



Stellungnahme des Bundesfachverbandes unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. zum Referentenentwurf der Bundesregierung

Zweites Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustauschs zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2. DAVG) - Stand 18.10.2018

Der Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. möchte sich für die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken.

Vorbemerkung

Der Bundesfachverband umF ist besorgt darüber, dass lediglich vier zivilgesellschaftliche Verbände zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert wurden.

Darunter befindet sich nicht ein Verband oder eine Stelle, die ihre Expertise im Datenschutz vorhält, obwohl der vorliegende Entwurf eine umfangreiche Ausweitung von sensiblen Datennutzungsrechten unterschiedlichster Behörden und Stellen etablieren möchte und damit entscheidend in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen eingreift. Trotz dieser erheblichen Ausweitung von Zugriffs- und Nutzungsrechten, ist in dem gesamten Entwurf keine Regelung ersichtlich, die dem Schutz der Betroffenen oder ihrer persönlichen Daten dient – auch nicht bei Minderjährigen. Dies erscheint umso erstaunlicher, als das Vorhaben zur Herabsetzung des Mindestalters zur Abnahme von Fingerabdrücken von 14 Jahren auf 6 Jahre sowie der erneute Versuch, die Primärzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe zu durchbrechen und konkurrierende Identifizierungs- und Versorgungsverfahren zu etablieren, laut Begründung zum Entwurf, ausdrücklich vor dem Hintergrund des Kinderschutzes erfolgen sollen.

Die große Herausforderung des vorliegenden Entwurfes besteht zudem nicht nur in der großen Anzahl der Schnittstellenregelungen und in der Komplexität der Materie, sondern auch darin, dass der Entwurf erst in seiner Wechselwirkung mit einer Vielzahl von aktuellen und kurz bevorstehenden migrationspolitischen Verfahren von Regierungsseite gelesen und verstanden werden muss, um die tatsächlichen Auswirkungen für Betroffene und Praxis zu erfassen.

Grundsätzlich ist – auch über dieses Verfahren hinaus – in der Gestaltung der Flüchtlingspolitik ein besorgniserregender Abbau demokratischer Legitimationsverfahren zu beobachten. Statt in transparenten und in ihren Auswirkungen verständlichen Gesetzgebungsverfahren die erforderliche parlamentarische und gesellschaftliche Auseinandersetzung zu gewährleisten, werden grundlegende Rechts- und Praxisänderungen hinter unklaren Gesetzesformulierungen versteckt und in Schnellverfahren durchgesetzt. Gleichzeitig werden immer häufiger – unter- und außergesetzlich – Fakten geschaffen, die u.a. die Fachöffentlichkeit ratlos zurücklassen und mit deren Inkongruenz Betroffene und Praxis alleine gelassen werden.



Zusammenfassende Bewertung

Die angedachten Vorgaben widersprechen grundlegenden Prinzipien des Minderjährigenschutzes, es fehlen die Sicherstellung des Primats der Kinder- und Jugendhilfe für alleine flüchtende Minderjährige sowie die Gewährleistung einer fachkundigen und sorgetragenden Vertretung von Anfang an.

Wird der Entwurf zum Gesetz würden die Verfahren der Identifizierung und Erstunterbringung unbegleiteter Minderjähriger nicht länger nur durch die Jugendämter, sondern auch konkurrierend durch Bundespolizei, Aufnahmeeinrichtungen für Erwachsene sowie Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung und Registrierung erfolgen. Damit hängt der Minderjährigenschutz letztendlich vom Ort des Aufgriffs ab. Die Frage, wer als unbegleitet und minderjährig identifiziert und ggf. (vorläufig) in Obhut genommen wird, würde von der Einschätzung der zuerst Kontakt habenden Behörde, Stelle oder Person abhängen, anstatt von gesetzlicher Zuständigkeit und Fachkompetenz. Hierdurch droht unbegleiteten Minderjährigen, insbesondere denen, deren Alter in diesem Kontext falsch eingeschätzt würde, ein dauerhafter Verbleib im Unterbringungs- und Versorgungssystem für Erwachsene mit allen hiermit einhergehenden Gefahren. Erschwert wird diese Situation dadurch, dass für die Betroffenen – bzw. ihre rechtliche Vertretung - keine Rechtsmittel oder klar geregelten Berichtigungsverfahren gegen fehlerhafte Registrierungen vorgesehen sind. Minderjährige blieben dann in der Erstankunftssituation von Kinderschutzstandards ausgeschlossen sowie ungeschützt vor Gefahren wie Menschenhandel und Ausbeutung.

