

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	04.11.2015	öffentlich
Integrationsrat	25.11.2015	öffentlich
Fachbeirat für Mädchenarbeit	28.10.2015	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Betroffene Produktgruppe

11 06 02 Förderung von Familien

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Jugendhilfeausschuss, 09.02.2011, Drucksachen-Nr. 2053
 Jugendhilfeausschuss, 09.03.2011, Drucksachen-Nr. 2119
 Finanz- und Personalausschuss, 29.03.2012, Drucksachen-Nr. 2119
 Jugendhilfeausschuss, 15.06.2011, Drucksachen-Nr. 2601
 Jugendhilfeausschuss, 12.10.2011, Drucksachen-Nr. 3210
 Jugendhilfeausschuss, 08.02.2012, Drucksachen-Nr. 3563
 Jugendhilfeausschuss, 07.11.2012, Drucksachen-Nr. 4768
 Jugendhilfeausschuss, 05.02.2014, Drucksachen-Nr. 6867
 Jugendhilfeausschuss, 25.02.2015, Drucksachen-Nr. 1059

Sachverhalt:

1. Vorbemerkung

Dem Jugendhilfeausschuss ist in den vergangenen Jahren mehrfach zum Thema unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) berichtet worden. Zum grundsätzlichen Sachverhalt wird daher auf die vorherigen Informations- und Beschlussvorlagen verwiesen.

Im Mittelpunkt der aktuellen Informationsvorlage stehen zwei Aspekte:

- Darstellung der aktuellen Situation in Bielefeld
- Vermittlung erster Informationen zum Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

2. Aktuelle Situation in Bielefeld

2.1 Daten

Die Zahl der nach Bielefeld kommenden UMF hat sich in den vergangenen Jahren stetig erhöht:

- 2011: 55
- 2012: 59
- 2013: 111
- 2014: 200
- 2015 (Stand: 15.10.2015): 429

Die Zuzugszahlen im Jahr 2015 sind nicht stabil, sondern haben bisher im Grundsatz von Monat zu Monat zugenommen:

- Januar 2015: 20
- Februar 2015: 14
- März 2015: 17
- April 2015: 23
- Mai 2015: 33
- Juni 2015: 48
- Juli 2015: 61
- August 2015: 78
- September 2015: 95
- Oktober 2015 (Stand: 15.10.2015): 40

Ausgehend von in diesem Jahr bisher zugezogenen 429 UMF und einer aktuellen Zuzugszahl von ca. 80 pro Monat wird für das Jahr 2015 insgesamt von einem Zuzug von ca. 630 UMF ausgegangen. Verlässliche Prognosen sind angesichts der zahlreichen Einflussfaktoren selbst kurzfristig aber kaum möglich.

Der steigende Zuzug von UMF hat dazu geführt, dass die Zahl der in Bielefeld verbleibenden und hier zu betreuenden und zu versorgenden UMF ständig zugenommen hat. Anders als bei einreisenden erwachsenen Flüchtlingen oder Flüchtlingsfamilien findet bei der Personengruppe der UMF bisher keine Umverteilung in andere Städte statt. Die Zahl der UMF reduziert sich bisher daher vor allem durch Wegfall des jugendhilferechtlichen Bedarfs, insb. bei Erreichen des 18. Lebensjahres. So stehen z.B. in 2015 den 429 neu eingereisten UMF 237 Personen gegenüber, die aus der Betreuung des Jugendamtes „entlassen“ werden konnten. Hierbei handelt es sich vielfach um UMF, die in den Vorjahren eingereist sind und seltener um UMF, die erst in 2015 eingereist sind.

Aktuell leben in Bielefeld 419 UMF:

- Davon befinden sich 208 im sog. Clearingverfahren in einer der dafür vorgesehenen Jugendhilfeeinrichtungen.
- 53 UMF leben bei Verwandten in Bielefeld.
- Und weitere 158 befinden sich nicht mehr im Clearingverfahren, sondern werden in anderen Jugendhilfemaßnahmen (also z.B. stationär in einer Erziehungshilfeeinrichtung oder im Rahmen des Betreuten Wohnens) betreut und versorgt. Hierbei handelt es sich um 101 minderjährige und 57 volljährig gewordene UMF, die auch nach Erreichen des 18. Lebensjahres noch einen jugendhilferechtlichen Bedarf haben.

