

Junge Geflüchtete zwischen Jugendhilfe und ordnungsrechtlichen Paradigmen – Ein Appell an eine parteiliche Fachlichkeit



Von **Nerea González Méndez de Vigo** und
Johanna Karpenstein

Erstmalig veröffentlicht im Mai 2019 in der Zeitschrift
Forum Erziehungshilfen 2019, Heft 5/2019, S. 260 –
266.

Fachkräfte, die junge Geflüchtete unterstützen, agieren in einem politisierten, diskursiven Raum, der zunehmend durch Normalisierungen von Exklusionsmechanismen geprägt ist. Die immer unübersichtlicher und komplexer werdende Gesetzesentwicklung, insbesondere auf Ebene des Asyl- und Aufenthaltsrechts, wird durch Diskursformationen begleitet, die exkludierende Entwicklungen ermöglichen und öffentlich für legitim erklären. Die umso notwendiger werdende Reflexion des eigenen professionellen Selbstverständnisses verliert zugleich in der Dynamik migrationsrechtlicher und -politischer Veränderungen zunehmend an Raum.

Einleitung

An der Tatsache, dass (geflüchtete) Minderjährige und junge Volljährige besondere Unterstützung benötigen und ein Recht auf Schutz und Förderung nach dem SGB VIII haben, hat sich in den letzten Jahren nichts geändert. Auch, dass dieser Bedarf insbesondere in ordnungsrechtlichen Kontexten nur unzureichend berücksichtigt wird, ist nicht neu. Das Primat der Kinder- und Jugendhilfe gilt und räumt der Kinder- und Jugendhilfe klar den Vorrang für die Identifizierung, bedarfsgerechte Versorgung und Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten ein. Auch für begleitete Minderjährige, also solche, die im Familienverbund einreisen, steht die Angebots- und Leistungspalette des SGB VIII von Beginn an offen (§ 6 Abs. 4 SGB VIII).

Dennoch wird in der Fortbildungs- und Beratungspraxis des Bundesfachverbandes unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. (BumF) und in den jährlichen Online-Umfragen des BumF zur Situation von jungen Geflüchteten unter Fachkräften eine sich verändernde Praxis der Jugendhilfe geschildert. Ein Einzug ordnungsrechtlicher Logiken in die Praxis der sozialen Arbeit ist beobachtbar. Mit ordnungsrechtlichen Logiken sind solche gemeint, die primär auf Gefahrenabwehr, Sicherheitsinteressen und Migrationsteuerung gerichtet sind.

Die soziale Arbeit mit jungen Geflüchteten sieht sich mit wachsenden Herausforderungen konfrontiert: Komplexe und vermehrt auf Ausschluss zielende migrationsrechtliche Regelungen sind immer schwerer zu durchblicken. In den letzten drei Jahren wurden allein auf Bundesebene mehr als 25 Gesetze verabschiedet, die den Fluchtbereich betreffen. Zugleich findet eine Diskursverschiebung statt, die – auch minderjährige – Geflüchtete kriminalisiert. Unbegleitete minderjährige Geflüchtete wurden in den letzten Jahren in den öffentlichen Debatten und medialen Inszenierungen immer öfter pauschal im Kontext des Alters unter Betrugsverdacht gestellt. Ihnen wurde so (medial) sukzessive

ihre besondere Schutzbedürftigkeit abgesprochen. Verschärfungen und Ausgrenzungsdiskurse beeinträchtigen Alltag und Zukunftsgestaltungen der jungen Menschen selbst und wirken sich auf die sozialpädagogische Praxis aus. Die rechtliche Komplexität, die die Arbeit mit jungen Geflüchteten prägt, führt partiell zu Überforderungen. Die jene gesetzliche Situation rahmenden Diskurse – oft populistischer Prägung – sind in der Mitte der Gesellschaft angekommen, legitimieren die auf Ausschluss gerichtete Gesetzgebung und prägen die Arbeit mit jungen Geflüchteten. Mitunter wird sich ihrer da, wo rechtliche Konstrukte nicht mehr ohne großen Qualifizierungsaufwand nachvollziehbar sind, auch in handlungsleitender Weise bedient. Recht und Diskurs verschwimmen zu einer gefährlichen Mischung, indem Politik und Medien rechtliche Kategorien in ihre Rhetorik aufnehmen und damit „gefühltes“ Recht erzeugen.