Der Bundesfachverband umF lehnt das Gesetzesvorhaben in der vorliegenden Form ab. Die eröffnete Beteiligung wird dem Gesetzesvorhaben und seinen Konsequenzen für (junge) Geflüchtete nicht gerecht. Gleichzeitig werden mit dem Entwurf grundlegende Prinzipien des Minderjährigenschutzes unterlaufen und ordnungspolitische Erwägungen pauschal über das Wohl von Kindern und Jugendlichen sowie ihrer verfassungsmäßig garantierten Rechte gestellt.

Zuständigkeitsvorrang des Ordnungsrechts vor Kinderschutz und Jugendhilfe (§ 71 Abs. 4 AufenthG-E, § 42a Abs. 1 SGB VIII-E)

Die Neuregelung in § 71 Abs. 4 AufenthG-E sieht vor, dass eine erkennungsdienstliche Behandlung und Registrierung von unbegleiteten Minderjährigen auch in Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylG und Außenstellen des BAMF, unabhängig vom Asylverfahren, möglich sein soll. Diese sollen dann in Amtshilfe für die Ausländerbehörden – und die Bundespolizei – tätig werden. Gleichzeitig wird die Befugnis zur erkennungsdienstlichen Behandlung und Registrierung, auch von unbegleiteten Minderjährigen, auf die Polizeivollzugsbehörden der Länder sowie, bei Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben, die Bundespolizei und andere mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden erweitert. Aus der Begründung zur Neufassung der Regelungen geht hervor, dass diese erkennungsdienstliche Behandlung und Registrierung von unbegleiteten Minderjährigen durch die danach zuständigen oder in Amtshilfe handelnden Behörden und Stellen vor der (vorläufigen) Inobhutnahme durch das Jugendamt und somit ohne Vertretung durch das Jugendamt erfolgen soll.



Dies ist eine Fortführung des kinderrechtswidrigen Gedankens aktueller migrationspolitischer Debatten, wonach unbegleitete Minderjährige bis zur Klärung des Alters in Aufnahmeeinrichtungen für Erwachsene unterkommen sollen und widerspricht damit der in Deutschland geltenden Primärzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für die Identifizierung und die (Erst-)Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen (§§ 42a, 88a SGB VIII). Diese Primärzuständigkeit beinhaltet auch die Pflicht der Jugendämter, sobald die vorläufige Inobhutnahme beschlossen ist, die Betroffenen in Einrichtungen unterzubringen und zu versorgen, die den Standards der Kinder- und Jugendhilfe entsprechen (§ 45 SGB VIII). Eine Zuständigkeit von Kinder- und Jugendhilfe und eine hier sichergestellte Notvertretung durch die Jugendämter ist deshalb bei gleichzeitiger Unterbringung in Erwachsenenunterkünften rechtlich ausgeschlossen (u.a. Art. 22 UN-KRK, Art. 5 Haager Kinderschutzübereinkommen).

Die vorliegende Regelung würde deshalb zu einer **vorrangigen Zuständigkeit der Ordnungsbehörden** für die Identifizierung und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen führen. Damit würde ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der dem Kinderschutz zuwiderläuft. Dies wird auch in § 42a Abs. 1 SGB VIII-E bekräftigt, wonach die Regelung in § 71 Abs. 4 AufenthG-E, also die erkennungsdienstliche Behandlung und Registrierung unbegleiteter Minderjähriger unmittelbar nach Ankunft ohne rechtliche Vertretung durch die Jugendämter, „unberührt bleibt“ und somit Vorrang haben soll. Damit würden konkurrierende Verfahren etabliert: Je nachdem, wo und durch wen der oder die unbegleitete Minderjährige erstmalig angetroffen wird, werden entweder ordnungsrechtliche oder aber jugendhilferechtliche und dem Kinder- und Jugendschutz verpflichtete Verfahren zur Identifizierung und Versorgung in Gang gesetzt.

