

Anne Tamm

Ausländerrecht und Jugendhilfe – Gibt es einen gemeinsamen Schutzauftrag?

Bericht einer Fachtagung des Internationalen Sozialdienstes
im September 2009 in Hannover

Zu den Klienten der Jugendhilfe gehören seit einigen Jahren immer öfter Familien ohne deutschen Pass. Galt es zu Beginn der Anwerbung der sogenannten „Gastarbeiter“ (in den 60er-Jahren) und der Ankunft von Flüchtlingen aus Vietnam (in den 70er-Jahren) noch als selbstverständlich, dass diese Personengruppen bei Problemen von den damaligen „Ausländerdiensten“ der Wohlfahrtsverbände betreut wurden, so erklang in den 80er-Jahren ein erster Ruf nach interkultureller Öffnung aller sozialen Dienste. Da die jungen Männer, jungen Frauen, Ehemänner, Ehefrauen und Kinder ohne deutschen Pass nicht, wie zuerst angenommen, nach kurzer Zeit wieder in ihre Heimatländer zurückkehrten, sondern stattdessen ihre Familien nachholten oder in Deutschland eigene Familien gründeten, war die eingeschränkte Beratung und Unterstützungsleistung der „Ausländerdienste“ schnell nicht mehr angemessen. Seit Ende der 90er-Jahre öffneten sich deshalb auch andere soziale Dienste für diese Personengruppe, darunter auch die Kinder- und Jugendhilfe.

Dass Familien ohne deutschen Pass die Unterstützungsleistungen der Jugendhilfe in Anspruch nehmen, ist aber auch heute noch nicht selbstverständlich. Noch immer vorhandene Zugangsbarrieren und Zugangängste sorgen weiter dafür, dass Familien ohne deutschen Pass und andere Familien mit Migrationshintergrund vor allem in den präventiven Bereichen der Jugendhilfe anteilig weniger repräsentiert sind.¹ Trotzdem ist es mittlerweile in der Jugendhilfe selbstverständlich, dass Klienten ohne deutschen Pass das gleiche Recht auf Unterstützung haben wie Klienten mit deutschem Pass. Damit sind die Mitarbeiter/innen der Jugendhilfe aber auch seit einigen Jahren mit einem neuen Bereich konfrontiert, der in ihrer Arbeit bisher fast keine Rolle gespielt hat – dem Ausländerrecht. Und sie machen die Erfahrung, dass sich Ausländerrecht und Jugendhilferecht manchmal diametral entgegensetzen scheinen. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

Erstens: Ist die Unterbringung eines Kindes, das keine Familie im Inland mehr hat, nach Jugendhilferecht dringend geboten, so kann diese Unterbringung gleichzeitig einen Ausweisungsgrund nach dem Aufenthaltsgesetz darstellen.

Zweitens: Sollen unbegleitete Flüchtlinge nach dem Jugendhilferecht bis zum 18. Lebensjahr zwingend in Obhut genommen, angemessen untergebracht werden und einen Vormund gestellt bekommen, so gelten diese Flüchtlinge nach dem Aufenthaltsgesetz ab dem 16. Lebensjahr zwar auch weiterhin als minderjährig, aber gleichzeitig als voll handlungsfähig in aufenthaltsrechtlichen Belangen. Obwohl unbestritten in allen anderen Angelegenheiten (Gesundheitsvorsorge, Schule, Verträge etc.) weiterhin ein Vormund handeln muss, werden dieselben Jugendlichen im Aufenthaltsrecht von den Ausländerbehörden faktisch als volljährig behandelt. Sie werden oft nicht mehr automatisch in Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht, sondern in regulären Flüchtlingseinrichtungen. Die weiterhin bestehende Schutzbedürftigkeit des nicht voll handlungsfähigen minderjährigen Ausländers kollidiert mit seiner Handlungsfähigkeit in aufenthaltsrechtlichen Belangen.

Drittens: Wäre aus Sicht der Jugendhilfe dringend geboten, dass ein junges Mädchen, dessen mittellose Familie schon lange Jugendhilfeleistungen erhält, nach einer Zwangsheimreise im Ausland wieder nach Deutschland einreisen kann, so sind die Ausländerbehörden verpflichtet, bei einem 16-jährigen Mädchen andere und restriktivere Regeln anzuwenden als bei einem Mädchen unter 16 Jahren. Dies kann dazu führen, dass eine Wiedereinreise nach dem Aufenthaltsgesetz nicht möglich ist.

