

Die Verteilung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – eine Bilanz

Antje Steinbüchel/Philip Schützeberg

Über viele Jahre beschäftigte die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge nur wenige Jugendämter. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden im Jahr 2005 in ganz Deutschland 602 Minderjährige, die ohne ihre Eltern nach Deutschland eingereist waren, in Obhut genommen. In den Folgejahren stieg die Zahl der Inobhutnahmen nach unbegleiteter Einreise kontinuierlich an. Im Jahr 2011 wurden deutschlandweit bereits 3.482 Inobhutnahmen statistisch erfasst, 2012 waren es 4.767. Im Jahr 2013 nahmen Jugendämter in Deutschland 6.584 unbegleitete Minderjährige in Obhut, 2014 verdoppelte sich diese Zahl nahezu auf 11.642 Inobhutnahmen. Dabei verteilten sich die Minderjährigen nicht gleichmäßig auf die rund 600 Jugendämter in Deutschland. Vielmehr waren die Jugendämter an Einreiseknotenpunkten wie etwa Passau, Saarbrücken, Aachen, Bremen und Berlin besonders gefordert. Die hohen Einreisezahlen brachten die Jugendämter an ihre personellen und infrastrukturellen Grenzen. Eine Kindeswohlgerichtete Versorgung konnte nicht mehr in allen Fällen gewährleistet werden.

1 Einführung eines Verteilungsverfahrens

Dies veranlasste den Gesetzgeber im Sommer 2015, einen Gesetzesentwurf¹ für ein Verteilungsverfahren unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge vorzulegen. Ähnlich wie erwachsene Flüchtlinge sollten sie anhand des Königsteiner Schlüssels auf alle Bundesländer verteilt werden. Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher² trat bereits am 1. November 2015 in Kraft.

Der Start des Verteilungsverfahrens fiel in die Hochphase der Flüchtlingsbewegung. Anfang November 2015 versorgten Jugendämter in Deutschland 52.869 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Anfang Dezember waren es bereits 60.816. Der Höchststand mit 69.005 unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wurde Anfang März 2016 erreicht – ein Plus von über 16.000 Minderjährigen. Seitdem sind die Zahlen rückläufig. Am 31. Dezember 2016 lebten 63.996 unbegleitet geflüchtete Minderjährige in Deutschland, Ende 2017 waren es 54.723. Aktuell betreuen Jugendämter in Deutschland rund 51.500 unbegleitet eingereiste Minderjährige und junge Volljährige.

Die hohen Einreisezahlen sowie das kurzfristige Inkrafttreten des Gesetzes führten dazu, dass das Verteilungsverfahren in den ersten Monaten nicht reibungslos verlief. Die gesetzlichen Vorgaben – Durchführung des Erst-Screenings, Meldung an die jeweilige Landesverteilstelle, Meldung an und Zuweisung durch das Bundesverwaltungsamt, Zuweisung in ein anderes Jugendamt und die Reise dorthin – mussten in die Praxis umgesetzt werden. Neben den anfangs noch holprigen Verwaltungsabläufen stellten sich auch praktische Probleme. So fehlte vielen

1 BT-Drucks. 18/5921.

2 BGBl. 2015 I, S. 1802.

Jugendämtern eine ausreichende Zahl an Unterbringungsplätzen, sodass sie die zugewiesenen Minderjährigen nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist aufnehmen konnten. Dieser Umstand löste wiederum einen Stau bei den abgebenden Jugendämtern aus, da sie die Minderjährigen nicht zeitnah an die Zuweisungsjugendämter abgeben konnten.

Zu Beginn des Jahres 2016 spielte sich das Verfahren ein. Mit großer Kraftanstrengung insbesondere in den Jugendämtern und ihren Einrichtungen ist es freien und öffentlichen Trägern gelungen, ein gut funktionierendes Verteilungsverfahren aufzubauen.

Dabei kamen die meisten Minderjährigen zunächst aus Afghanistan, Syrien und dem Irak. Mit Schließung der Balkanroute im Frühjahr 2016 reisten Minderjährige aus Afghanistan und Syrien immer seltener nach Deutschland ein. Dafür wird die Gruppe der Minderjährigen aus afrikanischen Ländern, insbesondere Guinea, Eritrea und Marokko, kontinuierlich größer. Die Altersstruktur hat sich hingegen kaum verändert. Gut 75 Prozent sind 16 und 17 Jahre alt. Auch der Anteil der Mädchen ist mit rund 10 Prozent nahezu konstant geblieben.

