



Stellungnahme: Besteht ein Neuregelungsbedarf bei der (behördlichen) Alterseinschätzung junger Flüchtlinge?

Datum: 13. März 2018

Die unterzeichnenden Verbände lehnen Gesetzesänderungen zum verstärkten Einsatz medizinischer Methoden zur Alterseinschätzung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ab. Die derzeitigen Regelungen müssen nachgebessert werden, um den Schutz und die Rechte von Kindern und Jugendlichen in den Verfahren zur Alterseinschätzung zu stärken. Geflüchtete Kinder sind zudem in erster Linie Kinder. Das Prinzip der Kinder- und Jugendhilfe gilt uneingeschränkt auch für sie und darf nicht durch Vorprüfverfahren, wie sie im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Union vereinbart wurden, in Frage gestellt werden.

Einleitung

Seit mehreren Monaten werden verschiedene Forderungen zum verstärkten Einsatz medizinischer Methoden zum Zweck der Alterseinschätzung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe diskutiert. Dabei wurde im öffentlichen Diskurs bislang suggeriert, dass eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz medizinischer Methoden zur Alterseinschätzung fehle und die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendämter) in einem weitgehend ungeregelten Rahmen agierten. Letzteres wiederum wurde insbesondere medial in einen unmittelbaren Zusammenhang mit steigender Kriminalität unter jungen Geflüchteten gesetzt.

Dass zum einen die Frage der Alterseinschätzung sowie der Einsatz medizinischer Methoden hierzu rechtlich geregelt ist und zum anderen die jugendhilferechtliche Alterseinschätzung in keinem sachlichen Kontext zu Fragen der Kriminalitätsaufklärung und -prävention steht, schien und scheint dabei zweitrangig. Die Verknüpfung des hochkomplexen Themenbereichs der Alterseinschätzung und Kriminalität geflüchteter Personen und der Ruf nach „schnellen und verlässlichen Lösungen“ haben dabei eine Stimmung erzeugt, die einer sachlichen Debatte und lösungsorientierten Herangehensweise abträglich ist.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Einbeziehung des Themas in den Entwurf zum Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD zu bewerten. Das bereits in der vorausgehenden medialen Auseinandersetzung der Jugendhilfe entgegengerichtete Misstrauen setzt sich im Entwurf fort. Union und SPD haben sich im Rahmen der Koalitionsverhandlungen auf Änderungen im Bereich der Alterseinschätzungsverfahren geeinigt und die jugendhilferechtliche Zuständigkeit mit „Türstehern“ ausgestattet: Nach dem Entwurf zum Koalitionsvertrag soll die Alterseinschätzung künftig in „zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (sog. AnKER

Zentren) durchgeführt werden.¹ In diesen sollen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Bundesagentur für Arbeit, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten.² Steht das Alter in Zweifel, soll die Einschätzung durch das Jugendamt und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in den AnKER-Zentren erfolgen. Erst nach der Alterseinschätzung in den AnKER Zentren, sollen Kinder und Jugendliche durch Jugendämter in Obhut genommen werden.³ Die AnKER-Zentren würden so zu „Türstehern“ der Jugendhilfe, damit wäre das Primat der Kinder- und Jugendhilfe für die Identifizierung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Minderjähriger in Frage gestellt.

Die unterzeichnenden Verbände lehnen die Vorstöße zum vermehrten Einsatz von medizinischen Methoden zum Zweck der Alterseinschätzung sowie eine Abkehr vom Primat der Kinder- und Jugendhilfe entschieden ab. Sie fordern stattdessen ein klares Bekenntnis zum bestmöglichen Schutz von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen und eine fachlich und sachlich geführte am Kindeswohl orientierte Auseinandersetzung zum Thema Alterseinschätzung. Hierzu möchte die nachfolgende Stellungnahme einen Beitrag leisten.

1. Kontext

Viele der Kinder und Jugendlichen, die nach Europa flüchten, haben keine gültigen Identitäts- oder Passdokumente, da diese vor oder während ihrer Reise aus verschiedenen Gründen abhandenkommen oder konfisziert werden können. Zudem haben, in einigen Gebieten der Welt, eine beträchtliche Anzahl von Kindern und Jugendlichen keine Geburtsurkunden und daher keine Dokumente, die ihr chronologisches Alter nachweisen können.

Um Zugang zu besonderen Schutzmaßnahmen ((vorläufige) Inobhutnahme) zu erhalten, müssen unbegleitete Minderjährige als solche identifiziert werden, was in Deutschland durch die Jugendämter, als für den Schutz von Minderjährigen zuständige Behörden, geschieht. Ohne angemessene Identifizierungsverfahren laufen Minderjährige Gefahr, schutzlos gestellt zu werden. Daher sind Maßnahmen zur Alterseinschätzung erforderlich, wenn das angegebene Alter einer Person strittig ist. Bei fortbestehenden Zweifeln ist aufgrund des Stellenwertes des Minderjährigenschutzes immer vom jüngeren Alter auszugehen.

Bei dieser Debatte, bei der auch die Beschränkung der Zuwanderung in das deutsche Jugendhilfesystem als Argument genannt wird, lohnt der Blick auf die aktuellen Zahlen, die belegen, dass die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen in der Jugendhilfe bereits rückläufig ist: Derzeit befinden sich 30.874 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in jugendhilferechtlicher Zuständigkeit, knapp 9.000 weniger als noch Ende 2016.⁴ Auch die Asylantragszahlen gehen zurück: Von Januar bis Oktober 2017 wurden 8.107 Asylerstanträge für unbegleitete Minderjährige

¹ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Altersfeststellung unbegleiteter minderjähriger Ausländer muss bundesweit vereinheitlicht werden - Saarland als Vorbild, Pressemitteilung v. 19.01.2018, <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/altersfeststellung-unbegleiteter-minderjaehriger-auslaender-muss> [letzter Abruf: 25.02.2018].

² Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 02/2018, S. 107, http://www.b-umf.de/images/koalitionsvertrag_final.pdf. [letzter Abruf: 25.02.2018].

³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 02/2018, S. 107, http://www.b-umf.de/images/koalitionsvertrag_final.pdf [letzter Abruf: 25.02.2018].

⁴ BumF, Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, 12/2017, <http://www.b-umf.de/images/auswertung%20online%20umfrage%202017.pdf>, Darstellung basierend auf der unveröffentlichten UMA-Bundesliste des Bundesverwaltungsamtes vom 08.12.2017 [letzter Abruf: 25.02.2018].

gestellt.⁵ Dies entspricht 4,8% der Gesamtzahl der Asylerstanträge aller geflüchteten Menschen (167.573 Erstanträge)⁶ in diesem Zeitraum.

Eine gesetzliche Grundlage für das jugendhilferechtliche Verfahren im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme existiert seit November 2015. Diese trägt der besonderen Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Rechnung. In § 42f SGB VIII ist bundeseinheitlich das Verfahren der „Altersfeststellung“ geregelt. Durch Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter wurden hierzu Standards definiert.⁷

Die unterzeichnenden Verbände würden es sehr begrüßen, wenn es zukünftig eine sichere Methode zur Feststellung des Alters gäbe. Damit wäre sichergestellt, dass Minderjährige effektiv vor Gefahren geschützt sind. **Bislang aber gibt es eine solche Methode nicht. Die existierenden Methoden - sowohl die medizinischen Verfahren (Röntgen, Zahnuntersuchungen, DNA-Methode) als auch die Verfahren der qualifizierten Inaugenscheinnahme - liefern lediglich Näherungswerte.** Die Methoden unterscheiden sich jedoch in ihrer Eingriffsintensität. Insbesondere die medizinischen Verfahren gehen in der Regel mit Eingriffen in die körperliche Unversehrtheit einher (Art. 2 Abs. 2 GG). Für die Verpflichtung zur Duldung solcher Eingriffe bedarf es besonderer gesetzlicher Grundlagen sowie der Wahrung der Verhältnismäßigkeit. In diesem Kontext sind zudem die hierzu bestehenden Vorgaben auf europäischer und völkerrechtlicher Ebene zu berücksichtigen.

Die derzeitigen Forderungen nach Gesetzesänderungen zum verstärkten Einsatz medizinischer Methoden bei der Alterseinschätzung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen erkennen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an ärztliche Eingriffe, die keinen Heilzweck verfolgen und sind als nicht zielführende Grundrechtseingriffe abzulehnen.

Die unterzeichnenden Verbände würden es ebenfalls begrüßen, wenn die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahren im Kontext Alterseinschätzung bei der Jugendhilfe zusammengeführt würden. Momentan setzen unterschiedliche Behörden, wie u.a. die Ausländerbehörden, z.T. unabhängig voneinander Geburtsdaten fest. Dies führt dazu, dass zum Teil für eine Person unterschiedliche Alter geführt werden. § 42f SGB VIII müsste deshalb mit Bindungswirkung gegenüber anderen Behörden ausgestattet, sowie die Rechte der Betroffenen im Rahmen, u.a. im Rahmen der Rechtsmittelverfahren, gestärkt werden.

Schlussendlich bleibt festzuhalten, dass die formale Grenze der Volljährigkeit noch nichts darüber aussagt, ob auch ein darüber hinausgehender pädagogischer Unterstützungsbedarf bestehen kann. **Im Fokus einer weitergehenden und weiterführenden fachlichen Debatte sollte deshalb nicht das Alter, sondern insbesondere die individuelle Bedarfslage auch junger Volljähriger stehen.**

⁵ BAMF, Unbegleitete Minderjährige Zahlen, 10/2017, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/um-zahlen-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile [letzter Abruf: 25.02.2018].

⁶ BAMF, Unbegleitete Minderjährige Zahlen, 10/2017, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyloktober-2017.pdf?__blob=publicationFile [letzter Abruf: 25.02.2018].

⁷ BAGLJÄ, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, 2017, http://www.bagljae.de/downloads/128_handlungsempfehlungen-zum-umgang-mit-unbge.pdf [letzter Abruf: 25.02.2018].

2. Internationale und Europäische Rechtslage

Die Überprüfung der Politiken, Verfahren und Praktiken der Alterseinschätzung in den Mitgliedstaaten des Europarates zeigt, dass bisher eine sehr unterschiedliche Handhabung in den Mitgliedstaaten erfolgt und die Grundsätze und Verfahrensgarantien internationalen Rechts derzeit in den Mitgliedstaaten nicht konsequent umgesetzt werden.⁸

Daher bereitet der Europarat derzeit Leitlinien vor, die darauf abzielen, den Mitgliedstaaten eine Anleitung für die Festlegung eines ethischen, rechtlichen und technischen Rahmens für die Alterseinschätzung zu bieten, die die internationalen Verpflichtungen der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) und des EU-Rechts umsetzen.⁹ In der nationalen Gesetzgebung sind diese internationalen Vorgaben durch die Vertragsstaaten umzusetzen, d.h. dass auch etwaige Neuregelungen zur Alterseinschätzung in Deutschland diesen Vorgaben nicht widersprechen dürfen.

