



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

23. Juni 2014

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-2590

Telefax 0211 871-

für die Mitglieder
des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend

60-fach

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am
26.06.2014**

Bericht der Landesregierung zur Broschüre „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge - Impulspapier zur UN-Kinderrechtskonvention“ der Freien Wohlfahrtspflege NRW

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

den von der Ausschussvorsitzenden, Frau Voßeler MdL, erbetenen schriftlichen Bericht zur Broschüre „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge - Impulspapier zur UN-Kinderrechtskonvention“ der Freien Wohlfahrtspflege NRW einschließlich der Beantwortung der Fragen der PIRATEN-Fraktion zum gleichen Thema übersende ich Ihnen zur Information der Mitglieder des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend des Landtags.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL



Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf
Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Bericht der Landesregierung zur Broschüre „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge - Impulspapier zur UN-Kinderrechtskonvention“ der Freien Wohlfahrtspflege NRW und unter Berücksichtigung der Fragen der Fraktion der PIRATEN dazu

Vorlage zur Sitzung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am 26.06.2014

Mit dem Impulspapier „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“ hat die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege mit Unterstützung weiterer zivilgesellschaftlicher Institutionen einen Beitrag zur Diskussion darüber vorgelegt, ob und wie weit die UN-Kinderrechtskonvention (UN KRK) im Bund und in den Ländern umgesetzt ist. Das Papier leistet einen Beitrag zu der Debatte, welcher Handlungsbedarf sich ggf. daraus ergibt, dass die Bundesrepublik Deutschland einen von ihr ursprünglich erhobenen Vorbehalt gegen die UN KRK zurückgenommen hat.

Die am 5. April 1992 in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getretene UN KRK ist aufgrund des seinerzeit erlassenen Zustimmungsgesetzes Teil des innerstaatlichen Rechts in Form eines Bundesgesetzes, das von den zuständigen Behörden zu beachten ist und dessen Umsetzung der vollständigen Kontrolle der zuständigen Gerichte obliegt.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 UN KRK ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Die Vertragsstaaten sind nach Absatz 2 des Abkommens verpflichtet, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.

Ein absoluter Vorrang gegenüber allen anderen Belangen wird dem Wohl des Kindes durch die Formulierung in Art. 3 Abs. 1 der UN KRK allerdings nicht eingeräumt, wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Abkommens ergibt. Das Wohl des Kindes ist ein Belang, der bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit staatlicher Maßnahmen zu

berücksichtigen ist. Er führt aber nicht dazu, dass die für alle Ausländer geltenden Vorschriften des Aufenthaltsrechts auf Kinder per se nicht anzuwenden wären.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte aus Anlass der Ratifizierung zu Artikel 2, Artikel 7 Abs. 2, Artikel 9, 10, 22 und 28 des Übereinkommens einen sogenannten „Ausländervorbehalt“ erhoben: „Nichts in dem Abkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.“

Im Frühjahr 2010 hat die Bundesregierung diesen Vorbehalt zurückgenommen. Der sich aus der Rücknahme des Vorbehalts ergebende politische Handlungsbedarf wird - wie schon die Wirkung des Ausländervorbehalts - unterschiedlich beurteilt.

Das Impulspapier betrifft im Wesentlichen Bundesrecht. Es fordert die Landesregierung unter anderem auf, sich für eine Änderung einzelner Bundesgesetze einzusetzen, um die Rechte junger Flüchtlinge zu verbessern. Die Autoren des Papiers bewerten sowohl die Zielrichtung der Flüchtlingspolitik für junge Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen als auch die Bemühungen der Landesregierung im Hinblick auf den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen grundsätzlich positiv. Gerade in letzterer Hinsicht ist es auch aus Sicht der Landesregierung mit der von MFKJKS und MIK gemeinsam erarbeiteten „Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen“ (<http://www.mfkjks.nrw.de/kinder-und-jugend/jugendliche-in-nrw/unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge.html>) gelungen, bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts gute Rahmenbedingungen zu schaffen. Maßgeblich hierfür war und ist die gute Kooperation mit allen beteiligten Akteuren, insbesondere auch mit der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.

Nach Auffassung der Landesregierung ist die UN KRK für alle Signatarstaaten und damit auch für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich. Sie teilt auch die Bewertung des Impulspapiers, dass junge Flüchtlinge gegenüber erwachsenen Flüchtlingen besonders verletzlich sind. Die Frage, ob die in der Broschüre erhobene

Forderung nach „uneingeschränkten Rechte“ dieser Personen die Änderung von Bundesrecht voraussetzt, bedarf einer sorgfältigen Prüfung, zumal die Rechtslage sich seit der Veröffentlichung des Impulspapiers in einzelnen Bereichen bereits geändert hat bzw. voraussichtlich demnächst ändern wird. Daher neigt die Landesregierung dazu, zunächst die bestehenden Handlungsmöglichkeiten des geltenden Rechts auszuschöpfen, wie sie das mit der bereits erwähnten „Handreichung“ gemacht hat.