2 Vorteile des Verteilverfahrens

Die Verteilung der Minderjährigen entlastet die Jugendämter deutlich, die aufgrund ihrer Lage oder Attraktivität besonders viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aufnehmen. Zugleich können Kapazitäten anderer Jugendämter genutzt werden, die zuvor wenige oder keine unbegleiteten Minderjährigen versorgten. Dies gilt nicht nur für Plätze in Einrichtungen, sondern auch für Plätze in Schulen, in Sportvereinen und in der medizinischen Versorgung. Bewährt hat sich das Verteilverfahren auch im Hinblick auf das Kindeswohl. So berücksichtigt die Landesstelle in Nordrhein-Westfalen die besonderen Bedarfe eines jeden Einzelnen³ und weist die Minderjährigen gezielt solchen Jugendämtern zu, die diese Bedarfe besonders gut decken können. Benötigt ein Flüchtling beispielsweise eine besondere medizinische Versorgung, erfolgt die Zuweisung an ein Jugendamt, das einen schnellen Zugang zu einer entsprechenden Klinik hat. Auch werden besondere Gruppen wie (schwängere) Mädchen Jugendämtern zugewiesen, die über entsprechend spezialisierte Einrichtungen verfügen. So wird eine optimale Versorgung im Sinne des Kindeswohls am Zuweisungsort ermöglicht.

3 Umsetzungsschwierigkeiten der Verteilung in der Praxis

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen passen nicht immer zum Leben der Jugendlichen. Nicht selten möchten sie nach einiger Zeit den Aufenthaltsort wechseln, zum Beispiel, weil Verwandte nachgereist sind. Einen Zuständigkeitswechsel sieht das Gesetz jedoch nur während der Inobhutnahme vor, § 88 a Abs. 2 Satz 3 SGB VIII. Während der Anschlussmaßnahme kann die jugendhilferechtliche Zuständigkeit nicht mehr verändert werden, da eine entsprechende Regelung in § 88 a Abs. 3 SGB VIII fehlt. Selbst bei späterer Einreise der Eltern ist die Familienzusammenführung nicht immer zeitnah möglich.

Auch die Einreise sogenannter begleiteter Unbegleiteter löst einen höheren verwaltungstechnischen Aufwand bei Jugendämtern und Landesverteilstellen aus. Diese Jugendlichen sind zwar ohne Personensorge- und Erziehungsberechtigte, also unbegleitet, nach Deutschland ein-

3 Die Rechtsgrundlage hierzu findet sich in § 4 Abs. 2 Satz 2 des 5. AG-KJHG NRW.

gereist, werden aber durch andere Personen, beispielsweise Tante und Onkel oder erwachsene Geschwister, begleitet. In der Regel möchten sie bei den erwachsenen Begleitpersonen bleiben, problematisch ist jedoch das unterschiedliche Verteilsystem: Für die Erwachsenen richtet sich das Verteilungsverfahren nach dem Asylgesetz, für die Minderjährigen nach dem SGB VIII. Für eine synchrone Zuweisung ist die enge Zusammenarbeit zwischen der Landesverteilstelle und der für die Verteilung der Erwachsenen zuständigen Stelle unerlässlich. In NRW hat sich eine gute Kooperation zwischen der Landesstelle NRW und der Bezirksregierung Arnsberg entwickelt. Telefonische Absprachen in jedem Einzelfall ermöglichen eine gemeinsame Verteilung der Erwachsenen und der Minderjährigen innerhalb von NRW.

Aktuell stellt das Thema der Altersfeststellung die Jugendämter vor große Herausforderungen. In den Medien wird das Thema mitunter eher unsachlich diskutiert, insbesondere fehlt häufig ein Hinweis auf die ebenfalls im November 2015 eingeführte Regelung in § 42 f SGB VIII. Dabei besteht in fachlicher Hinsicht weitgehend Einigkeit, dass sich das darin geregelte kombinierte Verfahren bewährt hat. Mit den verschiedenen Stufen – die Einsichtnahme in Ausweisdokumente, die qualifizierte Inaugenscheinnahme und die ärztliche Untersuchung in Zweifelsfällen – fühlen sich die Jugendämter handlungsfähig und rechtssicher. Zu verbessern wären die gesetzlichen Regelungen allerdings dahingehend, dass das Alter für alle Behörden einheitlich festgelegt werden kann. Immer wieder kommt es vor, dass die Altersangaben verschiedener Behörden voneinander abweichen, da die Entscheidung des Jugendamtes keine Bindungswirkung gegenüber anderen Behörden entfaltet.

