

# **Uneingeschränkte Rechte für geflüchtete Kinder und Jugendliche**

## **Impulspapier 2017 zur weiteren Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention**

(Überarbeiteter Vortrag vom FW-Fachtag am 27. September 2017 in Düsseldorf)

Sehr geehrter Herr Lamontain, lieber Paul Krane-Naumann,  
liebe Kolleginnen und Kollegen von Öffentlichen und Freien Trägern,  
sehr geehrte Damen und Herren,

### **Vorbemerkung:**

In den letzten drei Jahren, seit 2014 veranstaltete die Freie Wohlfahrtspflege NRW diese Tagung mit dem Titel „Der erste Augenblick entscheidet!“, jeweils im Herbst in diesem Raum. Dabei ging es im Kern um die Gruppe der Unbegleiteten Minderjährigen Flüchtlinge (UMF) in NRW in den Jahren 2014, 2015 und 2016. Es ging also um die mehr als 14.000 UMF in diesem Zeitraum allein in NRW, um deren Unterbringung, Betreuung und Begleitung im Rahmen des SGB VIII. Es ging um die Ausgestaltung des „Staatlichen Wächteramtes“ und um das Primat der Kinder- und Jugendhilfe. Ein großer Kraftakt von vielen! Eine Erfolgsgeschichte - im Rückblick! Aber auch mit starker Kritik, vorgetragen von mächtigen Gegnern, wie die Debatten um eine SGB VIII-Reform in der ablaufenden Legislaturperiode offenbarten.

Den Bericht der Landesregierung über die Umsetzung des Landesausführungsgesetzes (5. AG-KJHG) zum Kinder- und Jugendhilfegesetz erwarten wir mit Spannung. Er muss eigentlich in diesen Tagen (30.9.) erscheinen.

Heute nun geht es hier um alle jungen Flüchtlinge in NRW – unbegleitet wie begleitet, schätzungsweise an die 100.000 Mädchen und Jungen. Die Vorbereitungsgruppe für diese Tagung hat sich zu dieser notwendigen Ausweitung entschieden (da durch die hohe Aufmerksamkeit auf UMF die nicht minder schweren Lebenslagen vieler Begleiteter Minderjähriger nicht oder zu wenig Beachtung fanden). Und sie hofft mit der Vorlage des aktualisierten Impulspapiers der Freien Wohlfahrtspflege die

Diskussion um eine vollumfängliche Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention für alle geflüchteten Mädchen und Jungen weiter voranzutreiben.

Mein Vortrag gliedert sich in drei Punkte: (1) Kopfschütteln, (2) Impulspapier 2017 und (3) Erfahrungen mit dem Impulspapier 2014. Neben eigenen Fotos benutze ich für die Präsentation öffentliches Bildmaterial u.a. von UNICEF-Deutschland (Anlage).

## **1 Kopfschütteln**

Die UN-Kinderrechtskonvention wurde am 20. November 1989 von der UN-Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und trat am 5. April 1992 in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Mit 196 Staaten, die die Konvention bisher unterzeichnet haben, gehört sie zu den weltweit meistratifizierten völkerrechtlichen Verträgen. Bereits die Ratifizierung durch Deutschland führte bei so manchem Beobachter/Beobachterin zu unwirschem Kopfschütteln, hinterlegte doch Deutschland die Urkunde mit einer Vorbehaltserklärung, die 18 Jahre lang bestehen sollte. Sie lautete: „Nichts in dem Übereinkommen 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 Aufenthaltes zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen“.

2010 wurde dieser Vorbehalt fallen gelassen. „Jetzt gilt die UN-Kinderrechtskonvention uneingeschränkt auch in Deutschland“, jubelte auch ich, gemeinsam mit vielen Engagierten für die Kinderrechte. Auf die Frage, welche Gesetze die Bundesregierung der neuen Rechtslage anzupassen gedenke, antwortete diese, es bestehe kein Regelungsbedarf. Erneutes Kopfschütteln! Und der schleichende