Dem Ziel des Impulspapiers, die Rechte junger Flüchtlinge zu verbessern, misst die Landesregierung eine hohe Bedeutung zu. Dabei ist die Umsetzung der Rechtsnormen zu untersuchen, in denen diese Rechte geregelt sind. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen dem Vollzug des Kinder- und Jugendhilferechts und der Anwendung des Aufenthalts- und Asylrechts. Es ist nicht zu leugnen, dass sich die zuständigen Behörden bei der Umsetzung der einschlägigen Gesetze, dazu zählt auch das Bundesausbildungsförderungsgesetz oder das Schulrecht, in einem Spannungsfeld bewegen. Zumindest wird dies von den Akteuren „vor Ort“ so empfunden.

Die Frage, welche Rechtsnorm im Einzelfall vorrangig zu berücksichtigen ist, kann bei den zuständigen Behörden zu Unsicherheiten und Unklarheiten führen, die junge Flüchtlinge benachteiligen können. Dieses Spannungsfeld ist auch aus Sicht der Landesregierung bislang noch nicht zufriedenstellend gelöst und muss auf Bundesebene geklärt werden.

Dies vorausgeschickt, nimmt die Landesregierung zu den in dem Impulspapier behandelten Themen Stellung, wobei aufgrund der kurzen Frist nicht auf alle Detailfragen eingegangen wird:

"Primat der Jugendhilfe" (S. 4)

Wie bereits erwähnt, gibt es keinen absoluten Vorrang des Kindeswohls und daher auch kein „Primat“ der Jugendhilfe vor anderen Rechtsbereichen. Die für die Rechtstellung von Flüchtlingen einschlägigen Gesetze, dazu zählen das SGB VIII und das Aufenthaltsgesetz, sind unter aktueller Rechtslage rechtlich gleichrangig.

Soweit der Vollzug dieser Gesetze zu Widersprüchen führt, sind diese derzeit im Wege der Auslegung unter Beachtung der UN KRK aufzulösen.

Kinderrechte stärken (S. 8)

- **Kindeswohl im humanitären Aufenthaltsrecht (S. 8)**

Entgegen der Auffassung der Verfasser der Broschüre ist der einfache Gesetzgeber durch die UN KRK nicht verpflichtet, den Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen gegenüber anderen Personengruppen zu privilegieren. Eine Anpassung des bestehenden Erlasses des MIK NRW zu § 25 Abs. 5 AufenthG ist daher nicht erforderlich. Der Erlass zeigt den Anwendungsbereich des § 25 Abs. 5 AufenthG iVm Art 8 EMRK, wie er maßgeblich durch die Rechtsprechung des EGMR, BVerwG und Oberverwaltungsgerichte bestimmt wird, auf.

- **Gestaltungsauftrag der Jugendhilfe (S. 8)**

Grundsätzlich gilt, dass die Leistungen der Jugendhilfe allen Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern offen stehen, sofern sie rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben.

Die Aufgaben der Jugendhilfe (z. B. Inobhutnahmen) sind nicht an einen Aufenthaltsstatus gekoppelt. Damit sind die Aufträge der Jugendhilfe in Hinblick auf Schutz und Förderung von positiven Lebensbindungen gegenüber Flüchtlingskindern verankert. Die praktische Umsetzung ist eine gemeinsame Aufgabe von freier und öffentlicher Jugendhilfe. In Folge möglicherweise kollidierender oder überlagernder Regelungen im Aufenthalts- und Asylrecht bzw. Widersprüchen im Vollzug können weiterhin Unsicherheiten und Unklarheiten sowie teilweise rechtliche Beschränkungen eine vollständige Inanspruchnahme der Angebote der Jugendhilfe erschweren oder gar verwehren. Auch hier hat es jedoch in den vergangenen Jahren viele Lösungsansätze gegeben, die auf gangbaren Wegen zur Vereinbarung der beiden Rechtsgebiete basieren, z.B. im Hinblick auf Ferienfreizeiten. Nichtsdestotrotz wird an diesem Beispiel auch deutlich, dass von einem

Vorrang der Jugendhilfe derzeit nicht ausgegangen werden kann. Das beschränkende Rechtsgebiet ist hier weiterhin das Aufenthaltsrecht.

Vor diesem Hintergrund wird es weiter erforderlich und auch erfolgversprechend sein, den Austausch von Jugendhilfe und Ausländerwesen zu fördern, um gemeinsam bestmögliche Bedingungen für Flüchtlingskinder und junge Flüchtlinge zu gestalten. Hierbei sind die Expertise und das Engagement der freien Jugendhilfe unabdingbar.

Bildung und Ausbildung (S. 8 ff)

- **Integrationskurse (S. 9)**

Im Rahmen der 9. Integrationsministerkonferenz am 19./20. März 2014 in Magdeburg forderten die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder den Bund auf, die BR-Initiative der Länder zur Teilnahme von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern, Ausländerinnen und Ausländern mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie Flüchtlingen im laufenden Asylverfahren und Geduldete am Integrationskurs (BR-Drucksache 756/13) in eine gesetzliche Regelung zu überführen und die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, damit auch alle berechtigten Zugewanderten einen Integrationskurs tatsächlich besuchen können.

Die genannte Bundesratsinitiative wurde in verschiedenen Ausführungen im Bundesrat eingebracht. Die Version mit einem Änderungsvorschlag von NRW und Berlin wurde angenommen und beim Deutschen Bundestag eingebracht. Bislang gibt es hierzu noch keine Gesetzgebungsinitiative.

Sollte die Bundesratsinitiative Erfolg haben, könnten junge Flüchtlinge, die nicht mehr schulpflichtig sind und das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, einen Jugendintegrationskurs besuchen.