Aus Sicht der Autorinnen bedarf es einer nachhaltigen Stärkung parteilicher Fachlichkeit im Sinne *einer qualifizierten sozialarbeiterischen und jugendhilferechtlichen Praxis, die sich an der Seite der jungen Geflüchteten verortet, Ausschlussmechanismen identifiziert und sich ihnen entgegenstellt.*

Der rechtlich-diskursive Bezugsrahmen der beobachtbaren Verschiebungen in der Praxis wird im Folgenden anhand von Fallbeispielen skizziert.

Rechtliche und diskursive Verschiebungen und Verschärfungen

Das Feld der Sozialen Arbeit mit jungen Geflüchteten hat sich in Folge der Entwicklungen von 2015 und 2016 – der sogenannten „Flüchtlingskrise“ –, der zahlreichen gesetzlichen und untergesetzlichen Novellierungen sowie des gesellschaftlichen Klimas verändert und wird für Fachkräfte herausfordernder. Während die Dynamik der gesetzlichen Veränderungen und das Thema „Flucht“ in unterschiedlichen Schattierungen präsent sind, bleiben die Auswirkungen diskursiver Verschiebungen wenig sichtbar.

Zu den zahlreichen legislativen und untergesetzlichen Reformen, die seit 2015 erfolgt sind, gehören:

- Die massive Verschärfung migrationspolitischer wie rechtlicher Hierarchisierungen durch die Etablierung der einzelfallunabhängigen Kategorie der guten oder

schlechten Bleibeperspektive¹⁶ mit dem Asylpaket I und hiermit herkunftslandabhängige Zugangssperren zu sozialen Rechten, zu Bildung, zum Arbeitsmarkt und zu bedarfsgerechter Unterstützung sowie die Erweiterung der Liste der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten nach Anl. II zu § 29a AsylG und die Einführung beschleunigter Verfahren und besonderer Aufnahmeeinrichtungen für diese Gruppe mit dem Asylpaket II;

- die sukzessiven Verschlechterungen in verfahrensrechtlicher und Unterbringungs- und Versorgungshinsicht für Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern mit den Asylpaketen I und II und den beiden Gesetzen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht;
- die Etablierung sog. AnKER-Einrichtungen in bestimmten Bundesländern¹⁷ und die Verlängerung der Dauer der Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtungen in der gesamten Bundesrepublik seit 2015, die hiermit einhergehende Selektion zwischen „guten“ und „schlechten“ Flüchtlingen sowie ihr (Nicht)Zugang zu sozialer Teilhabe sowie die Verschärfung von Haft im Bereich Abschiebung mit dem 2. Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht;
- die Aussetzung und nachfolgend die Neuordnung des Familiennachzugs mit dem Asylpaket II und dem Familiennachzugsneuregelungsgesetz.

All diese Verschärfungen erfolgten eingebettet in öffentliche Diskurs- und Argumentationsmuster. Jene diskursiven Legitimationsgrundlagen lassen sich etwa deutlich im Kontext der Restriktionen des Familiennachzugs ausmachen, in dessen Vorfeld das Bild der „AnKER-Kinder“ – der zum Zwecke der Einreiseermöglichung nach Europa vorgeschickten unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten – machtvoll geprägt wurde und das in der gesetzlichen Begründung nach wie vor zu finden ist.¹⁸ Im Bereich sanktionsbewähr-

16 Vgl. hierzu die empfehlenswerte Analyse dieser Kategorie von Voigt, Claudius (2016), Bleibeperspektive: Kritik einer begrifflichen Seifenblase, https://www.ggua.de/aktuelles/einzelansicht/928d8e9e7945971902ef49a6e72c3d8f/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=1020&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail [zuletzt abgerufen 16.08.2019].

17 Überblick zum Stand in: Mediendienst Integration (2019), Was wissen wir über „Anker-Zentren“?, <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-wissen-wir-ueber-anker-zentren.html> [letzter Abruf: 16.08.2019]; ABAMF (2018), Anker-Einrichtung - Ein Überblick, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/anker-einrichtungen-ueberblick.pdf;jsessionid=ACC5592672DF564C164BFA92C4F5D3A7.2_cid359?__blob=publicationFile [letzter Abruf: 16.08.2019].

