Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	26.04.2023	öffentlich
Fachbeirat für Mädchenarbeit	10.05.2023	öffentlich
Integrationsrat	24.05.2023	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Unbegleitete minderjährige Ausländer*innen

Betroffene Produktgruppe

11 06 02 Förderung von Familien

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

Jugendhilfeausschuss, 25.02.2015, TOP 9, Drucksachen-Nr. 1059/2014-2020
 Jugendhilfeausschuss, 04.11.2015, TOP 9, Drucksachen-Nr. 2200/2014-2020
 Jugendhilfeausschuss, 25.05.2016, TOP 7, Drucksachen-Nr. 3178/2014-2020
 Jugendhilfeausschuss, 08.03.2017, TOP 6, Drucksachen-Nr. 4382/2014-2020
 Jugendhilfeausschuss, 25.04.2018, TOP 7, Drucksachen-Nr. 6398/2014-2020
 Jugendhilfeausschuss, 11.09.2019, TOP 11, Drucksachen-Nr. 9177/2014-2020
 Jugendhilfeausschuss, 27.05.2020, TOP 5, Drucksachen-Nr. 10897/2014-2020
 Jugendhilfeausschuss, 14.04.2021, TOP 15, Drucksachen-Nr. 1028/2020-2025

Sachverhalt:

1. Ausgangssituation und Vorbemerkung

Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Ausländer*innen (UMA)¹, die vom Jugendamt Bielefeld vorläufig in Obhut genommen wurde, war bis zum Ende des Jahres 2021 weiterhin gering (siehe nachstehend Ziff. 5.). Dies änderte sich mit Beginn des Krieges in der Ukraine Ende Februar 2022 schlagartig. Zahlreiche Menschen flüchteten u.a. auch nach Bielefeld.

Während die ersten Tage nach Kriegsbeginn davon geprägt waren, für einzelne Minderjährige, die zusammen mit Verwandten, älteren Geschwistern oder allein zu Verwandten nach Bielefeld kamen, die Grundversorgung (u.a. Unterbringungsmöglichkeiten, Lebensunterhalt) und die rechtlichen Begebenheiten (Liegen Vollmachten in Bezug auf die elterliche Sorge vor?; Sind begleitende Personen geeignet, die Sorge für die Minderjährigen zu übernehmen?) sicherzustellen, wurde diese Phase schnell von weiteren Herausforderungen abgelöst.

So wurde dem Jugendamt über ehrenamtliche Kontakte in die Ukraine ein Kinderheim angekündigt, welches sich auf die Flucht begeben hatte. In einer „Nacht und Nebel-Aktion“ musste eine Unterkunft für diese Reisegruppe – bestehend aus 17 Minderjährigen und 8 Erwachsenen – gefunden (Haus Daheim), dieses notdürftig eingerichtet und geputzt werden. Auch galt es,

¹ Der Begriff der unbegleiteten minderjährigen Ausländer*innen (UMA) hat in der Fachwelt den früher verwendeten Begriff der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) abgelöst.

Küchenutensilien, Bettwäsche, Nahrungsmittel usw. zu besorgen, um die Erstversorgung dieser Reisegruppe sicherzustellen. In der Nacht vom 05. auf den 06.03.2022 kam das „Rehabilitationszentrum Arche“ – so der Name der Einrichtung – in Bielefeld an.

Auch war nach Ankunft dieser Gruppe nicht klar, welchen Status die Minderjährigen hatten. Waren sie als begleitete Minderjährige anzusehen, da sie mit Betreuerinnen eingereist sind oder handelte es sich um unbegleitete Minderjährige, die nach hiesigen Rechtsvorschriften in Obhut zu nehmen waren? Weder Landesjugendamt noch das Familienministerium in NRW konnten dazu in den ersten Tagen und Wochen Auskunft geben. Das Landesjugendamt verwies darauf, dass diese Frage von den Jugendämtern vor Ort zu entscheiden sei. Nach eingehender kollegialer Beratung der Fach- und Leitungskräfte – auch unter Hinzuziehung der Rechtsstelle des Jugendamtes – und Telefonaten mit Jugendämtern anderer Kommunen (die ebenfalls Heimverbände aufgenommen hatten), wurde aufgrund fehlender Vollmachten und Sorgerechtsnachweise beschlossen, alle Minderjährigen in Obhut zu nehmen und ein familiengerichtliches Verfahren einzuleiten.

Kaum war die Erstversorgung dieses Kinderheims einigermaßen sichergestellt, nahmen die von Bodenschwingschen Anstalten Bethel im März 2022 auf dringlichen Wunsch des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales 111 ukrainische Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderung aus einer Behinderteneinrichtung in der Nähe von Kiew auf. Die Aufnahme erfolgte in den Häusern Mamre und Ebenezer. Viele der Minderjährigen und Erwachsenen waren insbesondere aufgrund ihrer langen Flucht körperlich und seelisch in einem schlechten Zustand, waren zum Teil mangelernährt und teilweise durch Medikamente ruhiggestellt. Nur durch den enormen Einsatz vieler Ehrenamtlicher, aber auch hauptamtlicher Kräfte gelang es dem Träger, die Einrichtungen vorzubereiten und die Erstversorgung sowie Pflege und Betreuung sicherzustellen. Auch in diesem Fall beschloss das Jugendamt, alle Minderjährigen, bei denen der Sorgerechtsstatus nicht hinreichend geklärt war, zunächst in Obhut zu nehmen.