Diese Beispiele zeigen, dass es in der Praxis der Jugendhilfe bei Familien ohne deutschen Pass zu Rechtsunsicherheiten kommen kann. Mitarbeiter/innen der Jugendhilfe drängt sich zwangsläufig die Überlegung auf: Hat hier ein Rechtsbereich Vorrang und wenn ja, welcher? Nicht selten entwickelt sich in solchen Situationen Misstrauen gegen-

1) Vgl. Gaitanides, S.: „Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste“ – Visionen und Stolpersteine, in: Rommelspacher, B./Kollak, I. (Hrsg.): Interkulturelle Perspektiven für das Sozial- und Gesundheitswesen, Frankfurt am Main 2008, S. 35–58.

Anne Tamm ist Referentin im Arbeitsfeld VII – Grenzüberschreitende Sozialarbeit, Internationaler Sozialdienst (ISD) – des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

über dem Mitarbeiter der Ausländerbehörde, der mit seinen scheinbar überlegenen Entscheidungen alle Jugendhilfebemühungen zunichte macht, denn „Ausländerrecht bricht Jugendhilferecht“, oder etwa nicht?

Der Internationale Sozialdienst (Arbeitsfeld VII des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.) widmet sich seit einigen Jahren in seiner Arbeit der Schnittstelle zwischen Jugendhilferecht und Ausländerrecht. Ziel seiner Arbeit ist es, bei Mitarbeiter/innen der Jugendhilfe und der Ausländerbehörden Verständnis für die Entscheidungen der jeweils anderen Seite zu wecken und somit Misstrauen abzubauen. Der Internationale Sozialdienst versucht die Unterschiede der beiden Rechtsbereiche zu erklären und Gemeinsamkeiten stärker herauszustellen. Damit soll es beiden Seiten ermöglicht werden, in Einzelfällen zu gemeinsamen Entscheidungen zu kommen, die der betroffenen Familie, dem Kind oder Jugendlichen gerecht werden. Der Internationale Sozialdienst berät zu dieser Schnittstelle in Einzelfällen und bietet hierzu gemeinsame Fachtagungen von Mitarbeiter/innen der Jugendhilfe und der Ausländerbehörden an.

Eine solche Tagung fand im September 2009 in Hannover statt. 35 Teilnehmer/innen, davon ca. ein Drittel Fachkräfte der Ausländerbehörden und zwei Drittel Fachkräfte der Jugendhilfe, aus ganz Deutschland trafen sich unter dem Titel „Ausländerrecht und Jugendhilfe – Gibt es einen gemeinsamen Schutzauftrag?“, um gemeinsam nach Lösungen in scheinbar kontroversen Fallkonstellationen zu suchen. Vier Referent/innen stellten während der Tagung die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Ausländerbehörde und Jugendhilfe dar und begaben sich gemeinsam mit den Teilnehmer/innen auf die Suche nach Kooperationsmöglichkeiten.

Der Junge Pavel wird von der Polizei nachts aufgegriffen und in Obhut der Kinder- und Jugendnothilfe gegeben. Das Jugendamt wird informiert. Pavel ist 17 Jahre alt und kommt aus der Tschechischen Republik. Es wird ermittelt, dass seine Familie seit längerem in Deutschland lebt und ihn vor ca. vier Jahren nachgeholt hat. Seit er in Deutschland ist, hat er keine Schule besucht. Er ist nicht krankenversichert. Er ist in der Entwicklung körperlich wie geistig verzögert. In einer Folge von Gesprächen mit dem Jugendamt erklärt Pavel, er wolle und könne nicht zu seiner Familie zurück. Kurz nach einer ersten Kontaktaufnahme mit den Eltern verlassen diese Deutschland und sind seither unbekanntem Aufenthaltsort. Aufgrund der gesamten Umstände wird die elterliche Sorge entzogen und einem Vormund übertragen. Das Jugendamt gewährt Jugendhilfe, Pavel macht gute Fortschritte – es ist ein Schulabschluss mit möglicher Ausbildung geplant. Das Jugendamt möchte, dass Pavel bis zum Abschluss seiner Ausbildung in Deutschland bleiben kann. Die Ausländerbehörde hat den Jungen zur Ausreise aufgefordert.

