.

Es müssen praktikable Verfahren und Kriterien für Behörden, Gerichte, Ministerien und Parlamente entwickelt werden, mit denen sie überprüfen können, ob die Bestimmungen und ihre Anwendung mit dem Kindeswohl vereinbar sind. Vertreter und Vertreterinnen der Exekutive, Legislative und Judikative sollten befähigt werden, das Prinzip des Vorrangs des Kindeswohls anzuwenden.

Behördenabläufe, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und Gesetze, die Kinder und Jugendliche betreffen könnten, sollen daraufhin überprüft werden, ob eine angemessene Beteiligung des Kindes oder Jugendlichen gewährleistet ist. Denn zur Beachtung des Vorrangs des Kindeswohls gehört als zentrales Prinzip die Beteiligung des Kindes oder Jugendlichen, das im Familien- und Jugendhilferecht ja schon an einigen Stellen Eingang gefunden hat.

Die bestehenden und geplanten asyl- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen müssen regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie dem Diskriminierungsverbot entsprechen. Dazu gehören unter anderem die Verteilung und Unterbringung von asylsuchenden Kindern und deren Gesundheitsversorgung.

Anhebung der Handlungsfähigkeit auf 18 Jahre

Die Pläne der Bundesregierung, die Handlungsfähigkeit im Asylverfahrensgesetz und Aufenthaltsgesetz auf das 18. Lebensjahr heraufzusetzen, sind begrüßenswert. Damit kann der Gesetzgeber eine mögliche Schutzlücke in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren schließen. Zudem sollten gleichzeitig auch die mit der Handlungsfähigkeit verbundenen Regelungen, wie die Unterbringungsmöglichkeit von 16- und 17-jährigen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften und die Verteilungsverfahren für diese Gruppe aus dem Ausländerrecht gestrichen werden, um den europarechtlichen Vorgaben aus der EU-Aufnahmerichtlinie vom 26. Juni 2013 gerecht zu werden.

Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern, dass bei Entscheidungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht die Beteiligung der Minderjährigen nach Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention sichergestellt wird.² Dies betrifft Kinder sowohl mit als auch ohne sorgeberechtigte Begleitung. Das bedeutet zunächst, dass Minderjährige ausführlich über das Verfahren informiert, zu allen Schritten beraten und in die Entscheidungen einbezogen werden müssen. Ein effektives Beschwerdemanagement ist unabdingbar, um Minderjährigen die Möglichkeit zu geben, Entscheidungen seines oder ihres Vertreters überprüfen zu lassen, falls diese die Interessen des Kindes verletzen.

Modernisierung des Vormundschaftsrechts

Zurzeit wird einigen unbegleiteten Minderjährigen durch Familiengerichte die Feststellung des Ruhens der elterlichen Sorge mit dem Hinweis verwehrt, dass noch sporadischer Kontakt zu den Eltern im Heimatland bestehe. Dies führt faktisch dazu, dass diese Minderjährigen entgegen europarechtlicher Bestimmungen keinen Vormund erhalten. **Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern rechtliche Anpassungen zur Konformität mit dem EU-Recht bezüglich des Feststellens des Ruhens der elterlichen Sorge vorzunehmen.**

Art. 25 Abs. 1 a der EU-Verfahrensrichtlinie vom 26. Juni 2013 (Neufassung) verlangt zudem, dass ein Vertreter eines unbegleiteten Minderjährigen die erforderliche Fachkenntnis hat. Bislang wurde dies nicht überprüft und entsprechende Fachkenntnisse auch nicht systematisch vermittelt. Im Zuge der Überlegungen zur Neugestaltung des Vormundschaftsrechts bietet sich nun die Chance, die Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren neu und in Konformität mit EU-Richtlinien zu gestalten.

Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern die Möglichkeit zu eröffnen, neben dem Vormund einen Rechtsanwalt zu bestellen. Die Möglichkeit einer regelmäßigen anwaltlichen Unterstützung des Vormunds für asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen, die Begleitung in die Anhörung, die Einlegung von Rechtsmitteln und andere Schritte würden zu einer spürbaren Entlastung der Vormünder führen. Denn Vormünder haben, unabhängig von dem oft hohen Engagement, häufig nicht die Fachkenntnis, unbegleitete Minderjährige kompetent in oft komplexen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren zu begleiten. Dazu gehören beispielsweise die Fragen, ob ein Asylantrag gestellt werden sollte, ob eine Familienzusammenführung über das Dublin-Verfahren möglich ist, ob im Asylverfahren kinderspezifische Aspekte die entsprechende Beachtung gefunden haben, ob Rechtsmittel eingelegt werden sollen. Für unbegleitete Minderjährige würde sich die Qualität der Asylverfahren verbessern. Von einer Bestellung eines Anwaltes soll nur abgesehen werden, wenn erfolgreich geprüft wurde, dass der Vormund die erforderlichen Fachkenntnisse besitzt, die asylrechtliche Vertretung selbst zu übernehmen.

Faire und effiziente Asylverfahren

Für Kinder ist es besonders wichtig, dass Asylverfahren zügig durchgeführt und ihre Schutzbedarfe umfassend und gründlich geprüft werden, um so bald wie möglich mit einer sicheren Aufenthaltsperspektive einen Neuanfang in Deutschland beginnen zu können. Daher ist es begrüßenswert, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge personell besser ausgestattet wird. Es wäre zudem wünschenswert, wenn Verfahren, bei denen Kinder betroffen sind, vorrangig behandelt würden. Zurzeit dauert es häufig über ein Jahr, bis eine Entscheidung durch das Bundesamt getroffen wird. Zudem müssen Entscheider besser darin qualifiziert sein, eine altersgemäße Anhörung durchzuführen und kinderspezifische Ansprüche auf internationalen Schutz sicher zu identifizieren.

Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern bei Kindern und Jugendlichen, die mit ihren Eltern fliehen, stärker darauf zu achten, dass kinderspezifische Fluchtgründe, wie zum Beispiel Zwangsrekrutierung als Kindersoldaten, Genitalverstümmelungen

² Artikel 12 [Berücksichtigung des Kindeswillens] (1) 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. (2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.

lung oder andere eine Rolle spielen könnten. Zu einem fairen und effizienten Verfahren gehört auch eine kompetente kostenfreie rechtliche Beratung im Vorfeld, auf die schon unter dem Punkt „Modernisierung des Vormundschaftsrechts“ hingewiesen wurde. Kinder müssen wissen, was in einem Asylverfahren auf sie zukommt. Hier kommt jedem Akteur die Verantwortung zu, Kinder über das Asylverfahren kindgerecht zu informieren.

Standards bei Altersfestsetzungsverfahren

Altersfestsetzungsverfahren spielen in Deutschland eine zunehmende Rolle. Die Bedeutung des Verfahrens ist für die Betroffenen immens, da bei einer falschen Entscheidung die Anwendung der Kinderrechte zu Unrecht ausgeschlossen ist.

Da zum Zeitpunkt der Einleitung eines Altersfestsetzungsverfahrens ungeklärt ist, ob die betreffende Person minderjährig ist, sollten immer die Jugendbehörden informiert und beteiligt, sowie ein Vormund bestellt werden. Ein solches Verfahren sollte nur dann angestrengt werden, wenn begründete Zweifel an den Altersangaben bestehen. Das Verfahren sollte durch unabhängige, geschulte Personen durchgeführt werden. Mit Hilfe eines Sprachmittlers oder einer Sprachmittlerin sollte der oder die Betroffene im Vorfeld über das Verfahren aufgeklärt werden. Der Sprachmittler sollte während des gesamten Verfahrens anwesend sein. Im Zweifel sollte von der Minderjährigkeit ausgegangen werden. Um ein transparentes Verfahren zu gewährleisten, müssen das Vorgehen und die Entscheidungsgrundlage nachvollziehbar dokumentiert und den Betroffenen zugänglich gemacht werden. Das Ergebnis sollte in Form eines rechtsmittelfähigen Bescheids übermittelt werden, um eine gerichtliche Überprüfung zu gewährleisten.

Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern für das Verfahren international anerkannte Mindeststandards verbindlich einzuführen, basierend beispielsweise auf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes. Die hier unterzeichnenden Verbände sind bereit, bei der Entwicklung von weiteren konkreten Standards zur Altersfestsetzung mitzuwirken, um mit der nötigen Expertise praxisnahe und umsetzbare Lösungen zu entwickeln.

Aufenthaltsperspektive schaffen

Eine unsichere Aufenthaltsperspektive ist für Jugendliche besonders belastend. Sie können keine Zukunftsperspektive entwickeln und leben in einer ständigen existenziellen Unsicherheit. Deshalb ist die geplante Bleiberechtsregelung für Minderjährige und Heranwachsende begrüßenswert. Diese Bestimmung kann, wenn sie in Form der Entscheidung des Bundesrats vom 22. März 2013³ umgesetzt wird, dazu beitragen, dass Jugendliche und Heranwachsende, die aus verschiedenen Gründen keinen Aufenthaltstitel erwerben konnten, eine aufenthaltsrechtliche Perspektive entwickeln können.

Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern, bei der Neuregelung darauf zu achten, dass

keine Sperrwirkungen, wie aus „offensichtlich unbegründeten“ Ablehnungen im Asylverfahren, die Anwendung des § 25a Aufenthaltsgesetz einschränken. Zudem sollten die Ermessensspielräume für Ausländerbehörden erweitert werden, Kindern und Jugendlichen im Interesse des Kindeswohls auch außerhalb der Regelung des § 25a AufenthG eine Aufenthalts-erlaubnis erteilen zu können.

Gleichberechtigter Zugang zu sozialen Leistungen

Art. 2 der UN-Kinderrechtskonvention garantiert allen Kindern in Deutschland die gleichen Rechte, nach Art. 27 hat jedes Kindes das Recht auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Art. 24 der UN-Kinderrechtskonvention bestimmt, dass jedes Kind ein Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit hat. Die EU-Aufnahmerichtlinie vom 26. Juni 2013 gewährt Kindern als besonders schutzbedürftigen Personen den Zugang zu besonderen Gesundheitsleistungen und eine adäquate psychosoziale Beratung und Betreuung. All diese Vorgaben sind am ehesten gewährleistet, wenn Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus vollen Zugang zu Sozialleistungen und zum deutschen Gesundheitssystem haben.

Daher fordern die zeichnenden Verbände und Organisationen die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und einen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch.

Zugang zu Bildung

Mangelnde Deutschkenntnisse, bürokratische Hürden, Unkenntnis, aber auch die Überforderung von Pädagogen und Eltern, führen oft dazu, dass Kinder mit Flüchtlingshintergrund im selektiven deutschen Bildungssystem benachteiligt werden. Dadurch bleibt die reale Bildungsbiographie von Kindern mit unsicherem Aufenthaltsstatus oft hinter ihren individuellen Potentialen und Begabungen zurück.

Nach Art. 28 der UN-Kinderrechtskonvention und Art. 14 der EU-Aufnahmerichtlinie vom 26. Juni 2013 haben Flüchtlingskinder das Recht auf Zugang zum Bildungssystem. **Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern sicherzustellen, dass Eltern von Flüchtlingskindern über die Bildungsmöglichkeiten informiert und die Kinder bei der Integration ins Bildungssystem, sowie beim Zweitspracherwerb unterstützt werden.**

Akteure von Bildungsinstitutionen und in der Kinder- und Jugendhilfe benötigen zusätzliche Qualifizierung, personelle und finanzielle Ressourcen und eine Unterstützung bei der Qualitätsentwicklung ihrer pädagogischen Einrichtungen, um Kinder individuell fördern zu können und auch deren Familien so einzubinden, dass kein Kind zurückbleibt. Die Beratung und Unterstützung bei der Berufsorientierung muss die besonderen Beratungsbedürfnisse von Jugendlichen mit Fluchthintergrund berücksichtigen.