Soziale Rechte (S. 11 ff)

- **Wohnsitzauflage (S.11)**

Die Forderung der Abschaffung der Wohnsitzauflagen unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status ist aus fachlicher Sicht nicht nachvollziehbar, weil es im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen bereits ausreichend Möglichkeiten zur Änderung, ggf. Streichung, einer wohnsitzbeschränkenden Auflage - gerade auch in den angeführten Beispielen - im Einzelfall gibt. Die grundsätzliche Beibehaltung des Instruments der wohnsitzbeschränkenden Auflagen ist insbesondere erforderlich, um bei dem Bezug von öffentlichen Leistungen eine überproportionale fiskalische Belastung einzelner Länder und Kommunen zu vermeiden.

- **Wohnbedingungen / Gemeinschaftsunterkunft (S. 11 f)**

Im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Gemeinden zur Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen nach § 1 Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) ist es selbstverständlich, dass dies unter Umständen geschieht, die menschenwürdig und bedarfsgerecht sind und das Kindeswohl beachtet wird. Das Land macht den Gemeinden keine Vorschriften hinsichtlich der Art der Unterbringung und Versorgung, damit die Gemeinden eigenverantwortlich und entsprechend den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen die beste Lösung finden können. Wenn die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33 wie beabsichtigt bis Juli 2015 in nationales Recht umgesetzt sein wird, wird zu prüfen sein, inwieweit die für Unterbringungseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen geltenden Standards an diese Richtlinie anzupassen sind.

In Anbetracht der Zugangszahlen von über 109.000 Flüchtlingen (bundesweite Erstanträge in 2013) und der Prognose des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für 2014 über 175.000 Erstanträge steht die Bereitstellung einer Unterbringung zur Vermeidung von Obdachlosigkeit an erster Stelle. Dies kann sowohl in Gemeinschaftsunterkünften wie auch in Wohnungen erfolgen. Einige Kommunen haben sich dafür entschieden, Letzterem den

Vorzug gegeben. Die Mehrzahl bleibt jedoch bei Gemeinschaftsunterkünften, um möglichst kurzfristig die dringend erforderlichen Kapazitäten für die Unterbringung zu gewährleisten.

- **Residenzpflicht (S. 12)**

In NRW können sich sowohl Asylbewerber als auch vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer erlaubnisfrei im gesamten Gebiet des Landes vorübergehend aufhalten. Die bundesgesetzlichen Regelungen des § 58 AsylVfG und § 61 AufenthG verwehren es, diesen beiden Personengruppen generell ohne Erlaubnis das Verlassen des Landesgebiets zu ermöglichen. NRW ist jedoch bestrebt, mit den angrenzenden Nachbarländern Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hessen gegenseitiges Einvernehmen darüber zu erzielen, dass von § 58 Abs. 6 AsylVfG Gebrauch gemacht wird und sich Asylbewerber zukünftig vorübergehend im Gebiet des jeweiligen anderen Landes aufhalten dürfen, ohne hierfür einer Erlaubnis zu bedürfen. Eine derartige Erweiterung der räumlichen Bewegungsfreiheit ist für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer nach dem AufenthG nicht möglich.

In ihrem Koalitionsvertrag auf Bundesebene haben CDU, CSU und SPD 2013 vereinbart, die räumliche Beschränkung neu zu regeln. Danach soll bei Studium, Berufsausübung und -ausbildung in der Regel ein Anspruch auf Befreiung u.a. von der räumlichen Beschränkung bestehen.

- **Grundversorgung Asylbewerberleistungsgesetz (S. 13)**

Entsprechend dem Koalitionsvertrag 2012 - 2017 zwischen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN setzt sich das Land Nordrhein-Westfalen auf Bundesebene für die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) unter Wahrung der Kostenneutralität für Kommunen und Land ein. In seiner 903. Sitzung am 23.11.2012 hat der Bundesrat beschlossen, die von den Ländern Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Nordrhein-Westfalen eingebrachte Bundesratsinitiative zur Abschaffung des AsylbLG und Einbeziehung der betroffenen Personengruppen in die bestehenden Leistungssysteme nach Sozialgesetzbuch II und XII nicht zu verfolgen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat am 13. Juni 2014 den Entwurf einer Novelle des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) übermittelt, mit dem die Vorgaben des Bundesverfassungsurteils vom 18.07.2012 umgesetzt werden. Diese Vorgaben setzen fest, dass die Grundleistungen für Leistungsempfänger nach dem AsylbLG in der Höhe mit den Leistungen der sonstigen Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) gleichzusetzen sind, d.h. sie sind anzuheben. Darüber hinaus stellte das BVerfG in o.g. Urteil fest, dass das AsylbLG ebenfalls Regelungen vermissen lässt, die die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen hinsichtlich Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sichern.

In der Arbeitsgemeinschaft für Migration und Flüchtlingsfragen (ArgeFlü) verständigten sich die Länder frühzeitig darauf, bundesweit einheitliche Regelungen hinsichtlich der Umsetzung des BVerfG-Urteils zu treffen. Dies wurde in Nordrhein-Westfalen in Form von Hinweisen des MIK zu der Umsetzung des o.g. BVerfG-Urteils umgesetzt. In diesem Zusammenhang wurden die Gemeinden bezüglich der Gewährung von Leistungen analog zu dem im SGB II geregelten Bildungs- und Teilhabepaket darüber informiert, dass auch den Asylbewerbern Leistungen, wie sie das Bildungs- und Teilhabepaket vorsieht, zu gewähren sind.