Verdacht, dass der Vorbehalt nur unsichtbar geworden ist, aber weiterhin sein Unwesen treibt, Ungleichbehandlung und Diskriminierung verbreite und die UN-Kinderrechte für geflüchtete Kinder und Jugendliche einschränke. Die Streichung des Vorbehalts blieb konsequenzlos! Unter diesem Eindruck entstand über das Kopfschütteln hinaus ein reger Austausch zwischen der Kinder- und Jugendhilfe, der Flüchtlingsberatung und Vertreterinnen und Vertretern von Flüchtlingsorganisationen über die rechtlichen Spezialregelungen für Flüchtlingskinder und – jugendlichen und deren Überwindung. Aus diesem Diskurs der sehr unterschiedlichen Systeme sozialer Arbeit, der sehr wohl erheblichen Regelungsbedarf feststellte, entstand die Auflistung Thema – Ausgangslage – Lösungsmöglichkeiten, die unter dem Dach der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Impulspapier 2014, aktualisiert 2017, wird.

Übrigens: Am 4. April 2017 feierte in Berlin die Regierung in einem Festakt das Inkrafttreten der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland vor 25 Jahren. Begleitet wurde das Jubiläum von überwiegend kritischen Stimmen wie von Terre des Hommes, dem Deutschen Kinderhilfswerk sowie der National Coalition, „die auch die Etablierung von gleichen Rechten für alle Kinder ohne Diskriminierung beispielsweise aufgrund von Herkunft oder Aufenthaltsstatus“ betonen.

Bereits im März 2017 würde es Franz Hamburger, den sehr geschätzten Migrationspädagogen aus Mainz, nicht mehr wundern, „wenn die im Jahr 2010 beseitigten Vorbehalte gegen die Geltung der Kinderrechtskonvention wieder eingeführt würden“ – aus seinem Redebeitrag auf dem Deutschen Jugendhilfetag in Düsseldorf angesichts des Wandels von der Willkommenskultur zur Abschreckungspolitik mit dem gesellschaftlichen Rechtsruck und den jüngsten Verschärfungen im Aufenthalts- und Asylrecht. Natürlich - mit einem Kopfschütteln!

Kommen wir zum Impulspapier 2017:

## 2 Das Impulspapier 2017 der FW NRW

Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention, der Artikel zu Flüchtlingskindern, lautet: „Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ein Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt oder ... als Flüchtling angesehen wird, angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte erhält, die in diesem Übereinkommen oder in anderen internationalen Übereinkünften ... festgelegt sind, und zwar unabhängig davon, ob es sich in Begleitung seiner Eltern oder einer anderen Person befindet oder nicht.“

Das Impulspapier versteht sich, wie sein Vorgänger, als Sammlung von Themen mit einer Ist- und einer Soll-Zustandsskizze, Ausgangslage - Lösungsmöglichkeiten. Diese Sammlung spiegelt in erster Linie die vielfachen Erfahrungen und Anzeigen aus der Praxis wieder. Eine lediglich auf einen Abgleich der nationalen und Ländergesetze mit der UN-Kinderrechtskonvention zielende, rechtssystematische Arbeit stand nicht zur Debatte. Die Zuordnung der jeweiligen Themen in 6 Kapiteln hat sich bewährt und ist somit erhalten geblieben. Die Kapitel im Einzelnen (nachzulesen auf S. 4 der Broschüre):

1. Stärkung der Kinderrechte
2. Zugang zu Bildung und Teilhabe
3. Soziale Rechte
4. Familie
5. Asyl und Aufenthalt
6. UMF

Bei den Themen innerhalb der Kapitel gibt es jedoch starke Veränderungen, ausgelöst vor allem durch die sog. Asylpakete 1 und 2, das Abschiebungsbeschleunigungsgesetz von 2017 und das sog. UMF-Verteilungsgesetz von November

2015. So halbierten sich z.B. die Themen im UMF-Kapitel von sechs auf die drei folgenden Themen:

- Feststellung der Minderjährigkeit (hier sind nach wie vor medizinische Verfahren möglich, die entwürdigend sind)
- Vormundschaften und
- die Rechtsvertretung in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen /Ergänzungspflegschaft

Die früheren Themen wie Inobhutnahme/Clearing und Abschiebung aus der Jugendhilfe sind vorallem durch das UMF-Verteilungsgesetz abgearbeitet. Das Thema „Zurückweisung“ wanderte in das Kapitel Asyl und Aufenthalt, da diese Maßnahmen i.d.R. vor der Feststellung als UMF stattfinden.

