

Antrag

der Fraktion der FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Soziales und Integration

Altersfeststellung bei angeblich minderjährigen Flüchtlingen und die Einführung einer Beweislastumkehr

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen

I. zu berichten,

1. ob sie der Ansicht ist, dass sich aus dem Umstand, dass nach Erkenntnissen des Landesjugendamts im Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis zum 31. Dezember 2017 bei den Altersfeststellungen in Baden-Württemberg bei rund 30 Prozent der mutmaßlich Minderjährigen die Volljährigkeit festgestellt wurde, ableiten lässt, bei den Altersangaben von Flüchtlingen wird ganz erheblich betrogen;
2. inwieweit die Jugendämter im Land wie das Jugendamt Freiburg im Rahmen der Altersfeststellung auf Röntgenuntersuchungen verzichten;
3. welche organisatorischen und finanziellen Mehraufwendungen für einen minderjährigen Flüchtling im Vergleich zum volljährigen Flüchtling anfallen;
4. wann sie zu der Erkenntnis gekommen ist, dass eine Beweislastumkehr für den Fall, dass ein angeblich minderjähriger Flüchtling eine Untersuchung zur Altersbestimmung verweigert, sinnvoll ist;
5. wer an dieser Erkenntnisgewinnung beteiligt war;
6. welche Folgen sie daraus für ihr politisches Handeln ableitet;
7. wann sie eine Bundesratsinitiative für die Einführung der Beweislastumkehr einbringen wird;

8. wie lange sie noch die Ansicht vertreten wird, dass eine Röntgenuntersuchung nach § 42 f Sozialgesetzbuch (SGB) VIII nicht zulässig ist;
 9. welche rechtlichen Erwägungen dieser Haltung auch angesichts entgegengesetzter Urteile und Stellungnahmen von Rechtswissenschaftlern zugrunde liegen;
 10. inwieweit Innenminister Strobl die Haltung des Sozialministeriums zu § 42 f SGB VIII teilt;
 11. für den Fall, dass er die Haltung nicht teilt: Warum er es nicht zu seiner Aufgabe gemacht hat, für eine Änderung der Haltung des Sozialministeriums zu sorgen;
 12. für den Fall, dass er die Haltung teilt: Warum er dies nicht offensiv medial vertritt, sondern stattdessen von einer angeblichen Sensibilisierung der Behörden spricht, die den falschen Eindruck hervorruft, in Baden-Württemberg werden alle Möglichkeiten der Altersfeststellung genutzt;
 13. inwieweit sie es wie die CDU-Landtagsfraktion als richtig erachten würde, wenn künftig die Ausländerbehörden direkt bei der Einreise die Altersfeststellung verbindlich für alle Behörden vornehmen und nicht mehr die Jugendämter;
- II. eine Bundesratsinitiative einzubringen, mit der zum Einen eine Umkehr der Beweislast für den Fall angestrebt wird, dass ein angeblich minderjähriger Flüchtling eine Untersuchung zur Altersfeststellung ablehnt, und zum Anderen dafür gesorgt werden soll, dass künftig die Ausländerbehörden direkt bei der Einreise die Altersfeststellung verbindlich für alle Behörden vornehmen.

23. 03. 2018

Dr. Rülke
und Fraktion

Begründung

In der Sendung „Zur Sache Baden-Württemberg“ vom 22. März 2018 widmete sich der SWR am Beispiel Hussein K. den Defiziten im Umgang mit angeblich minderjährigen Flüchtlingen. In der Sendung sprach sich Sozialminister Lucha in Sachen Altersfeststellung für eine Beweislastumkehr für den Fall aus, dass ein Flüchtling einer medizinischen Untersuchung nicht zustimmt. Zudem berichtete der SWR, dass das Jugendamt Freiburg seit 2015 keine Röntgenuntersuchungen zur Altersfeststellung mehr durchgeführt hat.