Pavel ist ein fiktives Beispiel für die Schnittstelle zwischen Jugendhilferecht und Ausländerrecht, für das die Teilnehmer der Fachtagung „Ausländerrecht und Ju-

gendhilfe – Gibt es einen gemeinsamen Schutzauftrag?“ des Internationalen Sozialdienstes im September 2009 in Hannover eine Lösung erarbeiten sollten.

Im ersten Teil der Tagung erläuterten die Referentinnen des Internationalen Sozialdienstes, Ulrike Schwarz und Anne Tamm, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten des Jugendhilfe- und des Ausländerrechts. Sie machten deutlich, dass sich die Unterschiede der beiden Rechtsbereiche daraus ergeben, dass das Ausländerrecht dem Ordnungsrecht zugehört, während das Jugendhilferecht, zumindest seit seiner Reform im Jahre 1991, ein Leistungsrecht ist. Während das Ausländerrecht als Ordnungsrecht das Wohl der gesamtdeutschen Gesellschaft im Blick und sich zum Ziel gesetzt hat, die Gesellschaft vor Gefahren (Kriminalität, Terrorismus, Belastung der Sozialsysteme) zu schützen, konzentriert sich das Jugendhilferecht als Leistungsrecht auf das Wohl des Individuums und soll dieses schützen. Da aber zum Beispiel der Schutz des Wohls eines Kindes oft die Belastung der Sozialsysteme zur Folge hat (Unterbringung in Jugendhilfeeinrichtung), ergeben sich hier die ersten Spannungen zwischen den Gesetzen. Die Ziele beider Rechtsbereiche sind jedoch völlig legitim und Ziel der Fachtagung war es, dass Mitarbeiter/innen beider Seiten die Ziele des jeweils anderen anerkennen und dessen Handeln verstehen.

Bei all den Unterschieden, die sich aus der Gegensätzlichkeit von Ordnungsrecht und Leistungsrecht ergeben, gibt es nach Meinung der Referentinnen eine entscheidende Gemeinsamkeit in beiden Rechtsordnungen – das Gebot des Kindeswohls. Alle Entscheidungen in der Jugendhilfe basieren täglich auf der Frage, ob diese dem Wohl des Kindes entsprechen, und dementsprechend ist der Begriff im Jugendhilferecht verankert. Mit der Einführung des § 8 a SGB VIII (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung) im Jahr 2005 wurde der Blick auf das Kindeswohl noch einmal verstärkt.

Obwohl der Begriff Kindeswohl im Aufenthaltsgesetz nur ein einziges Mal explizit vorkommt (§ 32 Abs. 4 AufenthG), wurde durch europäische Richtlinien und die Ende 2009 in Kraft getretenen „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU“ klargestellt, dass die Ausländerbehörde bei Ermessensentscheidungen immer das Kindeswohl zu beachten hat. Das Kindeswohl als unbestimmter Rechtsbegriff muss bei jedem einzelnen Kind und Jugendlichen immer neu bestimmt werden. Eine Maßnahme, die dem Wohl eines Kindes entspricht, muss nicht zwingend auch dem Wohl eines zweiten Kindes entsprechen. Die Bestimmung des Kindeswohls im Einzelfall können die Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde nicht leisten. Sie sind hierfür auf die Expertise der Mitarbeiter/innen der Jugendhilfe angewiesen.

Den Teilnehmer/innen wurde im Anschluss an den Vortrag der Referentinnen aufgegeben, anhand von Fallbeispielen die ausländerrechtliche Sicht und die Sicht der Jugendhilfe auf einen Fall herauszustellen und in einem kleinen Rollenspiel eine für beide Seiten befriedigende Lösung zu erar-

beiten. Hierbei wurde von den Teilnehmer/innen vorbildlich verdeutlicht, wie im Interesse von Kindern und Jugendlichen Lösungen gefunden werden können, die beiden Rechtsgrundlagen gerecht werden.

