

**LVR-Dezernat Jugend**  
LVR-Landesjugendamt Rheinland  
LVR-Fachbereich Jugend

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2256**

A04, A09, A19

LVR · Dezernat 4 · 50663 Köln

Frau  
Carina Gödecke  
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

**LVR**   
Qualität für Menschen

LVR-Landesjugendamt   
Auftrag Kindeswohl

Datum und Zeichen bitte stets angeben

16. Oktober 2014

Herr Göbel/  
Frau Steinbüchel  
Tel 0221 809-4038  
Fax 0221 809-6226  
dieter.goebel@lvr.de  
antje.steinbuechel@lvr.de

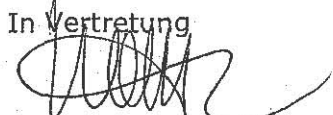
**„Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“,  
Zuschrift 16/497, Vorlage 16/2021, Stellungnahme 16/2049  
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend und  
des Integrationsausschusses am 30. Oktober 2014  
Ihr Schreiben vom 22. September 2014**

Sehr geehrte Frau Gödecke,

als Anlage erhalten Sie meine Stellungnahme zur Anhörung „Uneingeschränkte  
Rechte für junge Flüchtlinge“ am 30. Oktober 2014 zur weiteren Verwendung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

  
Renate Hötte  
Erste Landesrätin  
LVR-Dezernentin Jugend (komm.)

Anlage



Wir freuen uns über Ihre Hinweise zur Verbesserung unserer Arbeit. Sie erreichen uns unter der  
Telefonnummer 0221 809-2255 oder senden Sie uns eine E-Mail an [Anregungen@lvr.de](mailto:Anregungen@lvr.de)

LVR – Landschaftsverband Rheinland  
Dienstgebäude in Köln-Deutz, Landeshaus, Kennedy-Ufer 2  
Pakete: Ottoplatz 2, 50679 Köln  
LVR im Internet: [www.lvr.de](http://www.lvr.de)  
USt-IdNr.: DE 122 656 988, Steuer-Nr.: 214/5811/0027

Bankverbindung:  
Landesbank Hessen-Thüringen, Kto 60 061 (BLZ 300 500 00)  
IBAN: DE 84 3005 0000 0000 060061, BIC: WELADED  
Postbank Niederlassung Köln, Kto 564 501 (BLZ 370 100 50)  
IBAN: DE 95 3701 0050 0000 564501, BIC: PBNKDEFF370



LVR · Dezernat 4 · 50663 Köln

Frau  
Carina Gödecke  
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

16. Oktober 2014

Herr Göbel/  
Frau Steinbüchel  
Tel 0221 809-6213  
Fax 0221 809-6226  
dieter.goebel@lvr.de  
antje.steinbuechel@lvr.de

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend  
und des Integrationsausschusses am 30. Oktober 2014  
„Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“**

Sehr geehrte Frau Gödecke,

das LVR-Landesjugendamt Rheinland bedankt sich für die Gelegenheit zu einer Stellungnahme aus jugendhilferechtlicher Sicht im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend zu dem Thema „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“.

Die aktuelle Situation junger Flüchtlinge in Deutschland erfordert eine Überprüfung der bestehenden Handlungsmöglichkeiten. Diese betrifft verschiedene Aspekte und Regelungen, die jeweils unterschiedliche Umsetzungsprozesse nach sich ziehen.

**1. Änderung von Bundesrecht**

In der aktuellen Diskussion werden einige Gesetzesänderungen auf Bundesebene erwogen, um Inhalte der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) in deutschen Gesetzen zu verankern. Dies sind etwa die Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK im Aufenthaltsrecht, die Aufhebung des Arbeitsverbotes, die Abschaffung der Wohnsitzauflage und der Residenzpflicht, die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes bei gleichzeitiger Eingliederung in die Regelsysteme SGB II bzw. SGB XII, die Verankerung der UN-KRK in den Schutzbereich des § 60 AufenthG, die Abschaffung der Abschiebungshaft für minderjährige Flüchtlinge, die Einführung einer Regelung zum Ergänzungspfleger für asyl- und ausländerrechtliche Angelegenheiten und die Änderung der Handlungsfähigkeit von derzeit 16 auf 18 Jahre im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und Asylverfahrensgesetz (AsylverfG).