In den von den Ministern Lucha und Strobl gemeinsam herausgegebenen „Informationen zur jugendhilfe- und ausländerrechtlichen Behandlung von unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern (UMA) vom 1. August 2017“ wird festgestellt: „Röntgenuntersuchungen (z. B. des Handwurzelknochens, des Schlüsselbein-Brustbeingelenks oder des Zahnstatus) sind nach Auffassung des Ministeriums für Soziales und Integration im Rahmen der Altersfeststellung nach § 42 f SGB VIII durch das Jugendamt mangels einer ausdrücklichen rechtlichen Ermächtigung nicht zulässig.“ Dabei stellte das Oberlandesgericht Karlsruhe bereits im Jahr 2015 fest, dass § 42 SGB VIII eine Röntgenuntersuchung zulässt.

In der Stellungnahme auf den Antrag Drucksache 16/3241 der FDP/DVP stellt die Landesregierung fest: „Nach Erkenntnissen des Landesjugendamtes wurde im Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis zum 31. Dezember 2017 bei den Altersfeststellungen in Baden-Württemberg bei rund 30 Prozent der mutmaßlich Minderjährigen die Volljährigkeit festgestellt.“

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 18. April 2018 Nr. 22-0141.5/16/3777 nimmt das Ministerium für Soziales und Integration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen*

I. zu berichten,

1. ob sie der Ansicht ist, dass sich aus dem Umstand, dass nach Erkenntnissen des Landesjugendamts im Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis zum 31. Dezember 2017 bei den Altersfeststellungen in Baden-Württemberg bei rund 30 Prozent der mutmaßlich Minderjährigen die Volljährigkeit festgestellt wurde, ableiten lässt, bei den Altersangaben von Flüchtlingen wird ganz erheblich betrogen;

Zu I. 1.:

Nach den Vorgaben des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) sind die Jugendämter als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, unbegleitet eingereiste junge Menschen (UMA) vorläufig in Obhut zu nehmen, wenn deren Minderjährigkeit nicht ausgeschlossen werden kann. Wenn dieser Verdacht besteht, werden UMA dem zuständigen Jugendamt zum Beispiel auch von der Polizei oder Erstaufnahmeeinrichtungen überstellt.

Die Feststellung, ob tatsächlich eine Minderjährigkeit vorliegt, ist nicht Voraussetzung für die vorläufige Inobhutnahme, sondern erst im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme zu prüfen. Eigenangaben der UMA zum Alter fließen dabei in die Verfahren zur Altersfeststellung mit ein, werden jedoch nicht zwangsläufig übernommen. Dass in rund 30 Prozent der Fälle die Volljährigkeit festgestellt wird, bedeutet nicht zwangsläufig, dass in diesem Umfang durch die UMA selbst bewusst wahrheitswidrige Angaben gemacht wurden. Die hohe Quote von 30 Prozent sowie Erfahrungen aus der Praxis verdeutlichen gleichwohl, dass davon auszugehen ist, dass in vielen Fällen bewusst falsche Angaben gemacht werden, um die intensive Betreuung nach dem SGB VIII zu erhalten und eine Abschiebung zu verhindern oder zu verzögern.

2. inwieweit die Jugendämter im Land wie das Jugendamt Freiburg im Rahmen der Altersfeststellung auf Röntgenuntersuchungen verzichten;

Zu I. 2.:

Da Röntgenuntersuchungen im Rahmen von medizinischen Altersfeststellungen nach § 42 f Absatz 2 SGB VIII nicht statistisch erhoben werden, liegen dem Ministerium für Soziales und Integration hierzu keine belastbaren Daten vor.

Zur Vorbereitung der Stellungnahme zum Antrag der Abgeordneten Sascha Binder u. a. SPD „Altersfeststellung bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA)“, Drucksache 16/3236, wurden vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS)/Landesjugendamt, dem Landkreistag Baden-Württemberg und dem Städtetag Baden-Württemberg zehn der insgesamt 46 Jugendämter in Baden-Württemberg befragt. Die ausgewählten Jugendämter führen den überwiegenden Teil der Altersfeststellungen in Baden-Württemberg durch, weil sie sich im Grenzgebiet zum Ausland befinden, eine Landeserstaufnahmestelle im Stadtgebiet besteht oder weil sie als urbane Stadt eine höhere Anziehung für UMA haben und daher die Erstaufgriffe häufig dort stattfinden. Die Befragung führte im Wesentlichen zum Ergebnis, dass in Einzelfällen bei Zweifeln ärztliche Untersuchungen zur Altersfeststellung durchgeführt worden sind.