Als besonders positiv seit 2014 erkennen wir die Heraufsetzung der Handlungsfähigkeit auf das 18. Lebensjahr sowie die gesetzliche Durchsetzung des Primats der Kinder- und Jugendhilfe – zumindest für die Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen (am 11. Juli 2017 waren dies immerhin noch 12.866 Jungen und Mädchen – die tagesaktuellen Zahlen erfahren Sie verlässlich bei Frau Steinbüchel von der Landesverteilstelle NRW im LVR-Landesjugendamt). Positiv - dazu gehören ebenfalls die Landesprogramme im Elementarbereich („Brückenprojekte“) und in der Kinder- und Jugendarbeit („Gut gegen Fremdeln“), ein Programm übrigens aus dem Haushaltstitel 68 und eben nicht nur aus dem laufenden Kinder- und Jugendförderplan - ergänzt um das Programm „Prävention sexueller Mißbrauch und Wertevermittlung“. Dies bringt Kontinuität in der Arbeit, schuf reaktionsschnell Investitionen in Menschen und integriert mindestens so gut wie Schule angesichts der deutlich mehr gewordenen Kinder und Jugendlichen. Und das alles, soweit ich es überblicke, schnell, pragmatisch und in großem Vertrauen. Dafür herzlichen Dank!

Besonders negativ hingegen schlagen sich die massiven Verschärfungen des Asylrechts nieder und führen zur akuten Verschlechterung der Rechte von geflüchteten Kindern und Jugendlichen und deren Familien. Die Einführung der Unterscheidung in sichere und unsichere Herkunftsländer, die Aussetzung und Verhinderung von Familienzusammenführung, die Ausweitung der Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes NRW, die so zu bildungsfernen Letztaufnahmeeinrichtungen mit dem Ziel der Rückführung oder Abschiebung mutieren..., um nur drei der Verschlechterungen zu nennen. Hiergegen laufen bereits Stellungnahmen und Proteste wie „Abschiebestopp nach Afghanistan“ (u.a. Freie Wohlfahrtspflege NRW, Aktionsgemeinschaft Junge Flüchtlinge) oder „Schule für Alle und von Anfang an“ (Flüchtlingsrat NRW). So stehen auch die Themen Familie und Bildungszugang im Impuls 2017 stärker im Vordergrund und lösen die früheren TOP-Themen wie Alterseinschätzung und Clearing ab.

Für viele junge Flüchtlinge ist der 18. Geburtstag mit Ängsten verbunden: Wo werde ich wohnen, werde ich weiterhin betreut und unterstützt, kann ich in Deutschland bleiben und kann ich meinen Bildungsweg fortsetzen? Z.B. wenn Volljährige die Bleiberechtsregelung des § 25a AufenthG erfüllen, können jedoch deren Eltern und minderjährige Geschwister nicht begünstigt werden. Oder - sollten Kinder von Eltern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder nur einer Duldung volljährig werden, gilt für sie nicht mehr das Abschiebungshindernis, welches die Eltern weiterhin schützt. Oder – letztes Beispiel UMF: Wenn im Asylverfahren kein Schutzstatus erreicht werden konnte, droht die Abschiebung ab Vollendung des 17. Lebensjahres – auch denen, die nach Heimatrecht erst mit 21 Jahren die Volljährigkeit erreichen. Erschwerend kommt dazu, dass die Vormundschaft mit Erreichen der Volljährigkeit endet und in der Praxis Jugendämter zu wenige Hilfen für

junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) gewähren. Auch die Themen rund um dieses „Volljährigkeitsloch“, dank Volker Maria Hügel, sind neu aufgenommen worden.

Für eine vertiefende Beschäftigung mit einzelnen Themen weise ich auf die Foren hin, die sich ja in etwa an der Kapitelstruktur des Impulspapiers orientieren.

Die Merkmale des Impulspapiers sind geblieben:

... es zeigt entlang der Lebenslagen der jungen Menschen eine Fülle von Benachteiligungen

... es benennt Verantwortlichkeiten und Mechanismen, die einer Teilhabe von Flüchtlingskindern im Wege stehen. Und

... es verweist auf konkrete Schritte hin zu einer vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland.