Das Hauptziel von Alterseinschätzungsverfahren ist der Schutz von Minderjährigen und ihrer Menschenrechte im Sinne der UN-KRK¹⁰, insbesondere die Achtung des Kindeswohls¹¹, das Recht auf Nichtdiskriminierung, das Recht, gehört und informiert sowie vor Gewalt und Missbrauch geschützt zu werden.¹²

Die in der UN-KRK verankerten Kernprinzipien und Rechte gelten für alle Kinder i.S.v. Art. 1 UN-KRK unter 18 in der Gerichtsbarkeit eines Staates, ohne Diskriminierung aufgrund von Nationalität, Einwanderungsstatus oder Staatenlosigkeit (Art. 2 UN-KRK). Daher haben die Vertragsstaaten migrierende und von ihren Familien getrennte Minderjährige in erster Linie als solche zu behandeln. Dies bedeutet, dass diese, wenn sie in oder durch Europa reisen, genauso wie alle anderen Minderjährigen in den europäischen Staaten behandelt werden und gleichberechtigten Zugang zu ihren Rechten erhalten sollen (Art. 22 UN-KRK), mit zusätzlichem besonderen Schutz, da sie (vorübergehend oder dauerhaft) ohne ihre Familie und elterlichen Fürsorge leben müssen (Art. 20 UN-KRK).

Um die Verpflichtungen und Grundsätze internationalen Rechts umzusetzen, braucht es klare nationale Bestimmungen zur Alterseinschätzung, zu den Bedingungen, unter denen die Alterseinschätzung erlaubt sein darf, zu den anzuwendenden Methoden und zu der Notwendigkeit von detaillierten Protokollen, möglichen Ergebnissen und Möglichkeiten gegen Ergebnisse Rechtsmittel einzulegen. Insbesondere sollten die gesetzlichen Bestimmungen Behörden und Fachleute, die Minderjährige zur Altersschätzung verweisen dürfen, festlegen und einschränken. Solche Bestimmungen sollten in der Praxis konsequent angewandt und eingehalten werden.

Untersuchungen zur Alterseinschätzung sollten nur durchgeführt werden, wenn es im besten Interesse des Kindes liegt (Art. 3 UN-KRK) und wenn ernsthafte und begründete Zweifel am Alter

⁸ Europarat, Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration, 2017, <https://rm.coe.int/age-assessment-council-of-europe-member-states-policies-procedures-and/168074b723> [letzter Abruf: 28.02.2018].

⁹ Parlamentarische Versammlung des Europarates, Child-friendly age assessment for unaccompanied migrant children, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24274&lang=en> [letzter Abruf: 25.02.2018].

¹⁰ Europarat, Thematic Report on migrant and refugee children by the Special Representative of the Secretary General on migration and refugees (SG/Inf(2017)13), <https://rm.coe.int/native/16806fd08> [letzter Abruf: 28.02.2018].

¹¹ Allgemeine Bemerkung Nr. 6 UN-Kinderrechtsausschuss (CRC/GC/2005/6) Rn. 31.

¹² Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 UN-Wanderarbeitnehmerrechts-Ausschuss und Nr. 22 UN-Kinderrechtsausschuss (CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22) Rn. 19; Age assessment: Council of Europe, S. 5 Rn. 3-7.

bestehen, die nicht durch Versuche, Beweise zu beschaffen (z.B. in Form von Dokumenten) ausgeräumt werden können.

Alterseinschätzungsverfahren sollten ein ganzheitlicher und multidisziplinärer Prozess sein, der auf der Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden dokumentarischen Beweise, mündlichen Aussagen des Kindes/Jugendlichen oder seines Vertreters in einem Interview sowie physischen, psychologischen, entwicklungsbezogenen, und soziokulturellen Faktoren beruht; Fachleute aus verschiedenen Disziplinen müssen konsultiert werden.¹³

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes führt dazu in seinen allgemeinen Bemerkungen¹⁴ aus, dass die Staaten für eine fundierte Altersschätzung eine umfassende Bewertung der körperlichen und psychischen Entwicklung des Kindes vornehmen sollten, die von spezialisierten Kinder- und Jugendärzt/innen oder anderen Fachleuten durchgeführt wird, die in der Kombination verschiedener Aspekte der Entwicklung erfahren sind. Solche Bewertungen sind in einer wissenschaftlichen, sicheren, kindgerechten, geschlechtsspezifischen und kulturell angemessenen und fairen Weise durchzuführen, unter gebührender Achtung der Menschenwürde und der körperlichen Integrität, einschließlich Interviews mit diesen Kindern und Jugendlichen und gegebenenfalls Begleitpersonen in einer Sprache, die Minderjährige verstehen. Dabei sollte jegliches Risiko einer Verletzung der körperlichen Unversehrtheit des Kindes vermieden werden. Der Ausschuss fordert, Dokumente, die verfügbar sind, als echt zu betrachten, es sei denn, es gibt gegenteilige Beweise. Zudem sollten für eine informierte Altersschätzung auch Aussagen von Kindern/Jugendlichen und ihren Eltern oder Verwandten berücksichtigt werden. Der Zweifel sollte der Person zugutekommen, deren Alter eingeschätzt wird. Gemäß der allgemeinen Bemerkungen haben Staaten davon abzusehen, medizinische Methoden anzuwenden, die unter anderem auf der Analyse von Knochen- und Zahnuntersuchungen beruhen, die ungenau sein können, große Fehlerspannen haben und auch traumatisch sein können und zu unnötigen rechtlichen Prozessen führen können.