3. *welche organisatorischen und finanziellen Mehraufwendungen für einen minderjährigen Flüchtling im Vergleich zum volljährigen Flüchtling anfallen;*

Zu I. 3.:

Für die Betreuung, Unterbringung und Versorgung von UMA sind die Vorgaben des SGB VIII maßgeblich. Die Jugendämter nehmen die Aufgaben nach dem SGB VIII und damit auch die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe (weisungsfreie Pflichtaufgabe) wahr. Fallkosten entstehen vor allem im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42 a SGB VIII, der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII und bei der Gewährung von Leistungen nach dem SGB VIII (insbesondere Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII).

Gemäß § 89 d SGB VIII erstattet das Land den Jugendämtern die Fallkosten, wenn die Leistungen nach dem SGB VIII rechtmäßig erbracht worden sind. Die Kosten erstattung erfolgt durch das Regierungspräsidium Stuttgart – Landesversorgungsamt. Den Jugendämtern in Baden-Württemberg sind 2017 in 7.901 Zahlfällen insgesamt rund 159 Millionen EUR zugeflossen. Im Rahmen des Kostenausgleichs mit den Trägern der 46 Jugendämter in Baden-Württemberg wurden so in 2017 pro Zahlfall durchschnittlich rund 20.124 Euro erstattet. Dieser Betrag umfasst sämtliche UMA-Fallkosten. Die mit der Betreuung von UMA zusammenhängenden Verwaltungskosten sind von den Jugendämtern weitgehend selbst zu tragen.

Volljährige Asylbewerber wie auch begleitete minderjährige Asylbewerber durchlaufen in Baden-Württemberg grundsätzlich das im Flüchtlingsaufnahmegesetz normierte Aufnahme- und Unterbringungsverfahren. So erfolgt zunächst die Aufnahme in eine der Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes. Im Anschluss an die Erstaufnahme erfolgt die Zuteilung der Flüchtlinge auf die Stadt- und Landkreise in die sogenannte vorläufige Unterbringung. Nach Beendigung der vorläufigen Unterbringung erfolgt die Zuteilung der Personen an die kreisangehörigen Gemeinden in die sogenannte Anschlussunterbringung.

Leistungen werden dabei nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes gewährt. So erhalten materiell bedürftige Asylbewerber während der ersten fünfzehn Monate ihres Aufenthalts in Deutschland Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Nach Ablauf dieses Zeitraums erhalten Leistungsberechtigte, von denen die Dauer ihres Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst worden ist, im Wesentlichen Leistungen entsprechend dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Diese Leistungen umfassen zum einen Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts, sogenannter notwendiger Bedarf, der das physische Existenzminimum abbildet. Zusätzlich werden ihnen Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt (notwendiger persönlicher Bedarf), was das sogenannte soziokulturelle Existenzminimum abbildet.

Eine konkrete Bezifferung des organisatorischen und finanziellen Mehraufwands für UMA im Vergleich zu volljährigen Flüchtlingen ist angesichts der unterschiedlichen Betreuungs- und Finanzierungssysteme nicht möglich. Allerdings kann zusammenfassend gesagt werden, dass für UMA neben der Sicherung der Grundbedürfnisse die pädagogische Betreuung sicherzustellen ist, die zusätzliche Kosten verursacht. Dies beruht auf den Vorgaben von Artikel 22 Absatz 1 UN-Kinderrechtskonvention, die den Rang eines Bundesgesetzes hat, sowie den einschlägigen europarechtlichen Vorgaben, die im SGB VIII umgesetzt sind.

4. wann sie zu der Erkenntnis gekommen ist, dass eine Beweislastumkehr für den Fall, dass ein angeblich minderjähriger Flüchtling eine Untersuchung zur Altersbestimmung verweigert, sinnvoll ist;

5. wer an dieser Erkenntnisgewinnung beteiligt war;

Zu I. 4. und I. 5.:

Anlässlich der Ressortabstimmung zur im Bundesrat beratenen Weiterentwicklung der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU zu einer Asylverfahrensverordnung hat innerhalb der Landesregierung ein Austausch zu der im Vorschlag der EU-Kommission enthaltenen Regelung stattgefunden:

„Die Weigerung des unbegleiteten Minderjährigen oder seines Vormunds, die medizinische Untersuchung vornehmen zu lassen, gibt jedenfalls Anlass zu der widerlegbaren Vermutung, dass der Antragsteller nicht minderjährig ist und hindert die Asylbehörde nicht daran, über den Antrag auf internationalen Schutz zu entscheiden.“

Ergebnis des Austauschs zwischen den betroffenen Ressorts war, dass die Landesregierung die in den Ausschussempfehlungen zu diesem Regelungsvorschlag der EU enthaltene kritische Stellungnahme ablehnt, den Vorschlag der EU-Kommission zur Regelung dieses Sachverhalts also unterstützt.