Die Folgen wären gravierend: Personen, die unbegleitete Minderjährige sein könnten, würden nicht mehr wie bisher umgehend dem Jugendamt und damit einschlägig qualifizierten Fachkräften zugeführt, um ihre Schutzbedürftigkeit einzuschätzen und sie vor Gefahren zu schützen, sondern durch Ordnungsbehörden, vorrangig Bundespolizei und Aufnahmeeinrichtungen, erkennungsdienstlich behandelt und registriert werden. Neben dem Umstand, dass hier nicht verfahrensfähige Minderjährige einem Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ausgesetzt werden, fehlt den Ordnungsbehörden und den Betreiber/innen von Aufnahmeeinrichtungen die fachliche Qualifikation in den Bereichen Identifizierung, Minderjährigenschutz und pädagogischem Umgang mit dieser besonders schutzbedürftigen Personengruppe.

Bei der Registrierung muss auch das Geburtsdatum aufgenommen werden. Findet dies wie vorgesehen vor der vorläufigen Inobhutnahme statt, würde die Alterseinschätzung primär durch unzuständige und ungeschulte Behörden bzw. private Stellen vorgenommen, statt wie bisher durch das Jugendamt. Falsche Altersschätzungen würden zentral und mit Zugriff für einen weiten Kreis von in- und ausländischen Behörden in das Kerndatensystem eingespeist, ohne dass den Kindern und Jugendlichen hierbei eine rechtliche Vertretung zur Seite stünde und Rechtsbehelfe zur Berichtigung formuliert würden. Hieran ändert auch der Hinweis in der Begründung, § 42f SGB VIII werde hierdurch nicht ersetzt, nichts, da durch die Registrierung Fakten geschaffen würden, für die im Nachhinein für die Betroffenen keinerlei Berichtigungs- oder Abänderungsmöglichkeit im Entwurf vorgesehen sind (Begründung zum GE, S. 57).

Da die Regelungen in Bezug auf die Registrierung weder eine zwingende Mitteilung an das Jugendamt vorsehen, noch Fristen enthalten, ist eine zeitlich unbefristete nicht kindgerechte Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung möglich. Hierdurch wird die Möglichkeit eröffnet, unbegleitete Minderjährige in Unterbringungseinrichtungen ohne Jugendhilfestandards unterzubringen. Diese Art der Registrierung ermöglicht in der Folge also auch eine Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen in einer Aufnahmeeinrichtung für Erwachsene.



Dies wiegt umso schwerer, als die Ankommenssituation ein sensibler Zeitpunkt ist, in dem von einer besonderen Vulnerabilität auszugehen ist und eine kindgerechte Aufnahme und Unterbringung essentiell sind, um Gefahren – insbesondere in Form von erwachsenen Dritten – abzuwenden. Anstatt, wie bei allen anderen Kindern, auch bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen umgehend kinderschützende Mechanismen, in erster Linie durch Übergabe an Fachpersonal, zu aktivieren, wird hier durch die Neuregelung Ordnungsrecht über Kinderschutz gestellt.

Die Begründung, dass unbegleitete Minderjährige „sowieso“ häufig mit erwachsenen Dritten in Aufnahmeeinrichtungen oder Außenstellen des BAMF auftauchen, weiß nicht als Argument für die Neuregelung zu überzeugen (Begründung zum GE, S. 51). Im Gegenteil: Der Umstand, dass unbegleitete Minderjährige mit erwachsenen Dritten in Aufnahmeeinrichtungen auftauchen, spricht dafür, die Primärzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe zu stärken statt sie zu schwächen. Denn gerade Minderjährige, die zusammen mit erwachsenen Dritten einreisen, welche in keiner rechtlichen Beziehung zu den Minderjährigen stehen und damit potentiell auch eine Gefahr darstellen können, müssen effektiv vor Gefährdungen sowie vor Menschenhandel geschützt werden (Begründung zum GE, S. 51).

Die Begründung, wonach die Regelungen zum besseren Vorbeugen gegen die Gefahr der Ausbeutung führten, ist daher nicht nachvollziehbar. Vielmehr verhindern die vorgesehenen Regelungen eine entsprechende Identifizierung von möglichen Opfern von Menschenhandel und Ausbeutung durch pädagogisches Fachpersonal. Gerade die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen in einer nicht an Jugendhilfestandards gebundene Einrichtung ermöglicht einen Zugriff durch gefährdende Personen.