Wie § 3 Absätze 1 und 2 AsylbLG verbindlich vorgeben, werden die Grundleistungen vorrangig durch Sachleistungen gedeckt. Allerdings hat das MIK die Gemeinden mit Erlass vom 05.06.2013 darauf hingewiesen, dass im Einklang mit der Rechtsprechung der Sozialgerichte Leistungsempfängern i.S.d. § 2 AsylbLG, die über eine Dauer von 48 Monaten Grundleistungen nach § 3 erhalten haben, bevorzugt Barleistungen zu gewähren sind. Dabei hat das MIK besonders die positiven Aspekte von Barleistungen herausgestellt.

Die in § 1a AsylbLG geregelte Leistungseinschränkung ist der Ausnahmefall, sie ist von der zuständigen Behörde nach einer Abwägung im Einzelfall zu treffen. Diese Einzelfallregelung kann nicht durch eine generelle Regelung per Erlass aufgehoben werden.

- **Medizinische Versorgung (S. 14)**

§ 4 AsylbLG regelt die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt. Diese werden ergänzt durch die Leistungen, die § 6 Absätze 1 und 2 AsylbLG ausdrücklich auch für Kinder vorsehen.

Die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderlichen ärztlichen und zahnärztlichen Behandlungen einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen sind von den Gemeinden zu gewähren, vgl. § 4 Absatz 1 AsylbLG. Darüber hinaus stellen die zuständigen Behörden die ärztliche und zahnärztliche Versorgung einschließlich der amtlich empfohlenen Schutzimpfungen und medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen sicher, vgl. § 4 Absatz 3 AsylbLG. Zusätzlich können im Einzelfall Leistungen gewährt werden, wenn sie zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sowie zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten sind, vgl. § 6 Absatz 1 AsylbLG. Des Weiteren wird Personen, die besondere Bedürfnisse haben, wie beispielsweise unbegleitete Minderjährige oder Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt, vgl. § 6 Absatz 2 AsylbLG.

Damit ist die erforderliche medizinische Versorgung von Minderjährigen, die von den Gemeinden in eigener Zuständigkeit als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit wahrgenommen wird, gewährleistet. Abgesehen davon, dass dem MIK bislang keine Sachverhalte bekannt geworden sind, die nahelegen, dass diesen Kindern in Nordrhein-Westfalen die ihnen zustehenden gesetzlichen Leistungen nicht oder zu spät gewährt werden, verbietet es auch die Natur einer pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheit, den Gemeinden vorzuschreiben, wie sie das Gesundheitswesen organisieren.

- **Recht auf ein Konto (S. 14)**

Der hier angesprochene Konflikt mit dem Geldwäschegesetz ist aufenthaltsrechtlich nicht zu lösen. Eine Änderung der §§ 48 ff AufenthG i.V. mit den §§ 5 ff AufenthV allein mit Blick auf die Einrichtung von Girokonten für Geduldete erscheint nicht sachgerecht. Die genannten Paragraphen gelten für alle Ausländer, unabhängig vom Alter. Bei Vorliegen der geltenden ausländerrechtlichen Voraussetzungen genügt ein Ausländer der Ausweispflicht mit der Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung, wenn diese mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehen und als Ausweisersatz bezeichnet ist. Diese Bescheinigung wird auf Antrag erteilt. Der Antrag kann auch von einem Minderjährigen bzw. seinem Vormund gestellt werden.

- **Fehlende Anwendung der Jugendhilfe (S. 15)**

§ 55 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG, wonach ein Ausländer ausgewiesen werden kann, wenn er Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie oder Hilfe für junge Volljährige nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch erhält, soll nach dem aktuellen Referentenentwurf zum Bleiberecht und zur Aufenthaltsbeendigung des Bundesministeriums des Innern (BMI) entfallen. Abgesehen davon sind bereits jetzt Anwendungsfälle des § 55 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG kaum denkbar, da der Wortlaut sich nur auf die jungen Ausländer bezieht, die, oder deren Eltern, sich illegal in Deutschland aufhalten und eine stationäre Hilfe benötigen.

Darüber hinaus würden Fortbildungsangebote und ein besserer Austausch zwischen Jugend- und Ausländerbehörden für Mitarbeitende in Behörden und NGOs sicher auch zu mehr Handlungssicherheit im Kontext der Handlungsoptionen und spezifischen Hilfebedarfen der jungen Flüchtlinge führen.

Recht auf Familie (S. 16 ff)

- **Beurkundung der Geburt (S. 16)**

Die Beurkundung einer Geburt richtet sich nach den bundesgesetzlichen Vorschriften des Personenstandsgesetzes (PStG) und der Personenstandsverordnung (PStV). Geburtsurkunden aus den Personenstandsregistern beweisen die Geburt sowie die sonstigen Angaben über den Personenstand der Personen, auf die sich der Eintrag bezieht (§ 54 PStG).