Fast 90 % der UMF sind männlich. Ganz überwiegend handelt es sich um UMF im Alter zwischen 15 und 17 Jahren.

Die meisten der aktuell in Bielefeld lebenden UMF kommen

- aus dem Irak: ca. 34 %
- aus Syrien: ca. 26 %
- aus Afghanistan: ca. 11 %
- aus Bangladesch: ca. 5 %

Die anderen Herkunftsländer sind mit jeweils weniger als 5 % vertreten.

2.2 Herausforderungen

Da es sich um unbegleitete, minderjährige Personen handelt, geht es bei der Unterbringung der UMF nicht nur um die Bereitstellung von Wohnraum. Das Jugendamt hat auch die Versorgung, die Betreuung und den Schutz des UMF sicherzustellen und gemeinsam mit ihm eine Lebensperspektive zu entwickeln. Zu dem Zweck erfolgt zum einen die Bestellung eines Vormundes, zum anderen werden Träger der freien Jugendhilfe mit der Wahrnehmung vorstehend genannter Aufgaben in Clearingeinrichtungen und anderen Einrichtungen der Erziehungshilfe beauftragt. Im Idealfall werden Gruppen bestehend aus ca. 15 UMF gebildet, die in einem geeigneten Gebäude untergebracht und dort im Auftrag des Jugendamtes von einem freien Träger „rund-um-die-Uhr“ betreut werden.

Wie dargestellt ist vor allem seit Juli 2015 ein sehr starker Anstieg der Zuzugszahlen in Bielefeld zu verzeichnen. Bielefeld ist aufgrund der bestehenden Zentralen Unterbringungseinrichtungen und der Erstaufnahmeeinrichtungen einer von wenigen sog. Einreiseknotenpunkten in NRW auch für UMF. Die starke Zunahme führt dazu, dass permanent und in hohem Maße neue Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten geschaffen werden mussten und müssen, da die ursprünglich geschaffenen fünf Clearingeinrichtungen nicht mehr ausreichen. Entstanden sind Dependancen der bestehenden Clearingeinrichtungen; gefunden werden konnten aber auch weitere Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten in und außerhalb von Bielefeld sowie Wohnraum, der von UMF zumindest nach Beendigung des Clearingverfahrens bezogen werden kann.

Bisher ist es insbesondere aufgrund der großen Anstrengungen, die die betreuenden Träger der freien Jugendhilfe und das Jugendamt unternommen haben, immer möglich gewesen, hier eine akzeptable Lösung zu finden, auch wenn die ursprünglich für erforderlich gehaltenen jugendhilferechtlichen Standards nicht mehr eingehalten werden können. Weitere Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten zu schaffen wird angesichts der Anforderungen, die bei der Zielgruppe der UMF hier zu beachten sind, immer schwieriger. Gleiches gilt für die Personalgewinnung auf Seiten der betreuenden Träger der freien Jugendhilfe.

Diese Situation stellt sich nicht nur in Bielefeld so dar, sondern auch in den anderen Kommunen, die einen ähnlich hohen Zustrom an UMF zu verzeichnen haben. Das ist auf Ebene der Landesjugendämter und des Landes NRW bekannt und hat dazu geführt, dass vor kurzem ein Appell des Landes NRW an alle nordrhein-westfälischen Jugendämter ergangen ist, die Jugendämter in Bielefeld, Köln und Dortmund zu unterstützen. Das ist aber auch auf Ebene des Bundes bekannt und ein zentraler Grund dafür, warum das ursprünglich erst für den 01.01.2016 geplante Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher nunmehr bereits zum 01.11.2015 in Kraft treten soll (siehe dazu nachfolgend unter 3.).

3. Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Durch das „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ soll eine dem Kindeswohl entsprechende, bedarfsgerechte Unterbringung, Versorgung und Betreuung erreicht werden. Kern des Gesetzes ist die Einführung eines an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientierten bundesweiten Verteilungsverfahrens. Weiterer wesentlicher Punkt ist die Anhebung der Handlungsfähigkeit im aufenthaltsrechtlichen Verfahren von derzeit 16 Jahre auf 18 Jahre.

Das Gesetz stellt eine Reaktion auf die sehr ungleiche Verteilung der UMF dar und soll über die angestrebte gleichmäßige Verteilung dazu dienen, künftig wieder die notwendigen jugendhilferechtlichen Standards bei der Unterbringung, Betreuung und Versorgung der UMF gewährleisten zu können. Dieser Aspekt wird von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbänden in ihrer Stellungnahme vom 29.09.2015 zum Gesetzentwurf begrüßt:

„Wir begrüßen, dass mit dem Gesetzentwurf die sich zuspitzende Situation in den besonders stark betroffenen Kommunen aufgegriffen wird und zukünftig ein Verteilverfahren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zwischen den Bundesländern geregelt wird. Das ist fachlich notwendig, um eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung und Versorgung auch dann zu gewährleisten, wenn die Fallzahlen so wie in den vergangenen Jahren drastisch zunehmen oder auf hohem Niveau verbleiben.“

Ursprünglich geplant war, dass das Gesetz im beschleunigten Verfahren zum 01.01.2016 in Kraft treten sollte. In der letzten Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 02.09.2015 ist noch eine Mitteilung gegeben worden, dass sich das Inkrafttreten und vor allem das Wirksamwerden der neuen Regelung ins Jahr 2016 hinein verzögern würde. Aufgrund der zugespitzten Situation der Flüchtlingszuwanderung wird nunmehr aber das Inkrafttreten bereits auf den 01.11.2015 vorgezogen. Die landesrechtlichen Regelungen sollen bis 01.01.2016 vorliegen. Ziel des vorgezogenen Inkrafttretens ist die beschleunigte Rückkehr zu jugendhilferechtlichen Standards der Unterbringung, die aufgrund der hohen Zugangszahlen nicht überall im Bundesgebiet sichergestellt werden können.

Das neue Verteilungsverfahren bezieht sich nur auf UMF, die nach dem 31.10.2015 eingereist sind. Heute bereits in Bielefeld lebende UMF sind davon nicht betroffen.

Zur Vorbereitung des Verteilungsverfahrens werden unbegleitete minderjährige Flüchtlinge von den Jugendämtern vorläufig in Obhut genommen; § 42a SGB VIII. Mit der vorläufigen Inobhutnahme wird ein neues Rechtsinstitut neben der (endgültigen) Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII eingeführt.

Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme hat das Jugendamt einzuschätzen, ob das Kindeswohl durch die Durchführung des Verteilungsverfahrens gefährdet ist, ob sich Familienangehörige im In- oder Ausland aufhalten und eine Familienzusammenführung kurzfristig möglich ist und ob eine gemeinsame Verteilung von Geschwistern oder Fluchtgemeinschaften angezeigt ist. Weiterhin ist eine ärztliche Stellungnahme einzuholen, ob der Gesundheitszustand des Kindes bzw. Jugendlichen eine Durchführung des Verteilungsverfahrens innerhalb von 14 Werktagen ausschließt.

Die Ergebnisse der Einschätzung bilden die Grundlage für die Entscheidung des Jugendamtes, ob das Kind bzw. der Jugendliche zum Verteilungsverfahren angemeldet wird oder ggf. (endgültig) in Obhut genommen wird. Die Entscheidung und die ärztliche Einschätzung ist der Verteilungsstelle beim Landesjugendamt mitzuteilen. Die Verteilungsstelle in Nordrhein-Westfalen ist beim LVR – Landschaftsverband Rheinland angesiedelt. Der LVR teilt die Entscheidung des Jugendamtes wiederum dem Bundesverwaltungsamt mit, das ggf. eine Verteilung auf die Bundesländer vornimmt. Im Ergebnis wird seitens der zuständigen Landesstelle ein Zuweisungsjugendamt bestimmt. Das Verteilungsverfahren endet dann mit der Übergabe des Minderjährigen durch das erstaufnehmende Jugendamt an das Zuweisungsjugendamt.