Wir freuen uns über Ihre Hinweise zur Verbesserung unserer Arbeit. Sie erreichen uns unter der Telefonnummer 0221 809-2255 oder senden Sie uns eine E-Mail an [Anregungen@lvr.de](mailto:Anregungen@lvr.de)

Wesentlich aus Sicht des LVR-Landesjugendamtes Rheinland sind insbesondere zwei Aspekte: die Anhebung der Handlungsfähigkeit auf 18 Jahre sowie die Einführung einer Regelung zum Ergänzungspfleger.

### **Anhebung der Handlungsfähigkeit im Ausländerrecht**

§§ 12 AsylverfG und 80 AufenthG regeln, dass ein 16- und 17-jähriger Ausländer eigenständig Verfahrenshandlungen im Ausländerrecht vornehmen kann, er also insoweit handlungsfähig ist. Diese Regelung hat zur Folge, dass 16- und 17-jährige Flüchtlinge im Ausländerrecht wie Erwachsene behandelt werden und eigenständig, ohne Vertretung durch einen Personensorgeberechtigten, einen Asylantrag stellen können. Obwohl sie für alle anderen Rechtsgeschäfte noch einen Vormund brauchen, benötigen sie diesen für das ausländerrechtliche Verfahren nicht.

Die Stellung eines Asylantrags überfordert die jungen Flüchtlinge allerdings häufig. Sie verstehen die deutschen Formulare und Anhörungen nicht und sind infolge von Traumatisierungen oft nicht in der Lage, alle (relevanten) Fluchtgründe anzuführen. Sie wissen nicht, dass es Alternativen zum Asylantrag gibt, und stellen voreilig einen Asylantrag. Sofern ein Asylantrag abgelehnt ist, haben die Flüchtlinge keine Möglichkeit mehr, Asyl in Deutschland zu erhalten. Daher ist es sinnvoll, die Handlungsfähigkeit im Ausländerrecht auf 18 Jahre heraufzusetzen, sodass 16- und 17-jährige Flüchtlinge nicht allein Asyl beantragen können.

Die Anhebung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht von 16 auf 18 Jahre und die damit verbundene Festschreibung des Vorrangs des Jugendhilferechts für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist auf Bundesebene Inhalt des Koalitionsvertrags der 18. Legislaturperiode (S. 110). Eine Landesinitiative im Bundesrat ist daher nicht zwingend erforderlich.

### **Einführung einer gesetzlichen Regelung zum Ergänzungspfleger**

Im ausländerrechtlichen Zusammenhang tritt auch die Problematik des Ergänzungspflegers auf. Die Familiengerichte bestellen auf Antrag des Jugendamtes einen Vormund für minderjährige Flüchtlinge, wenn sie unbegleitet nach Deutschland eingereist sind. Sind sie unter 16 Jahre alt, vertritt der Vormund den Flüchtling von Gesetzes wegen auch im ausländerrechtlichen Verfahren; sind sie 16 oder 17 Jahre alt, können sie ihren Vormund schriftlich mit der Vertretung im ausländerrechtlichen Verfahren bevollmächtigen.

Die Vormünder, oft Amtsvormünder aus dem Jugendamt, sind aufgrund der Komplexität des Ausländerrechts mit der Unterstützung ihres Mündels in diesem Bereich häufig überfordert. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Vertretung in ausländerrechtlichen Fragen einer auf diesem Fachgebiet spezialisierten Person zu übertragen.

Der Bundesgerichtshof hat jedoch im Mai 2013 (Az. XII ZB 530/11) entschieden, dass die Bestellung eines Rechtsanwaltes zum Ergänzungspfleger für einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling unzulässig ist. Vielmehr gehöre die Besorgung der ausländer- und asylrechtlichen Angelegenheiten des Mündels als Teil der Personensorge zum Aufgabengebiet des bestellten Vormundes. Ein Ergänzungspfleger könne nur bestellt werden, wenn der Vormund an der Ausübung der asyl- oder ausländerrechtlichen Angelegenheiten aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gehindert sei. Dabei reiche allein die fehlende einschlägige juristische Sachkenntnis des Vormundes für eine tatsächliche Verhinderung nicht aus.