Pflicht der Jugendämter, die ausländerrechtliche Registrierung zu veranlassen (§ 42a Abs. 1 SGB VIII-E)

Der Entwurf sieht vor, die Aufgaben der Jugendämter im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme pauschal zu erweitern. Nach der Neuregelung soll das Jugendamt dafür Sorge tragen, dass unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche **unverzüglich** einer nach § 71 Abs. 4 AufenthG-E zuständigen Behörden vorgestellt werden, wenn erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 49 Abs. 8 und 9 AufenthG-E durchzuführen sind.

Dabei werden Sinn und Zweck der vorläufigen Inobhutnahme verkannt. Hier soll innerhalb kürzester Zeit (7 Werkzeuge) geprüft werden, ob unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche zur bundesweiten Verteilung bei der nach Landesrecht zuständigen Stelle angemeldet werden sollen oder hiergegen Kindeswohlbelange sprechen (§ 42a Abs. 4 SGB VIII). Um eine rechtliche Vertretung sicherzustellen, wird den Jugendämtern hier eine sog. Notvertretungsbefugnis zugeordnet, dessen Rahmen sich allein aus dem Kindeswohl im konkreten Fall ergibt (§ 42a Abs. 3 SGB VIII). Das Jugendamt muss und darf Rechtshandlungen nur soweit vornehmen, als dies für die Wahrung des Kindeswohls notwendig ist (§ 42a Abs. 3 SGB VIII). Dazu kann auch die ausländerrechtliche Registrierung zählen, wenn diese für das Wohl der Kinder und Jugendlichen erforderlich ist.

Die angedachte Regelung würde allerdings dazu führen, dass die Jugendämter unabhängig von der konkreten Situation des Kindes und seines Wohls und zusätzlich zu den zahlreichen in § 42a SGB



VIII vorgesehenen Aufgaben, die die „Verteilfähigkeit“ betreffen, die Kinder und Jugendlichen pauschal registrieren lassen müssten. Dies sprengt den Rahmen der Notvertretungsbefugnis.

Unbeachtet bleibt zudem, dass das Gesetz davon ausgeht, dass unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche in der Regel innerhalb eines Monats bundesweit umverteilt werden (§ 42b SGB VIII). Durch die Verteilung ändern sich Kerndaten wie Wohnsitz und jugendhilferechtliche Zuständigkeit. Wird der Kerndatensatz wie vorgesehen bereits vor der Verteilung angelegt, würden letztendlich eine Reihe von Falschregistrierungen produziert, die nachträglich nur schwer abänderbar wären. Schon jetzt stellen fehlerhafte Registrierungen und die bestehenden der Registerbehörde (BAMF) zugeordneten Berichtigungsverfahren (§§ 35 ff AZRG) die Praxis vor große Herausforderungen. Die Auswirkungen haben und hätten Kinder und Jugendliche mit ohnehin schon belasteten Lebenssituationen zu tragen – unter anderem bei Rücknahme- und Widerrufsverfahren oder im Rahmen der deutschlandinternen Familienzusammenführung.

Die Neuregelung ist deshalb abzulehnen. Mit Blick auf den anvisierten Regelungszweck ist sie überflüssig, da die Jugendämter schon jetzt die Verpflichtung haben, alle (Rechts-)Handlungen vorzunehmen, die für das Wohl des Kindes erforderlich sind.

Absenkung der deutschen Kinderschutzstandards: Herabsetzung des Alters der vollständigen erkennungsdienstlichen Behandlung auf sechs Jahre (§ 49 Abs. 6 S. 2, Abs. 8 S. 3 und Abs. 9 S. 3 AufenthG-E, § 16 Abs. 1 S. 2 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor, das Alter für die vollständige erkennungsdienstliche Behandlung – inklusive der biometrischen Registrierung der Fingerabdrücke – von 14 Jahren auf 6 Jahre herunterzusetzen. Begründet wird dies insbesondere mit dem Anstieg von unbegleiteten Einreisen von unter 14-jährigen Kindern. Laut Begründung zum Entwurf soll dies dem Schutz von Kindern und Jugendlichen dienen, wenn diese als vermisst gelten. **Dabei werden allerdings alters- und kindspezifische Aspekte vollständig ausgeklammert und keinerlei Vorkehrungen für kindschützende und Kinderrechte wahrende Verfahrensweisen etabliert. Die Regelung erscheint zudem überflüssig, da bereits entsprechende Daten- und Informationssysteme europaweit existieren.**