Parallel zu dieser Entwicklung kamen ab Sommer 2022 vermehrt auch wieder unbegleitete minderjährige Ausländer*innen aus anderen Ländern nach Bielefeld, deren Versorgung, Betreuung etc. sicherzustellen war. Auch hier mussten kreative Lösungen gefunden werden, um zumindest Obdachlosigkeit zu vermeiden und ein Minimum an Begleitung, Betreuung und Versorgung sicher zu stellen (siehe nachstehend Ziff. 4.).

Diesen Unterbringungsformen gemeinsam ist die Tatsache, dass es bis heute nicht gelungen ist, die Betreuung und Versorgung der Minderjährigen an die geltenden Standards der Jugendhilfe und insbesondere der Hilfe zur Erziehung anzupassen. Dementsprechend duldet das Landesjugendamt diese Unterbringungsformen nach dem Grundsatz: „Die Unterbringung ist gem. § 45 SGB VIII zwar betriebsverpflichtet, unter den gegebenen Umständen aber nicht betriebsfähig.“

Die Verantwortung hinsichtlich des institutionellen Kinderschutzes liegt damit zumindest für die den Jugendhilfestandards unterliegenden Einrichtungen vollständig beim Bielefelder Jugendamt. Das Landesjugendamt ist aber jederzeit ansprechbar, wird über besondere Vorkommnisse informiert und kann zur Beratung angefragt werden.

Ein wenig anders verhält es sich mit den beiden Häusern o.g. Häusern Mamre und Ebenezer, da es sich um Einrichtungen der Behindertenhilfe handelt und sie laut Landesjugendamt „unter besonderem Interesse der Landesregierung stehen“.

2. Die Punctuation und der sogenannte Brückenerlass

Da nicht nur die Stadt Bielefeld, sondern Städte in ganz Deutschland Anfang 2022 eine so hohe Anzahl an geflüchteten Minderjährigen aufnahmen und mit dieser Aufnahme zahlreiche Fragestellungen verbunden waren (Unbegleitet oder begleitet? Anspruch auf Hilfen zur Erziehung oder nicht? Sicherstellung des Lebensunterhaltes und der Betreuung?), erließ das

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit Datum vom 04.05.2022 – also ca. 2 Monate nach Beginn des Krieges in der Ukraine – eine Piktuation, die zur Klarstellung vieler Fragen dienen sollte. Diese Piktuation wurde Anfang Juli 2022 noch einmal fortgeschrieben.

Bereits mit Datum vom 11.03.2022 erließ das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) des Landes NRW den sogenannten „Brückenerlass“. Im Erlass heißt es:

„Für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge haben wir in Nordrhein-Westfalen definierte Standards der Unterbringung, Versorgung und Betreuung. Für den aktuellen Bedarf sind diese Plätze nicht ausreichend und können nach Rückmeldung der Jugendämter auch kurzfristig nicht unmittelbar bereitgestellt werden. ... haben wir uns in Abstimmung mit den beiden Landesjugendämtern daher entschlossen, auch in der jetzigen Situation vorübergehend Ausnahmen im Sinne sogenannter „Brückenlösungen“ zuzulassen, damit es den Jugendämtern möglich ist, dem Schutzauftrag im Rahmen der derzeitig realisierbaren Möglichkeiten bestmöglich gerecht werden zu können.“

Weiter heißt es:

„Mit Blick auf die große Anzahl der unbegleiteten Minderjährigen aus der Ukraine, ... können außerhalb eines geregelten Planungsprozesses (Jugendhilfeplanung) entwickelte Notlösungen notwendig werden, die aufgrund ihres zeitlich befristeten Charakters oder der Nichterfüllung weiterer Kriterien nach § 45 SGB VIII nicht betriebserlaubnisfähig sind. Ziel muss perspektivisch jedoch eine möglichst schnelle Überleitung in reguläre Jugendhilfemaßnahmen sein. ...“

In der Folge weist der Brückenerlass noch auf Folgendes hin:

„Aus hiesiger Sicht obliegt den Jugendämtern gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII uneingeschränkt die Pflicht, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen...“

Vor diesem Hintergrund wurden zwischen dem Jugendamt Bielefeld und allen Trägern der sogenannten Brückenlösungen vertragliche Vereinbarungen zum Kinderschutz getroffen und es wurden Verfahren der Zusammenarbeit abgestimmt. Gleiches gilt für die beiden Einrichtungen der von Bodelschwingschen Anstalten.

Das Landesjugendamt wird seitens der Träger aber auch durch das Jugendamt über besondere Vorkommnisse gemäß § 47 SGB VIII informiert und duldet nach wie vor Abweichungen von den Anforderungen an die Betriebserlaubnis, soweit das Kindeswohl nicht gefährdet ist.