18 BT-Drucksache 19/2438, S. 3.

ter Mitwirkungspflichten ist das Bild des „Integrationsverweigerers“ etabliert worden.¹⁹ Kriminelle Taten einzelner umF haben im Jahr 2017/2018 die Diskussion um das Verfahren der Alterseinschätzung zentral dominiert.²⁰ Zu beobachten war hier insbesondere eine Berichterstattung, die ein Bild von umF nicht mehr als vulnerable Personen, sondern in erster Linie als Straftäter und Betrüger vermittelte.²¹

Angesichts dieser Entwicklungen steht eine parteiliche Fachlichkeit vor immensen Herausforderungen. Zu beobachten ist, dass Logiken des Ausschlusses von Geflüchteten unter Verweis auf asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen beziehungsweise auf entsprechende gesellschaftliche Diskursmuster Einzug nehmen in die Praxis der Jugendhilfe, in jenen Bereich also, der der individuellen und bedarfsgerechten Förderung der jungen Menschen verpflichtet ist und Benachteiligungen vermeiden und abbauen soll.

Aus der Beratungspraxis und der Online-Umfrage des BumF

Fall A. „Das örtliche Jugendamt knüpft die Hilfe für junge Volljährige an den Aufenthaltsstatus und nicht an den bestehenden Hilfebedarf. Junge Erwachsene mit einer schlechten Bleibeperspektive erhalten deutlich weniger Unterstützung.“ (Zitat einer Fachkraft aus Mecklenburg-Vorpommern, Online-Umfrage 2019, BumF)

Die „gute“ oder „schlechte Bleibeperspektive“ ist ein 2015 eingeführter Begriff, der gesetzlich nicht definiert ist und der in erster Linie eine Aussage darüber trifft, ob für ein Herkunftsland bei den Entscheidungen über Asylanträge eine Schutzquote über oder unter einer bestimmten Prozentzahl besteht.²² Diese „Bleibeperspektive“ entscheidet in der Praxis darüber, ab wann Asylbewerber*innen Zugang zu Teilhaberechten, etwa

19 Vgl. Zeit Online 2016, Integrationsverweigerer kennen wir hier nicht, <https://www.zeit.de/gesellschaft/2016-05/awo-integrationsgesetz-integrationskurse-schwierigkeiten-angebote-frauen> [letzter Abruf: 16.08.2019]. Der Begriff hat sogar einen Eintrag bei Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Integrationsverweigerung> [letzter Abruf: 16.08.2019].

20 Vgl. BumF (2018), Stellungnahme: Besteht ein Neuregelungsbedarf bei der (behördlichen) Alterseinschätzung junger Flüchtlinge? mwN, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/05/stellungnahme_altersfeststellung_13_03_2018.pdf [letzter Abruf: 16.08.2019].

21 Vgl. Terre des hommes/BumF (2018), Appell: Fachlichkeit statt Diffamierung im Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen! https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/08/appell_220818_final.pdf [letzter Abruf: 23.08.2019] mwN.

22 Die erforderliche Quote für eine „gute“ Bleibeperspektive divergiert von Land zu Land und von Zweck zu Zweck. Für den Zugang von Asylbewerber*innen zu Integrationskursen ist bspw. eine Schutzquote von über 50% erforderlich, <https://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurseasylbewerber.html> [letzter Abruf: 28.09.2019].

zu Integrationskursen erhalten. Sie trifft aber keine Aussage darüber, ob jemand ein Bleiberecht erhalten wird oder nicht. Die Bleibeperspektive ist lediglich eine auf sich ändernde Schutzquoten gestützte Prognose über den Ausgang des Asylverfahrens. Für die Heranziehung dieser Kategorie im Rahmen der Hilfestellung gibt es im SGB VIII keine gesetzliche Grundlage. Die „Bleibeperspektive“ spielt für die Frage, ob Hilfe für junge Volljährige gewährt werden muss, keine Rolle. Allein ausschlaggebend ist der individuelle Bedarf, dies ist das Kernprinzip des SGB VIII.

