

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter und überörtlichen Erziehungsbehörden

Juli 1990

Empfehlungen zur Gewährung von Erziehungshilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Asylbewerber — überarbeitete Fassung —

1. Ansprüche auf Gewährung von Leistungen der Jugendhilfe

Für die asylberechtigten sowie die im Rahmen humanitärer Hilfsmaßnahmen des Bundes und der Länder aufgenommenen Kinder und Jugendlichen (§ 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22.7.1980 — BGBl. I S. 1057, 1058 —) ergibt sich die Rechtspflicht zur Gewährung der im jeweiligen Einzelfall erforderlichen Erziehungshilfen aus der Genfer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951¹⁾ (vgl. auch § 3 Gesetz über das Asylverfahren²⁾, § 1 des o.a. Gesetzes vom 22.7.1980), denn Art. 23 der Genfer Konvention verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland als den Staat, in welchem diese Flüchtlinge Zuflucht gefunden haben, dazu, diesem Personenkreis auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge die gleichen Leistungen wie seinen eigenen Staatsangehörigen zu gewähren.

Für die anderen ausländischen Kinder und Jugendlichen (Asylbewerber, geduldete Ausländer) gilt das Haager Minderjährigenschutzabkommen (MSA) vom 5.10.1961³⁾.

Nach diesem Übereinkommen sind für die Anordnung von Schutzmaßnahmen in erster Linie die Behörden des Staates, in dem der Minderjährige seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (Behörde des Aufenthaltsstaates), zuständig. Sie haben die nach ihrem innerstaatlichen Recht vorgesehenen Maßnahmen zu treffen (Art. 1 und 2 MSA). Nach Art. 13 gilt dieses Übereinkommen auch für solche Minderjährige, die keinem der Vertragsstaaten angehören. Obwohl in diesem Übereinkommen lediglich von Schutzmaßnahmen (Art. 1) gesprochen wird, sind alle Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch das MSA verpflichtet, auch diesen ausländischen Kindern und Jugendlichen in gleichem Umfang wie deutschen Kindern und Jugendlichen die im jeweiligen Einzelfall erforderlichen, insbesondere erzieherischen Hilfen nach dem JWG zu gewähren. Denn spezielle Maßnahmen zum Schutze der Person sind nach deutschem Jugendhilferecht untrennbar mit der Gewährung der hierzu erforderlichen finanziellen, aber auch sonstigen Leistungen verbunden (vgl. insbesondere Jans-Happe § 1 JWG Anm. 2 C m. weiteren Nachw.).

Danach haben alle unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen unabhängig davon, ob sie die Rechtsstellung eines Flüchtlings haben, entweder nach der Genfer Konvention oder nach dem Haager Minderjährigenschutzabkommen in gleichem Umfang wie deutsche Kinder und Jugendliche Anspruch auf Gewährung der erforderlichen erzieherischen Hilfen nach dem JWG⁴⁾.

Dies gilt auch für Leistungen nach § 6 Abs. 3, 75 a JWG, wenn die jungen Volljährigen die Voraussetzungen für eine solche Hilfestellung erfüllen.

- 1) Ratifiziert für die Bundesrepublik Deutschland durch das Gesetz betreffend das Abkommen vom 28.7.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 1.9.1953 (BGBl. II S. 559); vgl. auch Gesetz zu dem Protokoll vom 31.1.1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 11.7.1969 (BGBl. II S. 1293)
- 2) Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz — AsylVfG vom 16.7.1982 (BGBl. I S. 946), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 6.1.1987 (BGBl. I S. 89)
- 3) Ratifiziert für die Bundesrepublik Deutschland durch das Gesetz zu dem Haager Übereinkommen vom 5.10.1961 über die Zuständigkeit der Behörden und das anzuwendende Recht auf dem Gebiet des Schutzes von Minderjährigen vom 30.4.1971 (BGBl. II S. 217)
- 4) Zur Kostenerstattungspflicht vgl. auch ZSpr., Entsch. vom 5.3.1986 — B 70/82 — mit weiteren Nachw. in EuG 41, 126 ff.

Federführende Stelle: Landschaftsverband Rheinland — Landesjugendamt —, Kennedy-Ufer 2,
Postfach 21 07 20, 5000 Köln 21 • Fernruf: (02 21) 8 09-0

2. Bestellung eines gesetzlichen Vertreters

Da die Eltern der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und Asylbewerber an der Ausübung der elterlichen Sorge wenigstens auf längere Zeit gehindert sind, hat das Vormundschaftsgericht nach § 1674 BGB das Ruhen der elterlichen Sorge festzustellen und einen Vormund oder Pfleger zu bestellen (§§ 1773, 1779 u. 1909 BGB).