6. welche Folgen sie daraus für ihr politisches Handeln ableitet;

7. wann sie eine Bundesratsinitiative für die Einführung der Beweislastumkehr einbringen wird;

Zu I. 6. und I. 7.:

Im Jugendhilferecht besteht bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, im Einzelfall bei einer hartnäckigen Verweigerung der Mitwirkung bei der Altersfeststellung weitere Jugendhilfeleistungen zu versagen. Eine solche Möglichkeit besteht jedoch nur im Leistungsrecht. Andere staatliche Stellen, für deren Entscheidungen ebenfalls eine Feststellung des Alters erforderlich ist, verfügen bislang nicht über vergleichbare Möglichkeiten. Baden-Württemberg setzt sich in den Beratungen auf EU-Ebene für die oben dargestellte Änderung des EU-Rechts ein. Eine Bundesratsinitiative ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht geplant.

8. wie lange sie noch die Ansicht vertreten wird, dass eine Röntgenuntersuchung nach § 42 f Sozialgesetzbuch (SGB) VIII nicht zulässig ist;

9. welche rechtlichen Erwägungen dieser Haltung auch angesichts entgegengesetzter Urteile und Stellungnahmen von Rechtswissenschaftlern zugrunde liegen;

Zu I. 8. und I. 9.:

In den „Informationen zur jugendhilfe- und ausländerrechtlichen Behandlung von UMA“ vom 1. August 2017 wird vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rechtsauffassungen und des Fehlens einer ausdrücklichen Ermächtigung empfohlen, seitens der Jugendämter keine ärztlichen Untersuchungen zu veranlassen, in deren Rahmen radiologische, mit einer Strahlenexposition verbundene Verfahren angewandt werden. Diese Informationen haben für die Jugendämter im Hinblick auf den rechtlichen Charakter der Aufgaben nach dem SGB VIII – es handelt sich um weisungsfreie Pflichtaufgaben, die in kommunaler Selbstverwaltung wahrgenommen werden – lediglich empfehlenden Charakter. Die in der Antragsbegründung erwähnte Entscheidung des Oberlandesgerichts Karlsruhe zu § 42 SGB VIII aus dem Jahr 2015 bezieht sich nicht auf den hier in Rede stehenden § 42 f SGB VIII.

Angesichts der anhaltenden Diskussion über die Zulässigkeit von Röntgenaufnahmen im Rahmen der ärztlichen Untersuchung nach § 42 f SGB VIII hat sich das Ministerium für Soziales und Integration mit Schreiben vom 11. Januar 2018 an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gewandt und um eine aktuelle rechtliche Einschätzung dieser Frage gebeten. Das BMFSFJ hat mit Schreiben vom 19. März 2018 mitgeteilt:

„Zu den medizinischen Methoden gehören unterschiedliche ärztliche Untersuchungen bzw. Maßnahmen wie die Begutachtung der Zahnreife oder auch die allgemeine Beurteilung der körperlichen Reife. Zum Einsatz kann aber auch Röntgendiagnostik bei Zähnen und Handwurzelknochen bzw. Händen und Schlüsselbeinen kommen. Grundsätzlich ist die ärztliche Untersuchung mit den schonendsten und soweit möglich zuverlässigsten Methoden von qualifizierten medizinischen Fachkräften durchzuführen. Die Untersuchung ist also nach den Regeln der ärztlichen Kunst vorzunehmen, aber auch nur dann, wenn keine Nachteile für die Gesundheit des Betroffenen zu befürchten sind.“

Inwieweit im Rahmen einer medizinischen Altersfeststellung Röntgenaufnahmen zulässig sind, muss aus hiesiger Sicht nach diesen Maßgaben anhand der Umstände des konkreten Einzelfalls beurteilt werden. Die Oberlandesgerichte bewerten die Zulässigkeit von Röntgenaufnahmen uneinheitlich (verneinend: z. B. OLG Köln, MDR 2013, S. 286; bejahend z. B. OLG Hamm, FamRZ 2015, S. 1635).“

Die Haltung des BMFSFJ wurde dem KVJS/Landesjugendamt und den beiden berührten kommunalen Landesverbänden – Städtetag Baden-Württemberg und Landkreistag Baden-Württemberg – in Ergänzung zu den bestehenden Hinweisen zur Weiterleitung an die Jugendämter zeitnah übermittelt.