Ein wesentliches Qualitätsmerkmal der Impulspapiere liegt darin, dass Akteure/-innen aus der Flüchtlingshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe sich austauschen und sich gemeinsam für die uneingeschränkten Rechte von geflüchteten Kindern und Jugendlichen einsetzen. Vielleicht nehmen Sie das Impulspapier 2017 mit in Ihre Kommune und schauen, was dort in Ausschüssen und Behörden geht, wohl wissend, dass die wesentlichen gesetzlichen Einschränkungen auf der Bundesebene entschieden werden.

Bevor ich zu drittens: „Bisherige Erfahrungen“ komme, noch ein Wort zur Arbeitsweise: Ohne die Autorinnen und Autoren und deren Expertise gäbe es das Papier nicht! Und ohne die Freie Wohlfahrtspflege NRW gäbe es nicht den Rahmen und die Plattform für die politischen Initiativen zur weiteren Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Also – auch das Impulspapier 2017 ist ein Wir-Produkt, das von weiteren 17 Landesorganisationen der Zivilgesellschaft unterstützt wird und in den politischen Prozess unseres Landesparlaments eingebracht werden wird - damit

„In the best interest of the child“ die Verfahren und Maßnahmen verbessert und ausgestaltet werden.

### **3 Bisherige Erfahrungen mit dem Impulspapier 2014**

Die parlamentarische Befassung mit dem Impulspapier im Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend des Landtags (am 26.06.2014) sowie die öffentliche Anhörung in gemeinsamer Sitzung von Integrationsausschuss und Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend im Landtag NRW am 30.10.2014 verdeutlichten die damaligen Widersprüche zwischen Aufenthalts-/Asylgesetz und der UN-Kinderrechtskonvention. Im Bericht der damaligen Landesregierung waren der Vorrang des Kindeswohls und die rechtliche Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe unklar. Nachrang, Gleichrang, Vorrang kennzeichneten die nebulöse (nicht nur) sprachliche Positionierung. Dies änderte sich erst mit dem Bundesgesetzgebungsverfahren zum UMFerteilungsgesetz im Herbst 2015 und dem hervorragenden 5. AG – KJHG NRW. Hier wurde der Jugendhilfe die Zuständigkeit für das Clearingverfahren bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zuerkannt – ein Paukenschlag in großer Not!

In den Stellungnahmen der Sachverständigen in der Anhörung am 30.10.2014 gab es eine deutliche Mehrheit, die sich für eine stärkere Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention für Flüchtlingskinder aussprachen. Auf Seiten der Politik wurde indes hinterfragt, wie rechtsverbindlich die UN-Kinderrechtskonvention sei – internationale Abmachung vs. nationales Recht.

Zu dieser Zeit standen die Debatten bereits stark unter dem Thema „Umgang mit UMF“, sodass die Breite der Themen des Impulspapiers kaum zum Tragen kam.

Neben diesen Erfahrungen im parlamentarischen Raum war das Papier auch der Ausgangspunkt für die Freie Wohlfahrtspflege NRW, die Ad-hoc-Kommission „Junge

Flüchtlinge“ einzurichten. Darüber hinaus berichten einige Verbände, das Impulspapier sei für ihre Schulungs- und Fortbildungszwecke, auch über NRW hinaus, sehr gut einsetzbar.

Zu den Erfahrungen gehören allerdings auch zwei Muster von Debatten, auf die ich noch eingehen will und die ein naives Vorgehen vereiteln. Unterschwellig und eher emotional geht es in der ersten Debatte um „Meine/Unsere vs. Deren Kinder“. Eine gemeinsame Verantwortung für alle unsere Kinder, für den Nachwuchs, für die Zukunft wird durch Spaltung und Egoismus geleugnet. Frage: Wie teilbar sind die universellen Kinderrechte?