Die Eintragung einer Geburt soll insbesondere dem Nachweis der Abstammung des Kindes dienen. Dazu werden gemäß § 21 PStG Vor- und Familiennamen der Eltern beurkundet. Es gelten die allgemeinen Grundsätze des Personenstandsrechts, wonach in Personenstandsregister nur Namen eingetragen werden, deren Richtigkeit auf Grund von Personenstandsurkunden geprüft worden ist. Kann die Mutter (bzw. können die Eltern) ihre Identität nicht beweisen, weil dem Standesamt keine geeigneten Nachweise zu den Angaben über sie (bzw. die Eltern des Kindes) vorgelegt werden, kann die Beurkundung gemäß § 7 PStV zurückgestellt und eine Bescheinigung hierüber ausgestellt werden. Da dem deutschen Personenstandsrecht die Beurkundung eines elternlosen Kindes fremd ist, wird die Mutter im Geburtsregister mit einem erläuternden Zusatz „Identität nicht nachgewiesen“ und nach dem Geburtsnamen des Kindes der Zusatz "Namensführung des Kindes nicht nachgewiesen" eingetragen, welche die Beweiskraft des Eintrags einschränken. In diesen Fällen kann ein beglaubigter Registerausdruck ausgestellt werden, nicht aber eine Geburtsurkunde (§ 35 PStV).

Personenstandsurkunden haben dieselbe Beweiskraft wie die Beurkundungen in den Personenstandsregistern und dienen gleichsam der Verwendung im Rechts- und Geschäftsverkehr. Keine Beweiskraft entfalten allerdings die in Personenstandsregistern eingetragenen Hinweise. Ob und welche Schwierigkeiten bei nicht vorliegender Geburtsurkunde im Rechts- und Geschäftsverkehr auftreten, kann nicht abstrakt beantwortet werden. Dies hängt vielmehr maßgeblich davon ab, zu welchem konkreten Zweck und von wem die Vorlage einer Geburtsurkunde im jeweiligen Einzelfall verlangt wird.

- **Familienzusammenführung (S. 16)**

1. Familiennachzug zu Kindern - § 36 Abs. 1 AufenthG

Diese relativ neue Möglichkeit eines Nachzugs von Eltern zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ist auf anerkannte Flüchtlinge beschränkt, da nur in diesen Fällen generell von dem Grundsatz abgewichen werden soll, dass das Kind zu seinen Eltern gehört und den Eltern nachzieht und nicht umgekehrt.

Unbegleitete Minderjährige, die nicht als Flüchtlinge anerkannt sind, erhalten in der Regel einen humanitären Aufenthaltstitel, wenn sie mangels Kenntnis ihrer genauen Herkunft / Herkunftsfamilien gleichsam anstelle ihrer Familie Aufenthalt, Unterkunft und Unterstützung in Deutschland erhalten.

2. Familiennachzug von Kindern - §§ 29 Abs. 3, 32 und 36 Abs. 2 AufenthG

Die Einschränkungen - auch des Kindernachzugs - betreffen in erster Linie Ausländer mit einem für einen vorübergehenden Aufenthalt gedachten humanitären Aufenthaltstitel sowie Ausländer, die auf der Basis einer Bleiberechtsregelung in Deutschland einen Aufenthaltstitel erhalten. Auch dieses Thema ist Gegenstand des bereits erwähnten Referentenentwurfs zum Bleiberecht und zur Aufenthaltsbeendigung. Dieser sieht insbesondere Verbesserungen für Resettlement-Flüchtlinge vor.

Die Anforderungen an den Nachzug von Kindern ab dem 16. Lebensjahr gelten nur, wenn der Lebensmittelpunkt nicht zusammen mit den Eltern oder dem allein personensorgeberechtigten Elternteil in das Bundesgebiet verlegt werden soll. Die Sprachanforderung bzw. die positive Integrationsprognose dienen hierbei dem Kindeswohl und sollen unnötige Anpassungsschwierigkeiten verhindern.

Die Forderung eines generell erleichterten Nachzugs auch für Geschwister und von Großeltern (§ 36 Abs. 2 AufenthG) ist problematisch, da sie über den Schutz der Familie aus Art. 6 GG und auch über das allgemein für das Kindeswohl erforderliche hinausgeht. Die gesetzliche Möglichkeit, im Fall einer

außergewöhnlichen Härte den Nachzug zu erlauben, erscheint für Familienangehörige, die nicht zur Kernfamilie zählen, sachgerecht und damit ausreichend.

- **Trennung des Kindes von Mutter oder/und Vater (S. 17)**

Gemäß SGB VIII ist die Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegenden Pflicht. Damit kommt dem „Recht auf Familie“ eine zentrale Bedeutung zu.

Auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen, ergänzt durch Vereinbarungen auf der Verwaltungsebene kann gewährleistet werden, dass Familienverbände zusammen bleiben. Die Leitlinie, Familienverbände nicht zu trennen und insbesondere auf die Belange von Kindern Rücksicht zu nehmen, findet sich in den Formulierungen der §§ 47, 50 und 51 AsylVfG wieder. Die Länder haben sich in diesem Sinne auf ein Verfahren verständigt, das den Bestand des Familienverbandes sicherstellt, indem Ehegatten und/oder minderjährige Kinder von Folgeantragstellern immer gemeinsam einem Bundesland zugewiesen werden.