³ Gesetzentwurf zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BR Drs. 505/12 (B)

Vor besonderen Schwierigkeiten stehen Jugendliche, die erst mit 15, 16 oder 17 Jahren nach Deutschland einreisen. Viele Bundesländer gehen davon aus, dass deren Schulpflicht erfüllt sei -unabhängig von der Frage, ob diese Jugendlichen je die Chance eines Schulbesuchs hatten. Viele dieser Jugendlichen sind aber bildungshungrig und möchten eine Schule besuchen. Auf Ebene der Bundesländer haben sich unterschiedliche Praktiken entwickelt, um ihnen die Möglichkeit zu eröffnen, einen Schulabschluss zu erwerben. Die Qualität der Angebote ist dabei sehr unterschiedlich und erfüllt zum Teil nicht die Bedürfnisse der Jugendlichen nach Schulbildung. Ein bundesweites Konzept gibt es nicht. **Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern eine Bedarfsanalyse und einen fachlichen Austausch, um die Bildungsmöglichkeiten dieser Jugendlichen bundesweit zu verbessern.**

Die Gesetzesänderungen, die die Bundesregierung zur Internationalisierung des BaföG auf den Weg gebracht hat, werden begrüßt. Wir stimmen mit der Bundesregierung überein, dass die Förderbedingungen für die Ausbildung nichtdeutscher Auszubildender ausgeweitet und drohende Finanzierungslücken geschlossen werden müssen. **Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern die Bundesregierung jedoch auf, die Änderungen des BaföG früher als geplant und nicht erst mit Beginn des Schuljahres 2016, beziehungsweise des Wintersemesters 2016/2017, wirksam werden zu lassen oder bis dahin Übergangsregelungen zu schaffen.**

Dezentralisierte Unterbringung

Aufgrund der steigenden Zahlen von Asylsuchenden sind asylsuchende Kinder mit ihren Eltern häufig lange in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Diese Form der Unterbringung birgt große Risiken für den Schutz und die Entwicklung von Kindern: Räumliche Enge, fehlende Rückzugsmöglichkeiten für Kinder und Familien, Lärmbelästigung insbesondere abends und nachts aufgrund unterschiedlicher Schlaf- und Wachzeiten der Bewohner und Bewohnerinnen, ein erhöhtes Infektionsrisiko aufgrund der großen räumlichen Enge, Gefahr von möglicherweise auch sexualisierten Übergriffen durch andere Bewohner und Bewohnerinnen sowie unzureichende Räume und Freiflächen, in denen Kinder sicher spielen und sich möglichst pädagogisch betreut aufhalten und bewegen können. Auch gibt es oft eine unzureichende Kinderbetreuung, unzureichende Sprachangebote und Beratungs- und Dolmetscherleistungen. Sind die Unterkünfte außerhalb von Ortschaften untergebracht, so kommen Aspekte wie die Isolation von der einheimischen Bevölkerung und lange Schulwege hinzu.

Für die Unterbringung der Asylsuchenden sind die Länder zuständig. Die meisten von ihnen haben die Art und Qualität der Unterbringung jedoch nicht ziel führend in Angriff genommen: Im Rahmen der Integrationsministerkonferenz ist der von Sachsen-Anhalt

2014 gestartete Versuch, sich auf Mindeststandards für die Unterbringung zu einigen, am Widerstand einzelner Länder gescheitert. Die Einführung von einheitlichen Standards, die die Bedürfnisse von Kindern berücksichtigen, ist jedoch dringend erforderlich, um sicherzustellen, dass Kinderrechte von Flüchtlingskindern in Deutschland umfassend eingehalten werden.

Die EU-Aufnahmerichtlinie vom 26. Juni 2013 fordert, dass Minderjährige in Gemeinschaftsunterkünften Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten in den Unterbringungszentren und zu Aktivitäten im Freien erhalten müssen. Bislang unterliegen Gemeinschaftsunterkünfte auch nicht der Betriebserlaubnis nach § 45 Sozialgesetzbuch VIII, der die Erteilung einer Erlaubnis von der Einhaltung des Kindeswohls abhängig macht. Im Gegenteil wird diese Norm sogar explizit durch § 44 III bzw. § 53 III Asylverfahrensgesetz für Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte ausgehebelt. **Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern eine Angleichung der Voraussetzungen für den Betrieb von Unterkünften für Flüchtlingskinder vor dem Hintergrund des Vorrangs des Kindeswohls. Damit würde zugleich eine verbindliche Umsetzung der Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie bewirkt.**

Die geplante Lockerung der räumlichen Beschränkung (sog. Residenzpflicht), für Asylsuchende und Geduldete ist ein wichtiger Schritt, um unsinnige Einschränkungen von Kindern und Jugendlichen (z.B. erschwerte Teilnahme an Ferienfahrten, Verwandtenbesuchen, Fußballturnieren) zu beenden.

Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern, § 53 Asylverfahrensgesetz so zu ändern, dass für Familien mit Kindern keine Verpflichtung besteht, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben. Entsprechend sollten diese Familien bei der Wohnungssuche unterstützt und die Familien- und Sozialberatung so ausgebaut werden, dass eine Betreuung dieser Familien sichergestellt ist. So ist eine Integration der Kinder am ehesten gewährleistet.

Innerhalb der Jugendhilfe und in Gemeinschaftsunterkünften ist es wichtig, für Kinder und Jugendliche Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen, damit ihre Bedürfnisse, Probleme und Gestaltungsvorschläge Berücksichtigung finden. Wichtig ist es dabei das eigenverantwortliche Handeln von Kindern in den Vordergrund zu stellen und sie in ihren Potentialen zu stärken.

Recht auf familiäres Zusammenleben

Für Kinder und ihre Eltern ist es meist ein fundamentales Bedürfnis, zusammen leben zu dürfen. Nach Art. 9 und 10 der UN-Kinderrechtskonvention haben Kinder das Recht auf Umgang mit ihren Eltern sowie auf eine Familienzusammenführung.⁴ Integration ge-

⁴ Artikel 9 [Trennung von den Eltern; persönlicher Umgang] (1) Der Vertragsstaaten stellen sicher, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, dass die zuständigen Behörden in einer gerichtlich nachprüfbar Entscheidung nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren bestimmen, dass diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist. Eine solche Entscheidung kann im Einzelfall notwendig werden, wie etwa wenn das Kind

lingt häufig nicht, solange Familien getrennt sind. Bezüglich der Familienzusammenführung gibt es unterschiedliche Problemlagen.

Es gibt rechtliche Hürden, wie zum Beispiel bei der Familienzusammenführung von Eltern oder Kindern mit einem humanitären Aufenthalt, auch wenn absehbar ist, dass der Aufenthalt von Dauer sein wird. Bei einigen Aufenthaltstiteln ist nach bisheriger Rechtslage eine Familienzusammenführung generell ausgeschlossen, so dass selbst in Härtefällen keine Möglichkeit besteht, Eltern oder Kinder zusammenzuführen. Als Beispiel sei eine Familie genannt, deren Kleinkind außerhalb des Dublin-Gebietes auf der Flucht von den Eltern getrennt wurde. Während des laufenden Asylverfahrens ist eine Familienzusammenführung rechtlich ausnahmslos ausgeschlossen.

Nach dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zum „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ ist sogar eine Verschärfung des derzeitigen Rechts angedacht: Nach dem derzeitigen Gesetzeswortlaut des § 36 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (Elternnachzug) besteht für Eltern von unbegleiteten Minderjährigen, die in Deutschland einen subsidiären Schutzstatus erhalten haben, die Möglichkeit des Nachzugs zu ihren Kindern. Dieses Recht soll laut Referentenentwurf wieder rückgängig gemacht werden, mit der Begründung, es handle sich hier um einen Redaktionsfehler. Gleiches gilt für § 29 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz (Kindernachzug), mit deren Änderung der Nachzug von Kindern zu ihren Eltern wieder eingeschränkt werden soll, wenn diese „nur“ einen subsidiären Schutzstatus erhalten haben.

Unbenommen der Begründung widerspricht diese Änderung dem Koalitionsvertrag, wonach jedes Gesetz daraufhin überprüft werden soll, ob es mit den international vereinbarten Kinderrechten im Einklang steht. Mit einer möglichen Änderung würde das Recht auf Umgang mit den Eltern hier Kindern und Jugendlichen verwehrt, die einen auf Dauer angelegten Status erworben haben.