Die bundesweite Verteilung erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel. Dabei gilt, dass eine landesinterne Verteilung einer bundesweiten Verteilung vorgeht. Im Rahmen einer bundesweiten Verteilung soll eine Verteilung möglichst auf die Nachbarbundesländer erfolgen, um lange Reisewege für die Minderjährigen zu vermeiden. Nach dem Königsteiner Schlüssel für 2015 muss Nordrhein-Westfalen 21,2101% der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge aufnehmen. Die Verteilung innerhalb von Nordrhein-Westfalen erfolgt nach der Einwohnerzahl. Die Stadt Bielefeld muss entsprechend der Einwohnerzahl 1,87% der Nordrhein-Westfalen zugewiesenen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge aufnehmen.

Die Durchführung des Verteilungsverfahrens ist zeitlich eng gefasst, um dem kindlichen Zeitempfinden Rechnung zu tragen. So hat das Jugendamt die Einschätzung und Entscheidung nach spätestens sieben Werktagen dem Landesjugendamt mitzuteilen. Nach weiteren acht Werktagen muss die Rückmeldung der Verteilungsstelle vorliegen, wohin der unbegleitete minderjährige Flüchtling zugewiesen wird. Dem Jugendamt bleiben dann nur noch wenige Tage, um alle Beteiligten zu informieren und die Übergabe des Kindes bzw. Jugendlichen an das neu zuständige Jugendamt vorzubereiten und durchzuführen, da die Durchführung des Verteilungsverfahrens nach einem Aufenthalt von mehr als einem Monat nicht mehr erfolgen darf.

Das Jugendamt der Stadt Bielefeld wird sehr wahrscheinlich weiterhin einer der Einreiseknotenpunkte in Nordrhein-Westfalen bleiben. Die weit überwiegende Zahl der in Bielefeld ankommenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wird vorläufig in Obhut zu nehmen sein. Für diese Kinder und Jugendlichen ist das oben beschriebene Verfahren zur Einschätzung und Entscheidung über das Verteilungsverfahren durchzuführen. Auch während der maximal einen Monat dauernden Phase der vorläufigen Inobhutnahme werden die UMF durch einen Träger der freien Jugendhilfe betreut. Und obwohl es sich im Regelfall nur um einen kurzfristigen Verbleib in Bielefeld mit sich anschließender dauerhafter Wohnsitznahme am Ort des Zuweisungsjugendamtes handelt, werden nicht nur Unterbringung, Versorgung und Betreuung sichergestellt, sondern auch Freizeit- und Sprachförderangebote vorgehalten.

Wie eingangs dargestellt, ist Ziel des Gesetzes die gleichmäßige Verteilung aller UMF auf alle Kommunen in Deutschland. Die Umverteilung ist daher der Regelfall und es gibt – vom Gesetzgeber definierte – Ausnahmen, wann eine Umverteilung nicht erfolgt. Wie ebenfalls eingangs dargestellt wird das Verteilungsverfahren z.B. von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt. Es ist auch aus Sicht der Stadt Bielefeld begrüßenswert. Das neue Verteilungsverfahren wird dem Wohl der unbegleitet eingereisten Kinder und Jugendlichen dienen: Ihre gleichmäßige Verteilung auf alle Kommunen in Deutschland führt dazu, dass sich nicht wenige Städte um viele UMF kümmern, sondern viele Städte um jeweils wenige UMF. Das verbessert die Chancen der UMF auf eine gute Unterbringung und Betreuung, auf eine gute schulische und berufliche Ausbildung sowie auf die Aufnahme einer den Lebensunterhalt sicherstellenden Erwerbstätigkeit und verbessert ihre Integrationschancen.

Beigeordneter

Ingo Nürnberger