Wenn Folgeantragsteller mit Ehegatten und/oder minderjährigen Kindern in einer Erstaufnahme des Landes Nordrhein-Westfalen vorstellig werden, besteht für die Erstantragsteller - anders als für die Folgeantragsteller - die Pflicht, zunächst in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, vgl. § 47 AsylVfG. Der Folgeantragsteller wird nicht erneut einer Gemeinde zugewiesen, sondern der ehemalige Zuweisungsbescheid lebt wieder auf. Er hat in der Gemeinde, der er früher zugewiesen war, seinen Wohnsitz zu nehmen. Um auch in diesen Fällen den Bestand des Familienverbandes zu erhalten, wird von den begleitenden Familienangehörigen beim BAMF ein Antrag auf Befreiung von der Verpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen gestellt, dem regelmäßig stattgegeben wird, so dass die Familienangehörigen gemeinsam mit dem Folgeantragsteller ihren Wohnsitz an dem Ort der letzten Zuweisungsentscheidung nehmen können.

Asyl und Aufenthalt (S. 18 ff)

- **Handlungsfähigkeit (S. 18)**

In dem Koalitionsvertrag auf Bundesebene haben CDU, CSU und SPD im Jahr 2013 vereinbart: „Wir werden die Handlungsfähigkeit im Asyl- und Aufenthaltsrecht auf 18 Jahre anheben und dadurch den Vorrang des Jugendhilferechts für unbegleitete Flüchtlinge festschreiben.“ Einer Bundesratsinitiative bedarf es deshalb nicht.

- **Flughafenverfahren (S. 18)**

Gemeinsam mit zwei anderen Bundesländern hat Nordrhein-Westfalen im Bundesrat bereits einen Entschließungsantrag zur Abschaffung des Flughafenverfahrens nach § 18a AsylVfG eingebracht (Drs. 391/12), der in der Sitzung des Innenausschusses vom 06.09.2012 allerdings keine Mehrheit fand. Außerdem wurde Ende 2012 durch das MIK eine schriftliche Bitte zur Abschaffung des Flughafenverfahrens an das Bundesministerium des Innern gerichtet, der dieses aber nicht nachgekommen ist.

- **Wege aus der Duldung (S. 19)**

Die Einschätzung zum politischen Erfolg bisheriger Bleiberechtsregelungen haben viele Landesregierungen, auch NRW, geteilt. Mit der BR-Drs. 505/12 hat der Bundesrat, auch auf Initiative NRW, einen Beschluss gefasst, der die Schwellen des § 25a AufenthG senkt und mit einem § 25 b AufenthG die Einführung eines stichtagslosen, altersunabhängigen Bleiberechts vorsieht. Der o.g. Referentenentwurf des BMI zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes greift diesen Beschluss des Bundesrates teilweise auf. Humanitäre Aufenthaltstitel werden in NRW gemäß den gesetzlichen Anforderungen erteilt.

- **Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen (S. 19 f)**

Zu dem Vorschlag, minderjährigen Flüchtlingen einen rechtmäßigen Aufenthalt auch dann zu gewähren, wenn die Eltern die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht nicht (mehr) erfüllen, ist festzustellen,

dass Aufenthaltstitel in NRW gem. den gesetzlichen Anforderungen verlängert werden.

- **Daueraufenthalt (S. 20)**

Die Kritik kann nicht nachvollzogen werden: Über § 26 Abs. 4 wird § 35 AufenthG entsprechend den Regelungen von Kindern, die nach Abschnitt 6 ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht haben, auch bei humanitären Aufenthaltserlaubnissen angewandt. Diese Sonderregelung für ein eigenständiges Dauerbleiberecht wird damit einheitlich als Begünstigung für Ausländer angewandt, die als Minderjährige ihr Aufenthaltsrecht von den Eltern ableiten.

- **Abschiebung von Minderjährigen / Abschiebungshaft (S. 21)**

Das deutsche Ausländerrecht hat keine eigenständigen kinderspezifischen Abschiebungsverbote oder -hindernisse normiert. Art. 3 Abs. 1 UN KRK sieht aber vor, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Dem Kindeswohl kommt bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, eine besondere Bedeutung zu. Das Kindeswohl ist Teil des Rechts auf Privat- und Familienleben, das Art. 8 EMRK und Art. 6 GG bereits garantiert.

Gleiches gilt für die Ingewahrsamnahme Minderjähriger zur Sicherung von Abschiebungen. Hier setzen die Richtlinien für den Abschiebungsgewahrsam im Land NRW (AHaftRL) vom 19.1.2009 (SMBl 26) für die Inhaftierung Minderjähriger sehr hohe Hürden und stellen das Kindeswohl in den Vordergrund. Unter 16-jährige dürfen per se nicht in Gewahrsam genommen werden und im abgelaufenen Jahr wurde kein einziger Minderjähriger (16-/17-jährige) in Abschiebungshaft genommen. Verstöße gegen die RL wurden bisher nicht festgestellt.

- **Irregulärer Aufenthalt / aufenthaltsrechtliche Illegalität (S. 22)**

Die vorgeschlagene Bundesratsinitiative zu § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG wird nicht befürwortet. Die Übermittlung der Daten ist nach dem Gesetzeswortlaut

auf die Erforderlichkeit für die Zwecke/Aufgaben der Ausländerbehörden beschränkt. Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen sind bereits nach dem Gesetzeswort von der Übermittlungspflicht ausgenommen.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) (S. 23 ff)

- **Inobhutnahme / Clearing (S. 23)**

Mit dem in der Handreichung „Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in NRW“ vorgesehenen Verfahren zum Umgang mit UMF in Hinblick auf aufenthalts- und asylrechtliche Schritte wurde der untergesetzliche Spielraum bei der zeitlich vorgelagerten Anwendung des Jugendhilferechts gegenüber dem Aufenthalts- und Asylrecht ausgeschöpft. Die Überschneidung der Rechtsgebiete kann nur durch die Anhebung der aufenthalts- und asylrechtlichen Verfahrensfähigkeit auf 18 Jahre beendet werden. Gemäß des Koalitionsvertrages auf Bundesebene ist ein entsprechendes gesetzgeberisches Handeln vorgesehen.