Die zweite Debattenform entstand nach der Gewalttat von Berlin. Anis Amri, der mit einem LKW auf dem Berliner Weihnachtsmarkt viele Menschen umbrachte, wird zum Sinnbild des jugendlichen Gefährders und Terroristen, obwohl er bereits lange volljährig war. Das fremde Kind wird einmal mehr zur Bedrohung. Die einfachen Botschaften von Kinderaugen, Unschuld und Schutzbedürftigkeit verlieren an Boden. Das tote Flüchtlingskind, das an der türkischen Küste lag, löst keine Empathie, kein Mitleid mehr aus. Frage: Wie stark stumpfen wir ab?

Der 1. Augenblick entscheidet: Fremder Flüchtling oder zu beschützendes Kind? Wen sehen wir? Für die Freie Wohlfahrtspflege NRW sind die Kinderrechte unteilbar. Sie gelten für alle – ohne Einschränkungen auch für die geflüchteten Mädchen und Jungen.

Abschließend habe ich drei Anliegen an das neue NRW Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, dessen Zusammensetzung für unseren Impuls vielversprechend klingt:

1.) Verteidigen Sie auf Bundesebene weiterhin den nordrhein-westfälischen Umgang mit UMF und organisieren Sie dafür Mehrheiten. Die SGB VIII – Reform mag als

gescheitert gelten, aber die Ideen und Vorschläge, „der Geist“ ist ja nicht weg. Verhindern Sie die Installierung einer Jugendhilfe 1. und 2. Klasse.

2.) Wir brauchen ein Sofortprogramm für die Kinder und Jugendlichen in den NRW-Landeseinrichtungen, für deren umgehende Beschulung! Der Grundsatz „Kinder teilen das asylrechtliche Schicksal ihrer Eltern“ kann nicht gegen die Kinderrechte gestellt werden und das Recht auf Bildung dauerhaft verletzen.

3.) Für das Thema „Mitnahme geflüchteter Mädchen und Jungen in Ferienfreizeiten“ bitten wir die Flüchtlingsgruppe im Ministerium, die Kinderrechte in die Maßstäbe des Verwaltungshandelns aufzunehmen. Besorgnisse vor Bedrohungen und Sicherheitsbedenken, berechtigt wie sie sind, können nicht über die Kinderrechte gestellt werden. Im Einzelfall, wie in diesem Sommer in Herdecke, klappt das ja auch sehr gut. Nach Protesten konnten in Herdecke vier geflüchtete Jugendliche mit der Pfadfindergruppe nach Holland fahren, nachdem das Ministerium den „Entscheidungsspielraum der Behörde“ verdeutlichte. Die dortige Ausländerbehörde entschied nach Prüfung positiv. Davon bitte mehr!

Ich danke für Ihr Interesse, bin gespannt auf die Diskussion und hoffe, dass Sie den Impuls in Ihre Arbeit, in Ihre Verantwortung mitnehmen.



# Uneingeschränkte Rechte für geflüchtete Kinder und Jugendliche

Impulspapier 2017 zur weiteren Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention  
27. September 2017 in Düsseldorf (Präsentation Dr. Rainer Kascha)











## „Uneingeschränkte Rechte für geflüchtete Kinder und Jugendliche“

Impulspapier 2017 zur weiteren Umsetzung  
der UN-Kinderrechtskonvention



Netzwerk für ein gutes Miteinander















# Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge

Impulspapier zur UN-Kinderrechtskonvention



Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



MOJTABA, MASOUD UND MILAD SADINAM

# UNERWÜNSCHT

DREI BRÜDER  
AUS DEM IRAN  
ERZÄHLEN  
IHRE DEUTSCHE  
GESCHICHTE







**Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend (44.) und  
Integrationsausschuss (36.)**

**Gemeinsame Sitzung (öffentlich)**

30. Oktober 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 16:50 Uhr

Vorsitz: Margret Voßeler (CDU) (AFKJ)  
Arif Ünal (GRÜNE) (IntA)

Protokoll: Heinz-Uwe Müller

**Verhandlungspunkt:**

**Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge**

Zuschrift 16/497

Vorlage 16/2021

Stellungnahme 16/2049

**– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten  
Sachverständigen angehört.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellung- nahmen	Seiten
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbän- de NRW Städtetag NRW	Reiner Limbach	16/2288	3, 20, 42
	Friederike Scholz		22
Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege	Helga Siemens-Weibring	16/2049	5, 22, 41
		Zuschrift 16/497	