Schließlich ist nun ein Punkt erreicht, zu dem zwar alle Minderjährigen auf alle vorhandenen Kapazitäten verteilt sind. Jedoch sind diese Kapazitäten nicht entsprechend der jeweiligen Quote verteilt. Daher haben noch immer einige Bundesländer eine erhebliche Überlastung, wohingegen andere Bundesländer ihre Quote noch immer nicht ganz erfüllt haben. Innerhalb der Bundesländer sieht es ähnlich aus: Auch landesintern haben einige Jugendämter ihre Quote nach wie vor erheblich übererfüllt, andere haben ihre Quote noch nicht erreicht.

4 Bilanz der überörtlichen Träger (Landesjugendämter)

Der Beratungsbedarf der Jugendämter in den vergangenen drei Jahren war erheblich. Dieser bezog sich nicht nur auf das Verteilverfahren als solches, sondern auch auf andere rechtliche Aspekte, insbesondere zum Asyl- und Aufenthaltsrecht. Dieses Rechtsgebiet erreichte die Jugendämter durch die vielen Flüchtlingskinder „durch die Hintertür“ und stellte die Mitarbeitenden – vor allem im Vormundschaftsbereich – vor viele Fragen. Da Fachkenntnisse hierzu auch in den Landesjugendämtern nur in geringem Umfang vorhanden waren, mussten entsprechende Fortbildungen organisiert und angeboten werden. Darüber hinaus waren auch Fortbildungen zu kulturellen Hintergründen der Herkunftsländer gefragt.

Die größte Herausforderung für die überörtlichen Träger der Jugendhilfe war und ist jedoch die Kostenerstattung.

Grundsätzlich haben die Jugendämter nach § 89 d SGB VIII einen Anspruch auf Erstattung der Kosten, die ihnen für die Unterbringung und Versorgung von aus dem Ausland eingereisten Minderjährigen entstanden sind. Bis zum 31. Oktober 2015 erstatteten alle überörtlichen Träger allen Jugendämtern diese Kosten. Im Rahmen eines bundesweiten Belastungsausgleichs bestimmte das Bundesverwaltungsamt den kostenerstattungspflichtigen überörtlichen Träger.

Seit dem 1. November 2015 ist der überörtliche Träger zuständig, in dessen Bezirk das Jugendamt liegt.

Zur Umstellung dieses Kostenerstattungsverfahrens mussten die sogenannten „Altfälle“ abgearbeitet werden. Diese Fälle umfassten alle Kosten, die für Minderjährige entstanden waren, die bis zum 31. Oktober 2015 eingereist waren. Diese mussten bis zur Ausschlussfrist am 30. Juni 2017 abgeschlossen sein. Fehlendes Personal und die kurze Frist führten zu einer immensen Arbeitsbelastung bei den überörtlichen Trägern. Dank der Unterstützung durch temporär eingesetztes Personal konnten im Landesjugendamt Rheinland alle Anträge fristgerecht bearbeitet und erstattet werden.

Bedingt durch die zwingende Abarbeitung der Altfälle blieben die sogenannten Neufälle, also Kosten für Minderjährige, die seit dem 1. November 2015 eingereist sind, erst einmal liegen. Mit der Aufarbeitung dieses Rückstaus sind die überörtlichen Träger aktuell beschäftigt.

5 Fazit

Die Einführung des Verteilverfahrens hat sein Ziel erreicht, nämlich stark geforderte Jugendämter bei der Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zu entlasten. Nach anfänglichen Schwierigkeiten hat sich das Verfahren sehr gut eingespielt und ermöglicht eine kindeswohlentsprechende Versorgung der Minderjährigen. Gleichwohl hat sich im Laufe der Zeit gezeigt, dass das Verfahren an einigen Stellen optimiert werden sollte, um den Gegebenheiten der Praxis gerecht zu werden.

Verf.: Antje Steinbüchel, LVR-Landesjugendamt Rheinland, Teamleitung Beratung der Jugendämter, Rechtsfragen, überörtliche Kostenerstattung, Kennedy-Ufer 2, 50679 Köln, E-Mail: antje.steinbuechel@lvr.de

Philip Schützeberg, LVR-Landesjugendamt Rheinland, Teamleitung Landesstelle NRW, Kennedy-Ufer 2, 50679 Köln, E-Mail: philip.schuetzeberg@lvr.de