Die Umsetzung der Handreichung ist darüber hinaus eine gemeinsame Aufgabe aller an der Erarbeitung Beteiligten. Der für den 17.09.2014 dazu geplante Fachtag der Freien Wohlfahrtspflege wird neben einer finanziellen Förderung auch durch eine fachliche Beteiligung des Landes unterstützt. Der Umsetzungsprozess wird darüber hinaus seitens des Landes und in Abstimmung mit den Landesjugendämtern weiter begleitet.

- **Feststellung von Minderjährigkeit / Alterseinschätzung (S. 24)**

Die Feststellung der Minderjährigkeit ist ein zentraler Aspekt im Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen.

Sie ist gemäß der bereits erwähnten Handreichung und der Rechtsprechung zu SGB VIII in Verantwortung der Jugendämter zu treffen. Soweit so verfahren wird, ist eine Änderung in § 49 Abs. 6 AufenthG nicht erforderlich, da nach dem Wortlaut des § 49 Abs. 6 S. 3 AufenthG Maßnahmen zur Feststellung der Identität nur zulässig sind, wenn die Identität in anderer Weise, insbesondere durch Anfragen bei anderen Behörden, nicht oder nicht rechtzeitig oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Da das

Jugendamt als andere Behörde zur Ermittlung des Lebensalters grundsätzlich zur Verfügung steht, ist eine Anwendung von § 49 Abs. 6 S. 1 AufenthG im Hinblick auf die Feststellung des Lebensalters in der Praxis nicht erforderlich.

- **Vormundschaften (S. 24)**

Mit § 42 Abs. 3 SGB VIII ist die Pflicht des Jugendamtes normiert, unverzüglich die Bestellung eines Vormunds zu veranlassen. Die Norm sagt damit nichts über einen Zeitraum bis zur tatsächlichen Entscheidung des Familiengerichtes über die Bestellung aus. Aufgrund des Fehlens Personensorgeberechtigter scheint eine zügige Bestellung durch die Familiengerichte fachlich geboten. Dies ist jedoch von den Familiengerichten unabhängig im Einzelfall zu entscheiden.

Die Frage der Beförderung der Einhaltung einer Rangfolge bei der Bestimmung der Vormundschaft (Einzel-, Vereins-, Amtsvormundschaft) war bereits Gegenstand des „Fachgespräches UMF in NRW“. Hier wurde festgestellt, dass dies aus Sicht aller Beteiligten fachlich sinnvoll wäre. Unter Berücksichtigung der steigenden Fallzahlen ist eine entsprechende Umsetzung jedoch schwer realisierbar. Soweit die Jugendhilfe in Form von Amtsvormundschaften betroffen ist, liegt zudem die finanzielle Verantwortung beim örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Aus juristischer Sicht ist das Bestehen einer bestimmten Rangfolge bei der Bestellung von Vormündern differenziert zu betrachten: Aus §§ 1791a Abs. 1 S. 2, 1791b Abs. 1 S. 2 BGB ergibt sich, dass vorrangig ein ehrenamtlicher Einzelvormund zu bestellen ist. Ob ein entsprechendes Rangfolgeverhältnis auch zugunsten der Vereinsvormundschaft vor der Amtsvormundschaft besteht ist rechtlich nicht abschließend geklärt. So ist z.B. nach der einschlägigen obergerichtlichen Rechtsprechung des OLG Hamm kein weiteres zu befolgendes Rangfolgeverhältnis gegeben.

Darüber hinaus wird auf die bestehende Beratungs- und Qualifizierungsangebote der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen verwiesen. Seitens des Landes kann hier eine interkommunale Verständigung über die Ausrichtung dieses Angebotes auf Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nur angeregt werden.

- **Rechtsvertretung in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen / Ergänzungspflegschaft (S. 25)**

Gemäß höchstrichterlicher Entscheidung besteht kein Anspruch auf Bestellung einer Ergänzungspflegschaft für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Aufenthalts- und asylrechtlichen Vertretung. Ob diese grundsätzliche Entscheidung, die in Hinblick auf eine Amtsvormundschaft gefallen ist, für alle anderen Formen der Vormundschaften gilt, kann nicht abschließend beurteilt werden. Der Begründung der Entscheidung lässt sich zwar eine Beschränkung auf Amtsvormundschaften nicht entnehmen, jedoch wäre zumindest in Hinblick auf ehrenamtlich geführte Einzelvormundschaften eine endgültige Klärung dieser Frage sinnvoll. Die Rechtsprechung erfolgte zudem im Nachgang der Abstimmung über die Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. In dieser ist die Empfehlung formuliert, dass die Jugendämter regelmäßig die Bestellung einer Ergänzungspflegschaft beim Familiengericht beantragen sollen. Aus Sicht der Jugendhilfe wird diese Empfehlung aufrechterhalten. Auswirkungen aus einer Normierung der Pflicht zur Bestellung in § 42 SGB VIII wären vor dem Hintergrund der genannten Rechtsprechung zu prüfen.