Bei der Auswahl des Vormundes sollte angestrebt werden, einen Einzelvormund oder einen Vereinsvormund zu bestellen, weil sich dies in der Praxis insbesondere dann bewährt hat, wenn der Einzel- oder Vereinsvormund mit dem Kulturkreis vertraut ist, aus dem diese Minderjährigen kommen. Unabhängig davon sollte auch versucht werden, Kontakte zu Landsleuten zu fördern, aus denen sich im weiteren Verlauf auch die Übernahme der Vormundschaft ergeben kann. Sind keine geeigneten Einzel- oder Vereinsvormünder vorhanden, hat das örtlich zuständige Jugendamt dafür Sorge zu tragen, daß unverzüglich eine Amtsvormundschaft / Amtspflegschaft eingerichtet wird. Sofern bei der Bestellung eines Vormundes / Pflegers zeitliche Verzögerungen oder sonstige Schwierigkeiten auftreten, besteht nach § 1693 BGB die Möglichkeit, das Vormundschaftsgericht zu veranlassen, selbst die im Interesse des Minderjährigen erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

3. Klärung des ausländerrechtlichen Status

Für die Ausgestaltung der nach dem JWG zu gewährenden erzieherischen Hilfen ist von wesentlicher Bedeutung, welchen ausländerrechtlichen Status die Kinder und Jugendlichen haben. Diese Fragen sind letztlich durch den gesetzlichen Vertreter zu klären.

Für die im Rahmen humanitärer Hilfsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland aufgenommenen unbegleiteten Flüchtlingskinder (§ 1 des o.a. Gesetzes v. 22.7.80) und die asylberechtigten Kinder und Jugendlichen ist ihr ausländerrechtlicher Status geklärt.

Bei den anderen Kindern und Jugendlichen muß letztlich der jeweilige gesetzliche Vertreter wenigstens dann, wenn es sich um Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren handelt, darüber entscheiden, ob ein Asylantrag gestellt werden soll, während 16 Jahre alte und ältere Jugendliche den Asylantrag selbst stellen können (§ 6 AsylVfG).

Wenn das Jugendamt zum gesetzlichen Vertreter bestellt worden ist, hat es daher nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob ein Asylantrag zu stellen ist. In Zweifelsfällen, insbesondere wenn die Minderjährigen aus Krisengebieten kommen, wird es sich empfehlen, einen solchen Asylantrag zu stellen. Andererseits wird jedoch bei einem älteren Jugendlichen (ab 16 Jahren) von einer solchen Antragstellung gegen dessen erklärten Willen abzusehen sein, wenn dieser auch nach einer ausreichenden Beratung bei seiner Entscheidung verbleibt.

Im Rahmen der Prüfung, ob ein Asylantrag gestellt werden soll, aber auch für die künftige Ausgestaltung der Hilfe wird es weiter von Bedeutung sein, ob, unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens, erwartet werden kann oder muß, daß der Minderjährige voraussichtlich für einen nicht von vornherein absehbaren Zeitraum in der Bundesrepublik verbleibt, weil er beispielsweise aus den sog. Ostblockstaaten¹⁾ oder aus anderen Staaten²⁾ kommt, in die aus humanitären oder politischen Gründen bis auf weiteres von einer Abschiebung abgesehen wird (§§ 14, 17 Ausländergesetz vom 28.4.1965 (BGBl. I S. 353), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 6.1.1987 (BGBl. I S. 89)). In diesem Rahmen wird empfohlen, mit der zuständigen Ausländerbehörde Verbindung aufzunehmen.

4. Ausgestaltung der Hilfe

4.1 Da alle unbegleiteten ausländischen Minderjährigen unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status Anspruch auf die Gewährung notwendiger erzieherischer Hilfen haben (vgl. Ziffer 1), die nach dem JWG von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendämter, Landesjugendämter / überörtl. Erziehungsbehörden) zu gewähren sind, muß auch sichergestellt werden, daß diese ihre sich aus dem JWG und dem Haager Minderjährigenschutzabkommen ergebenden Verpflichtungen (vgl. u.a. Art. 1, 8, 9 Abs. 1 MSA) erfüllen können. Daher sollten die Ausländerbehörden gebeten werden, unverzüglich auch das örtlich zuständige Jugendamt zu unterrichten, sobald ausländische Kinder und Jugendliche bei ihnen vorsprechen.

4.2 Minderjährige sollten grundsätzlich nicht in Sammellagern und Gemeinschaftsunterkünften (§ 23 AsylVfG) untergebracht werden.

4.3 Bei unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen, die im Rahmen humanitärer Hilfsmaßnahmen aufgenommen wurden oder als Asylberechtigte anerkannt sind, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß sie auf einen nicht absehbaren Zeitraum, dem im Hinblick auf ihr Alter und ihre Entwicklung eine ihrer Persönlichkeit prägende Bedeutung beizumessen ist, in der Bundesrepublik bleiben. Insoweit muß die Erziehungshilfe vorrangig auf die Integration dieser Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft ausgerichtet sein. Aufgabe der Jugendhilfe ist es daher, diese Kinder und Jugendlichen über die allgemeine erzieherische Betreuung und Förderung hinaus auch schulisch und / oder beruflich zu fördern, um ihnen in der Bundesrepublik eine angemessene Erwerbstätigkeit und unabhängige Lebensführung zu ermöglichen.