10. inwieweit Innenminister Strobl die Haltung des Sozialministeriums zu § 42 f SGB VIII teilt;

11. für den Fall, dass er die Haltung nicht teilt: Warum er es nicht zu seiner Aufgabe gemacht hat, für eine Änderung der Haltung des Sozialministeriums zu sorgen;

12. für den Fall, dass er die Haltung teilt: Warum er dies nicht offensiv medial vertritt, sondern stattdessen von einer angeblichen Sensibilisierung der Behörden spricht, die den falschen Eindruck hervorruft, in Baden-Württemberg werden alle Möglichkeiten der Altersfeststellung genutzt;

Zu I. 10, I. 11. und I. 12.:

Die Beurteilung der rechtlichen Frage, inwieweit im Rahmen der ärztlichen Untersuchung nach § 42 f Absatz 2 SGB VIII zur Feststellung des Alters auch Röntgenuntersuchungen zulässig sind, liegt in der Ressortzuständigkeit des Ministeriums für Soziales und Integration.

Die Ausländerbehörden werden durch § 49 Absatz 3 i. V. m. § 49 Absatz 6 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ermächtigt, unter den dort genannten Voraussetzungen bei Zweifeln über das Alter eines Ausländers die erforderlichen Maßnahmen zur Altersfeststellung zu ergreifen. Diese ausländerrechtlichen Möglichkeiten, wozu auch Röntgenuntersuchungen gehören, werden genutzt. Die Sensibilisierung der Ausländerbehörden ist mehrfach erfolgt. Ergänzend wird auf die Antworten zu den Fragen Ziffer 5 bis 7 des Antrags der Abgeordneten Dr. Hans-Ulrich Rülke u. a. FDP/DVP, „Widersprüchliche Darstellungen zur Nacherfassung unbegleiteter Minderjähriger, die Sensibilisierung von Behörden und der Familiennachzug“, Drucksache 16/3241 verwiesen.

13. inwieweit sie es wie die CDU-Landtagsfraktion als richtig erachten würde, wenn künftig die Ausländerbehörden direkt bei der Einreise die Altersfeststellung verbindlich für alle Behörden vornehmen und nicht mehr die Jugendämter;

Zu I. 13.:

Bereits nach aktueller Rechtslage sind die Ausländerbehörden berechtigt und in Zweifelsfällen auch verpflichtet, eigenständig Altersfeststellungen durchzuführen. Derzeit sind auf Ebene des Bundes und der zuständigen Fachministerkonferenzen unterschiedliche Vorschläge zur Weiterentwicklung der Verfahren der Altersfeststellung in der Diskussion. Im Hinblick auf die Einheit der Verwaltung ist es angezeigt, eine einheitliche Altersfeststellung, verbindlich für alle Behörden, zu etablieren. Die Landesregierung wird sich hierzu zu gegebener Zeit eine abschließende Meinung bilden.

II. eine Bundesratsinitiative einzubringen, mit der zum Einen eine Umkehr der Beweislast für den Fall angestrebt wird, dass ein angeblich minderjähriger Flüchtling eine Untersuchung zur Altersfeststellung ablehnt, und zum Anderen dafür gesorgt werden soll, dass künftig die Ausländerbehörden direkt bei der Einreise die Altersfeststellung verbindlich für alle Behörden vornehmen.

Zu II.:

Eine Bundesratsinitiative ist aus derzeitiger Sicht im Hinblick auf laufende Prozesse auf europäischer sowie auf Bundesebene weder geboten noch zielführend.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Ziffer I. 7. sowie auf Ziffer I. 13. verwiesen.

Lucha

Minister für Soziales
und Integration