- **Zurückweisung (S. 25)**

Die Zurückweisung eines Ausländers, der unerlaubt einreisen will (§ 15 Abs. 1 AufenthG), ist Aufgabe der mit dem Grenzschutz betrauten Bundespolizei. Sofern die Jugendämter Kenntnis über die Einreise eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings in ihren Jugendamtsbezirk erhalten, sind sie berechtigt und verpflichtet, diesen in Obhut zu nehmen.

- **Abschiebung aus der Jugendhilfe (S. 26)**

Die Behauptung, aus Jugendhilfeeinrichtungen werde abgeschoben, ist nicht nachvollziehbar. Dem MIK sind derartige Fälle nicht bekannt. Eine Abschiebung aus der Jugendhilfe wäre zudem grundsätzlich an die rechtzeitige Information des Vormunds über eine entsprechende aufenthaltsrechtliche Entscheidung gebunden.

+++++

Zu den ergänzenden Fragen der Fraktion der PIRATEN werden folgende Informationen gegeben:

Angaben zu Flüchtlingskindern unter 6 Jahren

Daten zur Zahl der Flüchtlingskinder unter 6 Jahren in NRW lassen sich dem Ausländerzentralregister (AZR) nicht entnehmen. Das AZR definiert nur die Altersgruppe bis 16 Jahre. Insbesondere zu der Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, die keinen Asylantrag gestellt haben, gibt es keine separate Auswertung. Die Gesamtzahl dieser Personen ist lediglich eine Teilmenge der in der Tabelle gelisteten Zahlen. Der Status „Flüchtlingskind“ existiert nicht.

AZR-Statistik zum Stichtag 30.04.2014

Bundesland Nordrhein-Westfalen

GESAMTÜBERSICHT	Alters- gruppe
	Bis 16
<i>völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe insgesamt</i>	17.302
nach § 22 Satz 1 AufenthG (Aufnahme aus dem Ausland)	14
nach § 22 Satz 2 AufenthG (Aufnahme durch BMI)	39
nach § 23 Abs. 1 AufenthG (Aufnahme durch Land)	3.956
nach § 23 Abs. 2 AufenthG (besondere Fälle)	367
nach § 23a AufenthG (Härtefallaufnahme durch Länder)	383
nach § 24 AufenthG (vorübergehender Schutz)	3
nach § 25 Abs. 1 AufenthG (Asylberechtigter)	309
nach § 25 Abs. 2 AufenthG (Flüchtlingseigenschaft zuerkannt)	3.714
nach § 25 Abs. 2 AufenthG (subsidiärer Schutz) gewährt	340
nach § 25 Abs. 3 AufenthG (Abschiebungshindernisse)	1 780
nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG (dringende persönliche oder humanitäre Gründe)	891
nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG (Verlängerung wegen außergewöhnlicher Härte)	758
nach § 25 Abs. 5 AufenthG (rechtliche oder tatsächliche Gründe)	4.610

nach § 25 Absatz 4b AufenthG (Drittstaatsangeh., Opfer einer Straftat nach § 10 Abs. 1 o. § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG)	-
nach § 25a Abs. 1 AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden)	62
nach § 25a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden: Eltern)	4
nach § 25a Abs. 2 Satz 2 AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden: Geschwister)	72
Aussetzung der Abschiebung (Duldungen)	8.666

Quelle: Ausländerzentralregister

Im Hinblick auf die vorschulische Bildung liegen keine Erkenntnisse zur Anzahl der Flüchtlingskinder vor, da das Merkmal „Flüchtling“ unterschiedliche Sachverhalte umfasst und in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik nicht erhoben wird.

Flüchtlingskinder und deren Eltern, sofern sie rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben, haben die gleichen Ansprüche auf frühe Förderung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege wie deutsche Kinder. Flüchtlingskinder ohne Aufenthaltsstatus haben zwar keinen Zugangsanspruch zu vorschulischer Bildung, da es auch nach internationalem Recht für die vorschulische Bildung keine der Schulpflicht entsprechende Pflicht gibt, aber sie können dennoch grundsätzlich die Angebote der frühen Bildung wahrnehmen. Die Entscheidung darüber, nach welchem Verfahren und unter Beteiligung welcher Institutionen Flüchtlingskinder an Angeboten der frühkindlichen Bildung teilnehmen können, wird – immer vorausgesetzt, dass die Eltern bzw. Personensorgeberechtigten die Betreuung wünschen bzw. unterstützen - im Rahmen der Jugendhilfeplanung vor Ort getroffen. Die örtliche Zuständigkeit des Jugendhilfeträgers ergibt sich nach § 86 SGB VIII aus dem tatsächlichen Aufenthalt des Kindes und seiner Eltern. Die Förderung des Kindes sollte sich – wie im Übrigen bei allen Kindern, die ein Betreuungsangebot in Anspruch nehmen - an den individuellen Bedarfen des Kindes ausrichten. Die wesentlichen Kernpunkte dieses Bildungsverständnisses finden sich im KiBiz-Änderungsgesetz, das am 4. Juni vom Landtag verabschiedet worden ist.