¹⁾ vgl. Zeitschrift für das Fürsorgewesen (ZfF) 1986 S. 106-107

²⁾ vgl. Schuth in ZfF 1986 S. 217-221, insbes. S. 217

4.4 Die zu gewährenden Hilfen sind an den Bedürfnissen der Minderjährigen auszurichten. Dabei ist auf ihre soziokulturelle, insbesondere auch religiöse Entwicklung Rücksicht zu nehmen. Die von freien Trägern der Jugendhilfe aus der Arbeit mit diesem Personenkreis gewonnenen Erfahrungen sollten genutzt oder geeignete Berater hinzugezogen werden.

4.5 Die Aufenthaltsdauer von Kindern und Jugendlichen, die sich als Asylbewerber oder als geduldete Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, ist bei Beginn von Jugendhilfemaßnahmen nicht absehbar. Aus diesem Grund verbieten sich Einschränkungen in der erzieherischen und schulischen Hilfe. Je nach individuellen Fähigkeiten sollte die Möglichkeit für qualifizierte Bildungsabschlüsse geboten werden.

Hierauf muß sich auch die individuell angemessene berufliche Förderung anschließen.

Gleichzeitig erscheint es erforderlich, die kulturelle Identität zu fördern und Bindungen an das Heimatland zu wahren.

4.6 Bei Asylbewerbern gilt für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Berufsausbildung eine Wartezeit von mindestens einem Jahr (§ 19 Abs. 1 a Arbeitsförderungsgesetz — AFG —¹⁾). Diese endet erst, wenn dem Asylantrag entsprochen wird (§ 19 Abs. 1 c AFG).

Aus der Sicht der Jugendhilfe ist die Anwendung dieser Bestimmung auf Jugendliche und junge Volljährige äußerst problematisch. Dies insbesondere deshalb, weil eine offensiv agierende Jugendhilfe darauf angewiesen ist, minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen trotz ihres zeitlich begrenzten Aufenthaltes in der Bundesrepublik durch kontinuierliche schulische und berufliche Bildungsmaßnahmen eine persönliche Lebensperspektive vermitteln zu können. Notwendige begleitende erzieherische Hilfen werden nämlich erst dann wirksam, wenn eine klare Orientierung für den Alltag besteht.

Die Einbindung in die Projekte der beruflichen Vorbereitung, für die keine Wartezeit nach § 19 AFG besteht, ist dort sinnvoll, wo ein Jugendlicher diese Maßnahmen benötigt. Leistungsfähige junge Menschen müssen auch entsprechend ihrer Qualifikationen gefördert werden.

5. Leistungen nach dem sog. Garantiefonds

Für den Personenkreis der ausländischen Kinder und Jugendlichen kommen grundsätzlich auch Leistungen nach dem sog. Garantiefonds²⁾ in Betracht. Dies gilt jedoch nicht für Asylbewerber.

Soweit erzieherische Hilfen erforderlich sind, sind diese regelmäßig im Rahmen der Erziehungshilfe nach dem JWG zu gewähren. Im übrigen ist es aber möglich, ergänzend auch besondere Hilfen nach dem sog. Garantiefonds in Anspruch zu nehmen, insbesondere spezielle sprachliche Förderungsmaßnahmen und ähnliche Maßnahmen, die im wesentlichen wegen des Wechsels aus einem anderen Kulturkreis erforderlich sind und als Spezialförderung angeboten werden.

6. Kostenerstattung durch die Länder

Die in einem Teil der Bundesländer (Flächenstaaten) bestehenden Vorschriften über die Erstattung der Jugendhilfeaufwendungen für ausländische Kinder und Jugendliche enthalten voneinander abweichende Regelungen sowohl hinsichtlich des förderungsfähigen Personenkreises als auch hinsichtlich des Erstattungsumfangs, u.a. der Dauer der Kostenerstattung durch die Länder.

Wegen der Unterschiedlichkeit der Regelungen wird auf diese Erstattungsvorschriften der Länder im Rahmen dieser Empfehlungen im einzelnen nicht eingegangen.

¹⁾ Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25.6.1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Art. 2 d. Gesetzes vom 6.1.1987 (BGBl. I S. 89, insbes. S. 92; Änd. § 19 AFG)

²⁾ Allgemeine Verwaltungsvorschriften über Beihilfen zur Eingliederung junger Aussiedler, junger Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) sowie junger ausländischer Flüchtlinge — sog. Garantiefonds — (AVV-GF) vom 17.12.1981 (GMBl. 1982 S. 65-72) —