Fall B. „Ich würde Sie um eine kollegiale Beratung bezüglich einer Beratungsanfrage bitten. Einem 16-jährigen Geflüchteten in der Jugendhilfe, seit 8 Monaten in Deutschland, im Klageverfahren des Asylverfahrens droht das Jugendamt schriftlich, wenn er nicht der Altersdiagnostik-Untersuchung nachkommt mit: Beendigung der Jugendhilfe bzw. Verlegung in eine niederschwellige Jugendhilfeeinrichtung; Auferlegung der entstehenden Kosten; Information an die Ausländerbehörde und BAMF bzgl. mangelnder Mitwirkung am Hilfeplanziel sowie Anregung der Rückführung ins Heimatland. Ist das rechtens? (Einzelfallanfrage aus der Beratung des BumF März 2019)

Auch in diesem Fall erfolgt eine Verquickung verschiedener Rechtsbereiche in der Argumentation als auch in der Folge: Unter Heranziehung eines im Asyl- und Aufenthaltsrechts gebrauchten engen Mitwirkungsbegriffs – für den es im SGB VIII wiederum keine gesetzliche Grundlage gibt – werden Folgen angedroht, die nicht ansatzweise im Bereich der Jugendhilfe liegen. Die Rechtswidrigkeit eines solchen Vorgehens ist offensichtlich und liegt eben in jener Vermischung der Rechtsbereiche begründet.

Fall C. Eine Betreuerin aus einer Jugendhilfeeinrichtung schreibt uns mit der Bitte um Unterstützung: Ein Jugendlicher aus Senegal werde keine Ausbildungsduldung erhalten, da die zuständige Ausländerbehörde seine gut dokumentierten aber vergeblichen Bemühungen, ein Identitätspapier zu erlangen, zum Anlass nimmt, seinen Antrag abzulehnen. Laut Betreuerin möchte der ASD daher die Hilfen beenden, da der Jugendliche, der nun keine Ausbildung absolvieren kann, mangels Alternativen über keine Tagesstruktur verfüge, die den Zielstellungen der Jugendhilfe entsprächen. (Fallbeispiel aus der Einzelfallberatung des BumF, März 2019)

Eine verkehrte Welt. In dem Moment, in dem Jugendhilfe durch ein strukturierendes Angebot den Jugendlichen hätte auffangen müssen, macht sich der ASD die Argumentation und damit die rechtlichen Grundlagen des Aufenthaltsrechts zu Eigen. Die Jugendhilfe orientiert sich an der durch die Ausländerbehörde getroffene Entscheidung, obgleich

ein Vorgehen gegen diese Entscheidung ebenso wie die Fortführung der pädagogischen Unterstützung dem Wohl des Jugendlichen entsprechen würden. So schafft Perspektivlosigkeit Perspektivlosigkeit. Auch für dieses Vorgehen gibt es im Kinder- und Jugendhilferecht keine rechtliche und fachliche Grundlage.

Fall D. Einem Amtsvormund wird von der ABH mitgeteilt, dass sein Mündel am nächsten Tag abgeschoben wird. Der Vormund stellt sich und sodann uns nun die Frage, ob er verpflichtet ist sein Mündel darüber aufzuklären? (Anfrage aus der Einzelfallberatung des BumF, April 2019)

Auch an diesem Beispiel wird deutlich, dass eine Hinterfragung aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen in ihren Auswirkungen auf das Kindeswohl sowie ein Abgleich mit dem professionellen Selbstverständnis nicht immer erwartbare Reaktionsmuster sind.

Die Fallbeispiele zeigen, dass jungen Geflüchteten im Jugendhilfebezug mitunter aufgrund der Besonderheit des asyl- und aufenthaltsrechtlichen Status eine Behandlung zukommt, die anderen jungen Menschen nicht droht und die zudem die ohnehin schwierige Perspektiventwicklung zusätzlich erschwert: Ein Rückgriff auf dominante Diskurse der Ausgrenzung und ordnungsrechtliche Prinzipien die per se und seit den jüngsten gesetzlichen Novellierungen umso mehr auf Exklusion abzielen. Dies steht konträr zu dem Ziel der individuellen Persönlichkeitsentwicklung, welchem die Jugendhilfe verpflichtet ist. Die hiervon betroffenen jungen Menschen können sich dann nicht auf eine an ihren Interessen orientierte pädagogische Handhabe oder Interessensvertretung verlassen.