Bei der Umsetzung in nationales Recht ist insbesondere der u.a. im EU-Recht festgeschriebene Grundsatz „im Zweifel für die Minderjährigkeit“ zu berücksichtigen. Dieser besagt, dass eine Person als minderjährig behandelt werden muss solange nicht nachgewiesen ist, dass es sich um eine volljährige Person handelt (Art. 25 Abs. 5 RL 2013/32/EU).¹⁵ Medizinische Verfahren sollen hierzu, aufgrund ihrer Invasivität (Röntgenstrahlen, neue Technologien usw.) und Ungenauigkeiten, nur als letztes Mittel eingesetzt werden, „wenn aufgrund allgemeiner Aussagen oder anderer einschlägiger Hinweise Zweifel bezüglich des Alters des Antragstellers bestehen.“ Zudem müssen, falls medizinische Verfahren zur Alterseinschätzung eingesetzt werden, diese unter uneingeschränkter Achtung der Würde der Person und mit den schonendsten Methoden von qualifizierten medizinischen Fachkräften, die so weit wie möglich ein zuverlässiges Ergebnis gewährleisten, durchgeführt werden (Art. 25 Abs. 5 RL 2013/32/EU). Angesichts der Fehlerquote und der Ungenauigkeit aller Untersuchungsmethoden muss im Zweifelsfall immer von der Minderjährigkeit

¹³ Europarat, SG/Inf(2017)13, S. 4; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Richtlinien Zum Internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Art. 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 22.12.2009, HCR/GIP/09/08, Rn 75.

¹⁴ Vgl. Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 UN-Wanderarbeitnehmerrechts-Ausschuss und Nr. 23 UN-Kinderrechtsausschuss (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23) Rn. 4; Allgemeine Bemerkung Nr. 6 UN-Kinderrechtsausschuss (CRC/GC/2005/6) Rn. 31 i).

¹⁵ Art. 25 Abs. 5 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (RL 2013/32/EU); Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 UN-Wanderarbeitnehmerrechts-Ausschuss und Nr. 23 UN-Kinderrechtsausschuss, Rn. 4; Allgemeine Bemerkung Nr. 6 UN-Kinderrechtsausschuss Rn. 31 i).

ausgegangen werden. Untersuchungen zur Geschlechtsreife sind abzulehnen, da sie die Würde der Person missachten.¹⁶

Zu den angemessenen Schutzstandards gehören nach Art. 25 Abs. 5 RL 2013/32/EU auch die Einwilligung des Kindes oder seines Vertreters und damit verbunden das Recht auf Informationen in einer Weise und in einer Sprache, die das Kind versteht, die Unterstützung durch einen gesetzlichen Vertreter/Vormund sowie das Recht auf Ablehnung und die Verfügbarkeit von Rechtsmitteln (RL 2013/32/EU Art. 25 Abs. 5 a) u b)). In diesem Sinne fordert auch der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes Beschwerdemöglichkeiten und die Überprüfung der Alterseinschätzungen durch eine geeignete unabhängige Stelle.¹⁷

Die Informationspflichten umfassen die Aufklärung über anzuwendende Untersuchungsmethoden inklusive etwaiger gesundheitlicher Auswirkungen oder Risiken im Zusammenhang mit dem Verfahren, die möglichen Folgen des Untersuchungsergebnisses für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz sowie die Rechtsfolgen der Weigerung, sich der Untersuchung zu unterziehen (RL 2013/32/EU Art. 25 Abs. 5 a)). Eine Sanktionierung der Ablehnung einer ärztlichen Untersuchung zum Zwecke der Alterseinschätzung im Sinne einer Beweislastumkehr etwa ist, insbesondere, wenn andere Methoden zur Verfügung stehen, nicht vorgesehen.

Auf die konkreten Konsequenzen, die sich aus diesen Vorgaben für die aktuellen gesetzlichen Regelungen in Deutschland und die geplanten Neuerungen ergeben, gehen wir im Folgenden ein.

3. Umsetzung in Deutschland – Verfahren und rechtliche Grundlagen

3.1. Verfahren im Einklang mit internationalen Vorgaben

Die internationalen Vorgaben werden im deutschen Recht aktuell weitgehend umgesetzt.

Nach Art. 8 bzw. 13 Brüssel IIa-Verordnung¹⁸ sind die sachlich zuständigen Behörden im Land des gewöhnlichen bzw. tatsächlichen Aufenthalts des unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings international zuständig, Maßnahmen im Kontext der elterlichen Verantwortung zu ergreifen. Hiervon erfasst sind Maßnahmen des öffentlichen Kinderschutzes, so z.B. die Inobhutnahme und anschließende Unterbringung.¹⁹ Sachlich zuständig für die (vorläufige) Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sind in Deutschland die Jugendämter (§ 85 SGB VIII), örtlich zunächst diejenigen, in deren Bereich sich die Minderjährigen tatsächlich aufhalten (§§ 42a, 42, 88a Abs. 1 und 2 SGB VIII). Die Altersermittlung beantwortet die Frage, ob das Wohl eines Kindes gefährdet ist und ein Eingreifen des Jugendamtes in Form der (vorläufigen) Inobhutnahme erforderlich macht. Sie obliegt vor diesem Hintergrund auch den hierfür ausgebildeten Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe. Inhaltlich geregelt ist das Verfahren der Alterseinschätzung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme in § 42f SGB VIII.