Der zweite Teil der Veranstaltung widmete sich der praktischen Kooperation zwischen Ausländerbehörden und Jugendämtern. Hierbei wurden in einem ersten Schritt die Funktionsweisen der beiden Behörden und ihre Erwartungen an die jeweils andere Behörde vorgestellt.

Gastreferent Volker Bohlen, Leiter des Fachdienstes Ordnung des Landkreises Friesland, stellte eindrucksvoll dar, welche Rechtsquellen und welche Erwartungen von Politik und Gesellschaft die Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde bei ihren Entscheidungen jeden Tag berücksichtigen müssen. Einige anschauliche Beispiele verdeutlichten, in welchen Situationen die Ausländerbehörde Friesland mit der Jugendhilfe in Kontakt kommt. Für eine erfolgreiche Kooperation erwartet Volker Bohlen vom Jugendamt, dass es seine Mitarbeiter/innen im Aufenthaltsrecht fortbildet, dass sich das Jugendamt mit der Ausländerbehörde in Einzelfällen austauscht, dass z.B. bei Auslandsadoptionen die Ausländerbehörde von Anfang an mit einbezogen wird und dass das Jugendamt die Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde vielleicht auch einmal an Hilfeplangesprächen teilnehmen lässt.

Im Anschluss an den Vortrag von Volker Bohlen stellte Gastreferent Bodo Weirauch, Leiter des Fachbereichs Erzieherische Hilfen des Jugendamts Dortmund, die Struktur und Aufgaben des Jugendamts Dortmund vor. Er zeigte auf, dass es im Jugendamt Dortmund besonders in Fällen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und Familien aus Bulgarien und Rumänien zum Kontakt mit der Ausländerbehörde kommt. Die Arbeit des Jugendamts Dortmund in Bezug auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge kann als vorbildlich angesehen werden und weckte bei vielen Teilnehmer/innen großes Interesse. Für eine erfolgreiche Kooperation erwartet Bodo Weirauch von der Ausländerbehörde, dass diese das Kinder- und Jugendhil-

fesgesetz (SGB VIII) als gleichwertiges Bundesgesetz anerkennt und erst das Gespräch mit dem Jugendamt sucht, bevor sie ihre Entscheidungen trifft und durchsetzt.

Die Teilnehmer/innen hatten anschließend die Möglichkeit, mit den beiden Referenten zu diskutieren, und sollten dann in Kleingruppen eine schriftliche Kooperationsvereinbarung zwischen einem Jugendamt und einer Ausländerbehörde ausarbeiten. Der Internationale Sozialdienst hatte vor der Veranstaltung bereits bestehende Kooperationsmodelle in Deutschland und im Ausland recherchiert und stellte diese den Teilnehmer/innen vor. Am Ende blieb die Frage, ob eine schriftliche Kooperationsvereinbarung die Kooperation wirklich verbessern kann oder ob Maßnahmen, die den Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde und des Jugendamts ermöglichen, sich besser kennenzulernen und untereinander Vertrauen aufzubauen, nicht am Ende die vielversprechendere Lösung ist. Hierbei dachten die Teilnehmer/innen zum Beispiel an gemeinsame Weiterbildungen von Jugendamt und Ausländerbehörde auf Stadt- oder Kreisebene, die auch Zeit zum informellen Kennenlernen lassen.

Die Referentinnen des Internationalen Sozialdienstes gewannen den Eindruck, dass die Teilnehmer/innen während der Veranstaltung Verständnis für die andere Seite entwickelt haben und mit der Motivation nach Hause geist sind, in ihrer Stadt oder in ihrem Kreis etwas an der Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörde und Jugendhilfe zu verbessern.

Da die Bundesrepublik Deutschland mit dem Zuwanderungsgesetz endlich öffentlich anerkannt hat, dass Deutschland ein Zuwanderungsland ist, wird die Jugendhilfe auch in Zukunft regelmäßig mit Familien ohne deutschen Pass in Berührung kommen. Im Interesse der Kinder und Jugendlichen dieser Familien ist eine verstärkte Kooperation zwischen Jugendhilfe und den Ausländerbehörden sehr wichtig. Der Internationale Sozialdienst wird sich auch in Zukunft für eine erfolgreiche Kooperation einsetzen. ■

**Besuchen Sie auch unseren neuen Online-Buchshop:
<http://verlag.deutscher-verein.de>**