Herausforderungen in der Praxis

Die sozialarbeiterische Praxis bleibt von gesetzlichen Verschärfungen und gesellschaftlichen Diskursen nicht unberührt. Es steht außer Frage, dass sich viele Fachkräfte Tag für Tag trotz Sachzwängen und gesellschaftlichem oder professionellem Druck engagiert für die jungen Menschen einsetzen und mit ihrer Arbeit dafür sorgen, dass diese trotz aller Schwierigkeiten Ruhe und Schutz finden. Auch das zeigen die Fallbeispiele, werden sie doch größtenteils von engagierten Kolleg*innen an uns herangetragen. Ihr Engagement benötigt starken Rückhalt.

Angesichts der vielen gesetzlichen und untergesetzlichen Neuregelungen ist es nicht verwunderlich, dass für Fachkräfte ein permanenter Qualifizierungsbedarf besteht, um dem

„gefühltes Recht“ Fachlichkeit entgegenzusetzen.²³ Können Fachkräfte aufgrund fehlender Qualifikation politische Rhetorik und „gefühltes Recht“ nicht von sachlichen Grundlagen unterscheiden, hat dies gravierende Auswirkungen auf die jungen Menschen. So führte etwa die Debatte um die Sicherheitslage in Afghanistan und das mantraartig wiederholte „Afghanistan ist sicher“ des damaligen Bundesinnenministers Thomas de Maizière dazu, dass Vormund*innen tatsächlich der Auffassung waren, Afghanistan sei ein sicheres Herkunftsland im Sinne von Anl. II § 29a AsylG.²⁴ Die Folgen hiervon waren fatal, denn ein Teil der Vormund*innen stellten daraufhin keine Asylanträge mehr für ihre Mündel. Diese Jugendlichen hatten dann mit Erreichen der Volljährigkeit häufig keinen Aufenthaltstitel und waren unmittelbar von Abschiebung bedroht. Zudem waren für sie die Möglichkeiten des Familiennachzugs versperrt.

Fazit

Wir möchten keine abschließenden Antworten geben, denn diese müssen wir gemeinsam finden und geben. Dazu müssen Strukturen und Denkweisen wie die oben skizzierten identifiziert, verortet und thematisiert werden, es braucht Auseinandersetzungen zuhaltungsfragen; vor allem braucht es Rückhalt für engagierte Fachkräfte. Es braucht Klarheit zum Auftrag und Selbstverständnis der Jugendhilfe und dazu, dass diese weder unter Kosten- noch unter Herkunftsvorbehalt steht. Fachlichkeit und Qualifizierung muss „gefühltem Recht“ entgegengestellt werden. Das erkämpfte Primat der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige Geflüchtete nicht nur als rechtlicher, sondern auch als fachlicher Anspruch darf weder durch populistische Stimmen noch durch schlechende oder gesetzliche Entwicklungen torpediert werden. Dazu gehört etwa auch in einer anstehenden SGB VIII Reform selbstverständlich einzufordern, dass die Unterstützung für umF nicht unter einem Kostenvorbehalt gestellt wird und dass auch begleitete Kinder endlich ihren Anspruch auf Schutz und Förderung nach dem SGB VIII umfänglich einlösen können wie alle anderen Kinder.

Der Beitrag ist als Denkanstoß zu verstehen und als Auftakt, mehr, intensiver und kämpferischer an gemeinsamen Handlungsstrategien zu arbeiten, die eine parteiliche Arbeit mit und für junge Geflüchtete erfordert.

23 Laut der Online-Umfrage des BumF (2019) ist der Qualifizierungsbedarf leicht gesunken, besteht jedoch nach wie vor v.a. im Asyl- und aufenthaltsrechtlichen Bereich (62,5 % der befragten Fachkräfte sehen hier hohen Qualifizierungsbedarf, in der Erhebung des Vorjahres waren es 66,1 % der Fachkräfte): https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2019/05/2019_05_20_auswertung-bumf-online-umfrage-2018.pdf, S. 12 [letzter Abruf 23.08.2019].

24 Vgl. Pro Asyl (2017), De Maizière und die Mär vom »sicheren« Afghanistan, <https://www.proasyl.de/hintergrund/die-maer-vom-sicheren-afghanistan/> [letzter Abruf: 16.08.2019].