¹⁶ Abschließende Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses an Deutschland 2014; vgl. zur Würde der Person: Art. 25 Abs. 5 RL 2013/32/EU; Allgemeine Bemerkung Nr. 6 UN-Kinderrechtsausschuss Rn. 31 i); Age assessment: Council of Europe, S. 5 Rn. 10; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Richtlinien Zum Internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern, 22.12.2009, HCR/GIP/09/08, Rn 75.

¹⁷ Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 UN-Wanderarbeitnehmerrechts-Ausschuss und Nr. 23 UN-Kinderrechtsausschuss, Rn. 4.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (Brüssel IIa-VO).

¹⁹ Rechtssache C-435/06, C., Slg. 2007, I-10141; Urteil vom 27.11.2007; Rechtssache C-523/07, A., Slg. 2009, I-2805; Urteil vom 2.4.200.

Trotz der breiten medialen und politischen Diskussion über Alterseinschätzungen bei jungen Flüchtlingen wurde der gesetzlichen Grundlage, § 42f SGB VIII, die seit November 2015 das Verfahren der Alterseinschätzung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme regelt und die Grundlage für den Einsatz medizinischer Methoden bildet, bislang wenig Beachtung geschenkt.²⁰ Es wurde so der Eindruck vermittelt, diese Frage sei im deutschen Kinder- und Jugendhilferecht nicht geregelt.

Seit dem „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ (UMÄndG 2015) ist mit der Einführung des § 42f SGB VIII das Verfahren zur Alterseinschätzung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe erstmals bundeseinheitlich geregelt. Konkretisiert wird das Verfahren, insbesondere die qualifizierte Inaugenscheinnahme, durch die Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen²¹, die klare Standards vorgeben und auf die die Gesetzesbegründung Bezug nimmt.

Die Regelung sieht hierbei eine Prüfrangfolge vor. Primär maßgeblich für die Frage des Alters sind Ausweispapiere, aus denen das Alter eindeutig hervorgeht, sowie die Selbstauskunft. Liegen solche nicht vor, dann führt das Jugendamt eine sog. qualifizierte Inaugenscheinnahme durch. Bestehen auch danach Zweifel fort, ist eine medizinische Alterseinschätzung von Amts wegen zu veranlassen.²²

Dabei unterliegt jeder Verfahrensschritt klaren Vorgaben:

„Eine qualifizierte Inaugenscheinnahme würdigt den Gesamteindruck, der neben dem äußeren Erscheinungsbild insbesondere die Bewertung der im Gespräch gewonnenen Informationen zum Entwicklungsstand umfasst. Daneben kann zu einer qualifizierten Inaugenscheinnahme [...] auch gehören, Auskünfte jeder Art einzuhören, Beteiligte anzuhören, Zeugen und Sachverständige zu vernehmen oder die schriftliche oder elektronische Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einzuhören sowie Dokumente, Urkunden und Akten beizuziehen.“²³

In der Praxis führen mindestens zwei pädagogische Fachkräfte mit Hilfe von Dolmetscher/innen / Sprachmittler/innen und z.T. Psycholog/innen ein ausführliches Gespräch, in dem der Entwicklungsstand der Betroffenen mit Hilfe von Fragen nach der Familie, dem bisherigen Schulbesuch und dem Fluchtweg sowie weiteren Biografiedaten eingeschätzt wird. Die Fachkräfte entscheiden in diesem Kontext über die Frage der Minderjährigkeit oder offensichtlichen Volljährigkeit, mithin also nicht über ein konkretes Alter.

Bei nicht anders ausräumbaren Zweifeln hat das Jugendamt von Amts wegen medizinische Untersuchungen zum Zwecke der Alterseinschätzung zu veranlassen.²⁴ Liegt hingegen offensichtlich Minderjährigkeit vor bzw. bestehen an den Angaben der/des Betroffenen keine begründeten Zweifel, dann ist eine medizinische Untersuchung zum Zweck der Alterseinschätzung nicht zu veranlassen.²⁵ Nicht anders ausräumbare Zweifel liegen nach der Rechtsprechung vor,

²⁰ BGBI. 2015 I, S. 1802.

²¹ Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, http://www.bagljae.de/downloads/118_handlungsempfehlungen-umf_2014.pdf [letzter Abruf: 25.02.2018].

²² OVG Bremen 22.06.2016—1 B 303/15; BT-Drucksache 6392, S. 20.

²³ BT-Drucksache Drucksache 18/6392, S. 20.

²⁴ BT-Drucksache 18/6392, S. 21.

²⁵ BT-Drucksache 18/6392, S. 20, OVG Lüneburg, 22.03.2017-4 ME 83/17; BayVGH, 23.9.2014 – 12 CE 14.1833 u. 12 C 14.1865; Kirchhoff, in: jurisPK-SGB VIII, § 42 f Rn. 26.2.

wenn nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden könne, dass ein fachärztliches Gutachten zu dem Ergebnis kommen werde, der/die Betroffene sei noch minderjährig.²⁶

Auch der/die Betroffene selbst und/oder seine rechtliche Vertretung können die Durchführung einer medizinischen Untersuchung zum Zweck der Alterseinschätzung beantragen (§ 42f Abs. 2 SGB VIII).