Neben rechtlichen Hindernissen gibt es aufgrund der derzeitigen Ausgestaltung des Visumverfahrens zur Familienzusammenführung verschiedene praktische Hürden beim Zugang zum Visumverfahren, zum Beispiel für minderjährige Kinder im Ausland ohne Personaldokumente oder für Eltern, die zu ihrem Kind nach Deutschland reisen wollen und die Reisekosten nicht aufbringen können.

Die langen Verfahren setzen Eltern und Kinder zudem einem enormen Stress aus; sie können zur Entfremdung von Eltern und Kindern führen, insbesondere, wenn Kinder im Ausland in einer prekären Situation leben und ihre Eltern ihnen nicht erklären können, warum das Verfahren so lange dauert. In Einzelfällen, in denen das Kindeswohl gefährdet ist, gibt es keine Mechanismen, die das Verfahren beschleunigen könnten. Letztlich führen die langen Verfahren zu einer monate- oder sogar jahrelangen Verzögerung der Familienzusammenführung, was sich negativ auf die Integration der Beteiligten auswirken kann.

Die Familienzusammenführung muss unter Aspekten des Kindeswohls überarbeitet werden. Im Zentrum muss die Möglichkeit stehen als Familie zusammen leben zu können: Der beispielsweise in der Dublin-III-Verordnung genutzte erweiterte Familienbegriff ermöglicht eine Anpassung an die Lebensrealität von Familien auf der Flucht. **Die zeichnenden Verbände und Organisationen fordern, die Regelungen des Familiennachzugs mit den Bedürfnissen von Familien in Einklang zu bringen und das Kindeswohl explizit in den entsprechenden Regelungen des Aufenthaltsgesetzes und den Durchführungsbestimmungen zu erwähnen.**

Willkommenskultur für Kinder und Jugendliche

Wie im Koalitionsvertrag verankert, wollen auch die unterzeichnenden Verbände und Organisationen die Willkommens- und Anerkennungskultur stärken, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu steigern. Bei den bislang entwickelten Konzepten wurde der Fokus überwiegend auf Erwachsene gelegt. Willkommens- und Anerkennungskultur bedeutet in Bezug auf

durch die Eltern misshandelt oder vernachlässigt wird oder wenn bei getrennt lebenden Eltern eine Entscheidung über den Aufenthaltsort des Kindes zu treffen ist.(2) In Verfahren nach Absatz 1 ist allen Beteiligten Gelegenheit zu geben, am Verfahren teilzunehmen und ihre Meinung zu äußern. (3) Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes, das von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist, regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht.(4) Ist die Trennung Folge einer von einem Vertragsstaat eingeleiteten Maßnahme, wie etwa einer Freiheitsentziehung, Freiheitsstrafe, Landesverweisung oder Abschiebung oder des Todes eines oder beider Elternteile oder des Kindes (auch eines Todes, der aus irgendeinem Grund eintritt, während der Betreffende sich in staatlichem Gewahrsam befindet), so erteilt der Vertragsstaat auf Antrag der Eltern dem Kind oder gegebenenfalls einem anderen Familienangehörigen die wesentlichen Auskünfte über den Verbleib des oder der abwesenden Familienangehörigen, sofern dies nicht dem Wohl des Kindes abträglich wäre. Die Vertragsstaaten stellen ferner sicher, dass allein die Stellung eines solchen Antrags keine nachteiligen Folgen für den oder die Betroffenen hat.

Artikel 10 (Familienzusammenführung; grenzüberschreitende Kontakte)(1) Entsprechend der Verpflichtung der Vertragsstaaten nach Artikel 9 Absatz 1 werden von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat oder Ausreise aus einem Vertragsstaat von den Vertragsstaaten wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet. Die Vertragsstaaten stellen ferner sicher, dass die Stellung eines solchen Antrags keine nachteiligen Folgen für die Antragssteller und deren Familienangehörige hat.(2) Ein Kind, dessen Eltern ihren Aufenthalt in verschiedenen Staaten haben, hat das Recht, regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen. Zu diesem Zweck achten die Vertragsstaaten entsprechend ihrer Verpflichtung nach Artikel 9 Absatz 1 das Recht des Kindes und seiner Eltern, aus jedem Land einschließlich ihres eigenen auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen. Das Recht auf Ausreise aus einem Land unterliegt nur den gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen, die zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig und mit den anderen in diesem Übereinkommen anerkannten Rechten vereinbar sind.