Dies hat in der Praxis dazu geführt, dass nahezu keine Ergänzungspfleger mehr bestellt werden und die Vormünder sich das Wissen für das ausländerrechtliche Verfahren selbst aneignen oder eine rechtliche Vertretung durch einen Rechtsanwalt finanzieren müssen.

Sowohl die Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in NRW als auch die Handlungsempfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, an deren Erstellung das LVR-Landesjugendamt Rheinland mitgewirkt hat, spricht sich für die Beantragung von Ergänzungspflegern im ausländerrechtlichen Verfahren aus. Das LVR-Landesjugendamt Rheinland hält an dieser Empfehlung auch nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofs fest.

Die Änderung der Rechtslage im Hinblick auf die Einführung einer gesetzlichen Regelung zum Ergänzungspfleger wird daher befürwortet.

## **2. Änderung von Landesrecht**

Im Landesrecht werden in der aktuellen Debatte unter anderem eine Änderung des Schulgesetzes, eine Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG), Barleistungen statt Sachleistungen, keine Einschränkung der medizinischen Versorgung und die Durchsetzung der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe bei der Feststellung von Minderjährigkeit gefordert.

### **Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes**

Im Rahmen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes wird von der Freien Wohlfahrtspflege NRW folgende Ergänzung des § 1 FlüAG vorgeschlagen: „Die Gemeinden sind verpflichtet, ausländische Flüchtlinge im Sinne von § 2 aufzunehmen und menschen- und bedarfsgerecht unterzubringen, bei Kindern insbesondere unter Wahrung des Kindeswohls“.

Bei den Begriffen „menschen- und bedarfsgerecht“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die in der Praxis ausgelegt werden müssen. Es stellt sich damit die Frage, ob mit dieser Formulierung tatsächlich eine praktische Verbesserung der Wohnbedingungen erreicht werden kann, da die Begriffe unterschiedlich ausgelegt werden können.

Die Ergänzung für Kinder „unter Wahrung des Kindeswohls“ hat nur einen klarstellenden Charakter, da sich dies bereits unmittelbar aus der UN-KRK ergibt. Begleitete Flüchtlingskinder müssen schon jetzt unter Wahrung des Kindeswohls untergebracht werden. Für unbegleitete Flüchtlingskinder ist die Rechtslage sogar besser als für begleitete Flüchtlingskinder, da sie unter die Regelungen des SGB VIII fallen und nur in Einrichtungen untergebracht werden dürfen, die eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII erhalten haben (vgl. Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen, S. 16). Nach § 45 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII darf diese Erlaubnis nur erteilt werden, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist.

Die Ergänzung von § 1 Abs. 1 FlüAG würde nach Einschätzung des LVR-Landesjugendamts Rheinland aufgrund der Unbestimmtheit der Begriffe zu keiner unmittelbaren Verbesserung der Situation der jungen Flüchtlinge führen. Hilfreicher und in der Praxis schneller umsetzbar könnte die Erarbeitung von einheitlichen Standards für die Unterbringung von (jungen) Flüchtlingen sein. Hier können Regelungen etwa zur Raumgröße, Anzahl der sanitären Anlagen und Spielmöglichkeiten für Kinder festgeschrieben werden.

### **Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe bei Feststellung der Minderjährigkeit**

Im Hinblick auf die Feststellung von Minderjährigkeit unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge wird von der Freien Wohlfahrtspflege die Durchsetzung der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe gefordert. Allein das Jugendamt soll danach eine Altersfeststellung vornehmen dürfen.

Die Umsetzung dieses Änderungswunsches in die Praxis erscheint aus Sicht des LVR-Landesjugendamtes Rheinland schwierig.

Kommt der Erstkontakt nicht mit dem Jugendamt, sondern mit einer anderen Behörde, etwa der Ausländer- oder einer Polizeibehörde, zustande, muss diese Behörde eine erste Alterseinschätzung vornehmen, um bei möglicher Minderjährigkeit überhaupt das Jugendamt informieren zu können. Das Jugendamt ist bereits heute nicht an diese Einschätzung gebunden, da es die Voraussetzungen für die Erbringung von Jugendhilfe in eigener Verantwortung klären und sich bereits zu Beginn der Maßnahme einen eigenen Eindruck von dem Wahrheitsgehalt der Angaben des Flüchtlings verschaffen muss (Verwaltungsgericht Münster, Urteil vom 18. Februar 2005, Az. 9 K 58/03, Rnr. 23 – juris). § 33a SGB I findet hier gerade keine Anwendung (Verwaltungsgericht Münster, a.a.O., Rnr. 29 – juris).