Wird eine ärztliche Untersuchung veranlasst, so ist sie „[...] mit den schonendsten und soweit möglich zuverlässigsten Methoden von qualifizierten medizinischen Fachkräften durchzuführen. Dies schließt beispielsweise Genitaluntersuchungen aus.“²⁷

Dabei muss berücksichtigt werden, dass es nach aktuellem Forschungsstand kein medizinisches Verfahren gibt, mit dem sich das Alter einer Person sicher feststellen lässt. Auch die Volljährigkeit einer Person kann weder sicher bewiesen noch ausgeschlossen werden.²⁸ Dies wird auch von Seiten der Rechtsmedizin bestätigt.²⁹ Die durch den Landkreis Hildesheim bekannt gewordene "DNA-Methode" ermöglicht ebenfalls nur eine grobe Schätzung des tatsächlichen Alters. Sie befindet sich zudem zum einen noch in einem frühen Forschungsstadium und weist nach derzeitigen Erkenntnissen ebenfalls erhebliche Ungenauigkeiten auf.³⁰ Viele Einflussfaktoren können gerade in der Kindheit und Jugend die Abschätzung des chronologischen Alters zudem zusätzlich erschweren.³¹ Die unterzeichnenden Verbände verweisen in diesem Zusammenhang auf die detaillierte Auseinandersetzung und Darstellung der Deutschen Sektion der Internationalen

²⁶ BayVGH München, 05.04.2017 –12 BV 17.185.

²⁷ BT-Drucksache 18/6392, S. 19.

²⁸ Bundesärztekammer, Montgomery lehnt obligatorische Altersschätzung bei Flüchtlingen ab, 02.01.2018, <http://www.bundesaerztekammer.de/> [letzter Abruf: 25.02.2018]; ²⁸ Stellungnahme der Zentralen Kommission zur Wahrung ethischer Grundsätze in der Medizin und ihren Grenzgebieten (Zentrale Ethikkommission) bei der Bundesärztekammer „Medizinische Altersschätzung bei unbegleiteten jungen Flüchtlingen“. Deutsches Ärzteblatt, 30.09.2016; DOI: 10.3238/arztbl.2016.zeko_baek_SN_altersschaetzung2016_01 [letzter Abruf: 25.02.2018]; Berliner Erklärung „Grundrechte und Hilfebedarf minderjähriger Flüchtlinge in den Mittelpunkt stellen“ (Abschluss-Fazit der Fachtagung „Best Practice for young Refugees), 1.7.2015, https://www.ipnw.de/commonFiles/pdfs/Soziale_Verantwortung/Best_Practice_Refugees_2016.pdf [letzter Abruf: 25.02.2018]; Pieter J. J. Sauer, Alf Nicholson, David Neubauer (on behalf of the Advocacy and Ethics Group of the European Academy of Paediatrics): Age determination in asylum seekers: physicians should not be implicated. Eur J Pediatr 18.09.2015, DOI 10.1007/s00431-015-2628-z. Council of Europe –Children’s Rights Division. (2017). Age Assessment: Council of European member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration, 09/2017; Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/Committee on the Rights of the Child. (2017) Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Member of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23; European Asylum Support Office (EASO). (2013). Age assessment practice in Europe.

²⁹ Urban, in: SWR Aktuell, Das Alter kann man nicht genau feststellen,

<https://www.swr.de/swraktuell/mainzer-rechtsmediziner-das-alter-kann-man-nicht-genau-feststellen-/id=396/did=20897414/nid=396/xxaj02/index.html>, [letzter Abruf: 25.02.2018].

³⁰ Heine C: Bis unter die Haut. Das Parlament 22.01.2018; Alghanim H u.a., Detection and evaluation of DNA methylation markers found at SCGN and KLF14 loci to estimate human age, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28854399> [letzter Abruf: 25.02.2018]. Andrew J Simpkin u.a., The epigenetic clock and physical development during childhood and adolescence: longitudinal analysis from a UK birth cohort, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5722033/> [letzter Abruf: 25.02.2018].

³¹ Andrew J Simpkin u.a., The epigenetic clock and physical development during childhood and adolescence: longitudinal analysis from a UK birth cohort, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5722033/> [letzter Abruf: 25.02.2018].

Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges / Ärzte in sozialer Verantwortung e.V. (IPPNW) der aktuell zur Verfügung stehenden medizinischen Methoden zur Einschätzung des Alters.³²

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erlangt hier deshalb eine zentrale Bedeutung. Schließlich werden durch Fachärztinnen/Ärzte in der Regel Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit vorgenommen, ohne dass bei der Alterseinschätzung ein rechtfertigender Heilzweck verfolgt würde. Die eingesetzte Methode muss deshalb tatsächlich zur Einschätzung des Alters taugen, es darf kein milderndes Mittel geben, um das Alter einzuschätzen und der Eingriff darf nicht außer Verhältnis stehen. Dies zu entscheiden, muss letztendlich der medizinischen Fachpraxis überlassen sein. Bei verbleibendem Zweifel nach Vornahme einer ärztlichen Untersuchung bestimmt Art. 25 RL 2013/32/EU, dass von der Minderjährigkeit des Betroffenen auszugehen ist. Dieser Zweifelssatz findet auch hier Anwendung.³³

Dieses abgestufte Verfahren trägt der besonderen Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge Rechnung und stellt sicher, dass die Einschätzung des Alters durch weitgehend transparente Verfahrensstandards, die kindgerecht auszustalten sind, fachgerecht durchgeführt werden kann.³⁴ Es stellt ein humanes Vorgehen sicher und berücksichtigt, dass es keine Methode gibt, das Alter verlässlich festzustellen.³⁵

Damit regelt § 42f SGB VIII umfassend, das Kindeswohl und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz während, das Verfahren der Alterseinschätzung.