Flüchtlingskinder eine Wertschätzung der Vielfalt, der mitgebrachten Ressourcen und Potentiale im Bereich der Kultur, der Sprache, der schulischen und außerschulischen Qualifikationen. Auch ist es angebracht, Respekt vor den Anpassungsleistungen zu zeigen, die diese Kinder häufig in kurzer Zeit leisten müssen. Denn gerade durch diese Leistung werden die Kinder häufig zum Integrationsmotor und -anker für ihre Eltern.

Viele Kommunen versuchen, die Willkommenskultur in ihren Ämtern und Einrichtungen zu verbessern und deren interkulturelle Öffnung zu fördern. Es ist begrüßenswert, dass sie hierbei verstärkt Unterstützung von Seiten der Bundesregierung erhalten sollen. Für Kinder spielt natürlich die Willkommens- und Anerkennungskultur der Bildungseinrichtungen eine große Rolle. Hier wird oft viel geleistet, um den Kindern den Neuanfang zu erleichtern.

Trotz vieler positiver Ansätze darf nicht übersehen werden, dass Flüchtlingskinder in Deutschland zum Teil mit gesellschaftlicher Ausgrenzung und sogar mit rassistischer Diskriminierung konfrontiert sind, die bis hin zu gewalttätigen Übergriffen gehen kann. Nicht ausgeblendet werden sollte auch, dass die derzeitige rechtliche Schlechterstellung von Kindern mit unsicherem Aufenthalt auch eine wesentliche Rolle bei der Frage spielt, ob sich ein Kind in Deutschland willkommen und anerkannt fühlt. So kann die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und die Schlechterstellung beim Zugang zu sozialen Leistungen eine Stigmatisierung dieser Kinder bewirken. Familientrennungen können Kinder emotional so belasten, dass sie erst nach einer gelungenen Familienzusammenführung anfangen können, sich heimisch zu fühlen; ähnliches gilt bei einer fehlenden Aufenthaltsperspektive.

Die Stärkung der Willkommens- und Anerkennungskultur gegenüber Kindern ist eine große und vor allem

gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die gesamte Gesellschaft muss sich Ausgrenzung und Diskriminierung widersetzen um gleichberechtigte Teilhabe umzusetzen.

Für eine lebendige Willkommenskultur fordern die zeichnenden Verbände und Organisationen, dass die Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte der UN-Kinderrechtskonvention für alle Flüchtlingskinder umgesetzt werden:

Die bestehenden asyl- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen müssen daraufhin überprüft werden, ob sie einer Willkommens- und Anerkennungskultur entgegenstehen und gegebenenfalls angepasst werden.

Diskriminierende Handlungsweisen gegenüber Kindern und Familien mit Fluchthintergrund müssen systematisch erfasst und verfolgt werden.

Die Situation von Flüchtlingskindern und ihrer Familien soll in der öffentlichen Darstellung in einer würde- und stärkeorientierten Weise gezeigt werden.

Für die Unterbringung von Asylsuchenden und Geduldeten müssen ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen, um nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Aspekte einer gelingenden sozialen Inklusion zu berücksichtigen.

Auf kommunaler, Landes- und Bundesebene soll ein für alle Kinder zugängliches Beschwerdesystem eingerichtet werden, das mit Ressourcen und einem klaren Mandat ausgestattet ist.

Teilhabe, Partizipation und Verantwortungsübernahme von Kindern und Jugendlichen mit Fluchthintergrund in Kita, Schule, Jugendhilfe, Unterkünften und in der Kommune sollen gezielt gefördert werden, sodass Kinder bei allen sie betreffenden Angelegenheiten gehört werden können.

Berlin, 31.10.2014