Es ist zudem fraglich, wie ausgerechnet durch ein Herabsetzen des Mindestalters der Kinderschutz gefördert werden soll, zumal die Herabsetzung ohnehin im Rahmen der Neufassung der EURODAC-Verordnung (EURODAC-Verordnung (COM [2016] 272 final) vorgesehen ist. Hier sind die Hürden für den Zugriff von Polizei und Geheimdiensten aber im Gegensatz zum AZRG schon jetzt höher, wonach es schlicht heißt: „Die Übermittlung von Daten an eine öffentliche Stelle ist nur zulässig, wenn die Kenntnis der Daten **zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.**“ (§ 10 AZRG). Mit der beabsichtigten Absenkung der Schwelle für die Weiterübermittlung von AZR-Daten nach § 11 AZRG-E würde das Risiko missbräuchlicher Datennutzung zusätzlich steigen.

Der Bundesfachverband umF schließt sich deshalb der Kritik des Netzwerks Datenschutzexpertise an, welches u.a. davor warnt, dass durch das nicht Nichtbestehen von Zugriffsbeschränkungen auf die erfassten Daten von Kindern diese trotz Strafunmündigkeit in polizeiliche Ermittlungen einbezogen werden. Dabei besteht das Risiko, dass diese Fingerabdrücke erheblich später für polizeiliche Ermittlungen und zur Verdachtsgenerierung verwendet werden.



Die aktuelle Regelung – ED-Behandlung ab vollendetem 14. Lebensjahr – ist nicht willkürlich, sondern richtet sich nach der allgemeinen Verfahrensfähigkeit von Minderjährigen in den sie betreffenden Verfahren, von Strafrecht bis Familienrecht. Diese Verfahrensfähigkeit ist Voraussetzung dafür, dass Minderjährige zustimmen können bzw. sich über eine Maßnahme entsprechend beschweren können. Mit Vollendung des 14. Lebensjahrs wird eine geistige Reife als gegeben angesehen, bei denen die Minderjährigen die sie betreffenden Sachverhalte erfassen und bewerten können. Bei Minderjährigen unter 14 Jahren, kann dies nicht vorausgesetzt werden. Vielmehr sehen die nationalen Regelungen besondere Schutzmaßnahmen für diese Minderjährigen vor. So sind sie nicht strafmündig und in familiengerichtlichen Verfahren nicht verfahrensfähig.

Vermisste unbegleitete Minderjährige werden zur Ingewahrsamnahme ausgeschrieben (§ 2 Abs. 2 i.V.m. Anlage, Abschnitt I, Spalte A, Nr. 23 Buchst. c) zur AZRG-Durchführungsverordnung-E)

Nach der Neuregelung soll im Ausländerzentralregister (AZR) vermerkt werden, wenn unbegleitet eingereiste Kinder oder Jugendliche, die vom Jugendamt in Obhut genommen wurden, entwichen und bei der Polizei als vermisst gemeldet und daher zur Ingewahrsamnahme ausgeschrieben sind. Damit soll gewährleistet werden, dass vermisste Kinder und Jugendliche schnell wieder zu dem für sie zuständigen Jugendamt gelangen. Da aktuell allerdings vorgesehen ist, dass im AZR lediglich vermerkt wird, dass die Kinder und Jugendlichen zur Ingewahrsamnahme ausgeschrieben sind, würde dies bei Aufgreifen der Kinder und Jugendlichen dazu führen, dass diese zunächst zur Polizei gebracht würden anstatt zum örtlich zuständigen Jugendamt. Es sollte daher im Gesetzestext klargestellt werden, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen vom örtlich zuständigen Jugendamt in Obhut zu nehmen sind. Der Begriff der Ingewahrsamnahme sollte in diesem Zusammenhang gestrichen werden.

Berlin, 5. November 2018