Wenn beklagt wird, Jugendämter wendeten ärztliche Untersuchungen zu wenig an, dann wird hier ein Vollzugsdefizit kritisiert, das nicht mit gesetzlichen Änderungen zu beheben ist. Zudem wird damit ein tiefes Misstrauen von Politik gegenüber den Fachkräften der Jugendämter zum Ausdruck gebracht, das weder der Sachlage gerecht wird noch der Debatte zuträglich ist.

3.2. Verfahrensstandards und Nachjustierungsbedarf

Die in der öffentlichen und politischen Debatte kritisierten uneinheitlichen Verfahrensweisen stellen sich vor dem vorab geschilderten rechtlichen Hintergrund (Kapitel 3.1) als Vollzugsdefizite dar. Dabei muss bewusst gemacht werden, dass aufgrund der hohen Einreisezahlen in 2015 und 2016 sowie der Neueinführung eines bundesweiten Verteilverfahrens³⁶ viele Jugendämter erstmals mit der Aufgabe der Betreuung und Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge konfrontiert waren. Notversorgung wurde eingerichtet und eine große Zahl neuer Fachkräfte angestellt.

Die unterzeichnenden Verbände sprechen sich deshalb dafür aus, an der Qualität der Verfahren zu arbeiten sowie die mit den Verfahren betrauten Fachkräfte mit Qualifizierungen und Fortbildungen zu unterstützen. Dazu gehört auch, Kritikpunkte an der Operationalisierbarkeit des Verfahrens sowie an der rechtlichen Stellung der Minderjährigen in den Verfahren zu benennen und fachlich sowie gesetzlich zu adressieren.

Insbesondere folgende Aspekte sollten nachjustiert werden, um den Schutz und die Rechte der Kinder und Jugendlichen im Verfahren zu stärken:

³² Eisenberg, W/Nowotny, T., Stellungnahme zur medizinischen Alterseinschätzung, 08.03.2018, <http://news.ippnw.de/index.php?id=1492> [letzter Abruf: 09.03.2018].

³³ Kirchhoff, in: jurisPK-SGB VIII, § 42 f, Rn. 27.

³⁴ Wiesner, in: Wiesner, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, Nachtrag unter www.sgb-wiesner.de § 42 f N 1; BayVGH, 05. April 2017 – 12 BV 17.185.

³⁵ BT-Drucksache 5392, S. 20.

³⁶ BGBl. 2015 I, S. 1802.

Unabhängige rechtliche Vertretung: § 42f SGB VIII sieht keine vom Jugendamt unabhängige rechtliche Vertretung für den unbegleiteten Minderjährigen vor, die der medizinischen Altersdiagnostik zustimmen muss.³⁷ Die rechtliche Vertretung sichert aber die Interessen des/der Betroffenen. Veranlassende Stelle und rechtliche Vertretung des Minderjährigen ist zum Zeitpunkt der ersten Alterseinschätzung durch die Fachkräfte des Jugendamts das Jugendamt selbst, was eine Interessenkollision darstellt. Es ist den Jugendämtern anheimgestellt hier personelle oder organisatorische Lösungen zu finden, um eine unabhängige Vertretung sicherzustellen. Aufgrund der Bedeutung der Alterseinschätzung für den jungen Menschen bedarf es an dieser Stelle allerdings einer klaren Regelung zu einer unabhängigen Interessensvertretung.

Ausschluss unzulässiger Methoden im Kontext der Alterseinschätzung und Regelung bei fortbestehenden Zweifeln: Weder der Ausschluss unzulässiger Methoden, wie die Genitaluntersuchung, noch der Zweifelssatz nach Art. 25 RL 2013/32/EU wurden explizit in den Gesetzestext des UMÄndG 2015 aufgenommen. Beides gilt jedoch unbestritten. Die fehlende Kodifikation führt aber in der Praxis zu einer uneinheitlichen und oftmals mit dem Kindeswohl nicht zu vereinbarenden Anwendung medizinischer Verfahren.

Einheitliche Zuständigkeit und Bindungswirkung: Da u.a. auch die Ausländerbehörden im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung (§ 49 AufenthG) sowie die Familiengerichte im Zuge der Vormundschaftsanordnung das Alter prüfen (§ 1773 BGB, § 26 FamFG)³⁸ und unabhängig voneinander entscheiden, kann es in der Praxis zu unterschiedlichen Altersfestlegungen kommen. Da die Beziehung dieser Verfahren und der Ergebnisse zueinander gesetzlich ungeklärt sind bzw. nebeneinander bestehen, kommt es in der Praxis dann darauf an, dass die betroffenen Behörden miteinander kommunizieren und mittels Kooperation zu einer einheitlichen Handhabe gelangen. Gelingt dies nicht, ist der Betroffene dieser Situation oftmals hilflos ausgesetzt. Es ist deshalb dringend erforderlich die Alterseinschätzung des Jugendamtes mit Bindungswirkung für alle weiteren Behörden sowie die Verfahren mit effektivem Rechtsschutz auszustatten. Die Gesamtzuständigkeit hierfür bei der Jugendhilfe ist nicht nur vor dem Hintergrund der fachlichen Qualifikation der Mitarbeitenden folgerichtig, sondern auch im Sinne des Kindeswohls, und insbesondere aufgrund der internationalen und sachlichen Primärzuständigkeit gemäß Art. 1 i.V.m. Art. 8 bzw. Art. 13 Brüssel Ila-VO zwingend (s.o. unter 3.1.). Eine Verlagerung dieser Zuständigkeit auf andere Behörden³⁹ würde das Prinzip der Kinder- und Jugendhilfe aushebeln und wäre demzufolge nicht mit geltender Rechtslage zu vereinbaren.