Den Gerichten ist es aufgrund ihrer Unabhängigkeit unbenommen, etwa im Rahmen eines Verfahrens zur Vormundbestellung eine eigene Einschätzung des Alters vorzunehmen. Das Gericht muss in jedem Einzelfall prüfen, ob die Voraussetzungen für die Bestellung eines Vormunds, insbesondere die Minderjährigkeit, vorliegen. Es ist nicht möglich, den Gerichten eine Bindung an die Einschätzung des Jugendamtes vorzuschreiben.

Die Bestimmung des spätmöglichen Geburtstages innerhalb des eingeschätzten Geburtsjahres (31.12.) ist bereits heute durch die Rechtsprechung vorgegeben (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Juli 1984, Az. 9 C 156.83, Rnr. 11 – juris). Eine rechtliche Grundlage ist daher nicht erforderlich.

### **3. Änderung der Verwaltungspraxis**

Eine Änderung der Verwaltungspraxis ist insbesondere an zwei Stellen denkbar: im Zusammenhang mit der fehlenden Anwendung des SGB VIII bei der Umsetzung konkreter Hilfeleistungen und im Rahmen der Inobhutnahme/Clearing. In beiden Fällen könnten Mitarbeitende in Behörden, etwa dem Jugendamt, geschult und weitergebildet werden, um Handlungsmöglichkeiten nach aktueller Gesetzeslage auszuschöpfen.

Das LVR-Landesjugendamt Rheinland hat sowohl an der Erstellung der Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in NRW als auch an der Erstellung der Handlungsempfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAG LJÄ) zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen mitgewirkt. Beide Empfehlungen zeigen bestehende Handlungsmöglichkeiten auf und beschreiben ein Verfahren zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Sie benennen Grundlagen wie das Clearingverfahren zur Feststellung von Jugendhilfebedarf und beleuchten Fragen etwa zur Unterbringung, zur Vormundbestellung und zum Ausländerrecht.

Zugleich bietet das LVR-Landesjugendamt Rheinland Fortbildungen in diesem Bereich an und steht im Rahmen der rechtlichen Beratung zur Verfügung.

### **Fazit**

Da Gesetzesänderungen sehr kurzfristig nicht möglich sind, sollte zunächst auf bereits bestehende Handlungsmöglichkeiten zurückgegriffen werden, die rechtlich zulässig, aber in der Praxis noch nicht ausreichend bekannt und umgesetzt sind.

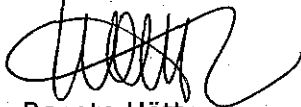
Hierbei sind Fortbildungen, aber auch Informationsbroschüren wie die Handreichung aus NRW und die Handlungsempfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter nützlich.

Gesetzliche Änderungen sollten ebenfalls in Angriff genommen werden, da davon auszugehen ist, dass die Zahlen im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in den nächsten Jahren weiter steigen werden, sodass sich viele Fragen auch in den kommenden Jahren stellen werden.

Das LVR-Landesjugendamt Rheinland spricht sich ausdrücklich für die Anhebung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht von 16 auf 18 Jahre und für die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Bestellung eines Ergänzungspflegers im ausländerrechtlichen Verfahren aus.

Schließlich befürwortet das LVR-Landesjugendamt Rheinland auch gesetzliche Änderungen im bundes- und landesweiten Verteilungsverfahren der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, um nicht nur wenige Kommunen außerordentlich zu beanspruchen. Aktuell wird ein Großteil der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge von nur sieben Kommunen in NRW (Aachen, Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Kempen, Köln) betreut. Eine Verteilung dieser Aufgabe auf sämtliche Kommunen würde zu einer deutlichen Verbesserung der Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und der betroffenen Kommunen führen. Die Änderung des bundesweiten Verteilungsverfahrens ist derzeit Gegenstand einer Gesetzesinitiative durch das Land Bayern (BR-Drs. 443/14 und 444/14).

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Renate Hötte  
Erste Landesrätin  
LVR-Dezernentin Jugend (komm.)