4. Fazit

Die unterzeichnenden Organisationen lehnen Vorschläge zu Gesetzesänderungen zum verstärkten Einsatz medizinischer Methoden zur Alterseinschätzung sowie Vorprüfverfahren, die das Prinzip der Kinder- und Jugendhilfe bei unbegleiteten Minderjährigen in Frage stellen, ab. Stattdessen müssen die Rechte der Minderjährigen durch die oben genannten Nachjustierungen und

³⁷ Katzenstein u.a., Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, JAmt 2015, S. 530.

³⁸ González Méndez de Vigo, Charakter der Altersbestimmung bei einem unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings. DIJuF Rechtsgutachten DRG-1047, Rn. 1-2, 12/2013,

https://nomos.beck.de/Dokument?vpPath=bibdata%2Fkomm%2Fdijufhbgutachten_1%2Fcont%2Fdijufhb_gutachten.drg-1047.htm&pos=2&hlwords=on [letzter Abruf: 25.02.2018].

³⁹ Siehe Nadine Schön, Debatte um Altersfeststellung, PM v. 19.01.2018 („Wir beenden so die uneinheitliche Handhabung der Altersfeststellung... Dabei orientieren wir uns am erfolgreichen saarländischen Modell...Beim saarländischen Prüfverfahren wird die medizinische Altersfeststellung nicht optional, sondern in Zweifelsfällen unbedingt angewandt.“) <http://www.nadine-schoen.de/debatte-ueber-altersfeststellung/> [letzter Abruf 25.02.2018].

Verfahrensstandards gestärkt werden (Kapitel 3.2). Internationale sowie nationale Vorgaben zum Minderjährigenschutz müssen vollständig umgesetzt bzw. angewendet werden (Kapitel 2, Kapitel 3.1).

Es besteht seit Jahren weitgehende Einigkeit bezüglich der Erkenntnis, dass es keine Methode zur Bestimmung des Alters gibt und dass, medizinische Methoden, die keinem Heilzweck dienen, einen körperlichen Eingriff sowie eine Gesundheitsgefährdung darstellen.

Es gibt bewährte Verfahren und gut ausgebildete Fachkräfte, die jahrelange Erfahrung mit dieser Aufgabe haben und hier vielfach gute Arbeit leisten. Sie gilt es zu unterstützen und ihre Arbeit anzuerkennen. Gleichzeitig kritisieren wir die Ausrichtung und Tragweite der Diskussion, die die Lebensrealität der jungen Flüchtlinge und ihren jugendhilferechtlichen Bedarf weitgehend ausblendet sowie die Fokussierung auf formal festgesetzte Altersgrenzen, die keine Aussagekraft über den tatsächlichen Reifegrad sowie den Bedarf der jungen Menschen haben.

Wünschenswert und an der Zeit wäre ein Perspektivwechsel, der die konkrete Entwicklung, Reife und den Bedarf des jungen Menschen in den Blick nimmt, statt Hilfebedarfe an einem (vermeintlich) exakten Geburtsdatum festzumachen. Jugendhilfe ist für junge Menschen ohnehin über die Grenze der formalen Volljährigkeit hinaus bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres zuständig.

Der in der öffentlichen Debatte erzeugte Eindruck, unbegleitete Minderjährige fielen mit Erreichen der Volljährigkeit aus der Förderung, ist falsch. Junge Geflüchtete ohne Eltern sind, ob noch minderjährig oder schon volljährig, in der Regel auf eine einfühlsame Begleitung und gezielte Unterstützung angewiesen, wenn sie nach monatelanger Flucht allein in Deutschland ankommen, um sich eine Zukunft aufzubauen zu können. Wir fordern daher an dieser Stelle dringend eine Umkehr der Debatte: Der Fokus muss wieder auf den präventiven Charakter der Kinder- und Jugendhilfe gelegt werden, auf Qualität und auf Standards, statt auf Gesetzesänderungen.

Diese Begleitung und Unterstützung kann entscheidend zur Integration und Stabilisierung der jungen Menschen beitragen. Nicht medizinische Untersuchungen oder Tests geben Auskunft über den Hilfebedarf junger Flüchtlinge, sondern die fachliche Einschätzung der Jugendhilfe. Im Zweifel muss das Wohl des Kindes/Jugendlichen Vorrang vor ordnungspolitischen Interessen haben.

Die Politik muss Verantwortung für junge Flüchtlinge übernehmen und dafür Sorge tragen, dass die jungen Menschen hier gut ankommen und angemessene Unterstützung finden. Hierzu gehört auch ein klares Bekenntnis zum Primat der Jugendhilfe und zum bestmöglichen Schutz von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen durch die designierte neue Bundesregierung.

Öffentlichkeit und Politik sind zudem gefordert, in der teils aufgeregten politischen Debatte Anfeindungen und Diffamierungen gegenüber unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen entgegenzutreten. Ebenso muss Anerkennung für die Leistungen der Fachkräfte der Jugendhilfe gezeigt werden, die in den letzten Jahren dafür gesorgt haben, dass unbegleitete Minderjährige Schutz und Hilfen erhalten und Zukunftsperspektiven gesichert werden.