3. Die Situation der beiden Reisegruppen

3.1. Haus Daheim

Auch in den Wochen nach Ankunft der Reisegruppe gab es etliche Dinge zu organisieren, zu klären und zu regeln. Einige Beispiele sollen an dieser Stelle aufgeführt werden:

- Die Unterkunft war für eine solche Reisegruppe nicht vorbereitet und eingerichtet; Renovierung und Ausstattung der Unterkunft gelangen nur durch den herausragenden Einsatz vieler ehrenamtlicher Personen sowie unzähliger Überstunden der Fachkräfte des Jugendamtes.
- Die medizinische Versorgung sowie der Lebensunterhalt für alle Personen mussten sichergestellt werden.
- Da die Betreuerinnen über keine deutschen Sprachkenntnisse verfügten und sich in Bielefeld überhaupt nicht auskannten, mussten Einkäufe etc. in der ersten Zeit durch die Fachkräfte des Jugendamtes sichergestellt werden.

Das größte Problem stellte aber die Überforderung der Betreuerinnen in dieser Situation dar. Sowohl die emotionale Belastung durch die Kriegsgeschehnisse als auch die permanente Belastung durch die „rund um die Uhr Betreuung“ der Minderjährigen in einer völlig fremden Umgebung und mit nicht ausreichender Ausstattung ließen den Eindruck entstehen, dass die Betreuerinnen immer mehr an ihre Grenzen gerieten.

Hier wurde Abhilfe geschaffen, indem der Träger „Wohngemeinschaften e.V.“ sich recht schnell bereit erklärte, das Kinderheim personell mit zwei Fachkräften und einer Hauswirtschafterin im Rahmen von Fachleistungsstunden zu unterstützen. Sehr schnell wurde deutlich, dass auch diese Unterstützung nicht ausreichend war und so wurden zudem zwei Fachkräfte des Jugendamtes stundenweise ebenfalls dort eingesetzt.

Im weiteren Verlauf und vor dem Hintergrund der Erwartungen des Brückenerlasses, die Betreuung der Minderjährigen nach und nach den jugendhilferechtlichen Standards anzupassen, wurde seitens des Jugendamtes ein Träger gesucht, der bereit und in der Lage war, das geschaffene Konstrukt sukzessive in eine Einrichtung gemäß § 34 SGB VIII zu überführen. Zum 01.10.2022 hat sich die Jugendhilfe Bethel bereit erklärt, das Haus Daheim als Wohngruppe zu übernehmen, mit weiteren Fachkräften in die Betreuung einzusteigen und die mit eingereisten Betreuerinnen bei sich anzustellen. Da es aber bis heute nicht möglich war, ausreichend Fachkräfte einzustellen, stellt die Unterbringung im Haus Daheim nach wie vor eine Brückenlösung dar.

3.2. Situation der aus der Ukraine geflüchteten jungen Menschen mit Behinderungen

Die Aufnahme der aus der Ukraine geflüchteten jungen Menschen und Erwachsenen aus einer Behinderteneinrichtung erfolgte sehr kurzfristig. Die Gruppe kommt ursprünglich aus der Nähe von Kiew, floh zunächst nach Polen und wurde dort circa vier Wochen betreut. Aufgrund der beiden zur Verfügung stehenden Häuser der Stiftung Bethel (Mamre und Ebenezer) musste die Fluchtgemeinschaft in zwei Gruppen aufgeteilt werden.

Von Beginn an war deutlich, dass die Häuser aufgrund ihrer räumlichen Struktur gut für eine Übergangslösung geeignet sind, die Bedingungen aber nicht den gängigen Standards entsprechen, z.B. in Bezug auf die Mehrfachbelegung von Zimmern, die Ausstattungsstandards und den Betreuungsschlüssel.

3.2.1. Haus Ebenezer

Im Haus Ebenezer stehen für die untergebrachten Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderung mehrere Wohnbereiche zur Verfügung. Die Unterbringung erfolgte zunächst in Einzel- und Doppelzimmern. Die jungen Menschen haben überwiegend den Förderschwerpunkt geistige Entwicklung.

Die Problemlagen der betreuten Kinder und Jugendlichen mit Behinderung sind komplex und stellen die Mitarbeitenden zum Teil vor große Herausforderungen. Ein großes Hindernis ist die eingeschränkte sprachliche Verständigung und die von deutschen Standards und Haltungen abweichenden Vorstellungen der mitgereisten ukrainischen Betreuerinnen hinsichtlich der Betreuung und Erziehung der Minderjährigen. So war es in der Ukraine durchaus üblich, dass Erwachsene mit Behinderung in die Betreuung und Versorgung der Minderjährigen mit eingebunden sind. Zum einen stellen diese Erwachsenen wichtige Vertrauenspersonen dar, die z.B. auch trösten und unterstützen können. Zum anderen gab es aber auch zahlreiche Grenzverletzungen, um z.B. gewünschtes Verhalten zu erzielen, und Übergriffe. Dementsprechend gab und gibt es Meldungen über besondere Vorkommnisse, mit denen die Einrichtungsleitungen einen Umgang finden müssen.

Die Fachkräfte des Trägers und das Jugendamt stehen hier in einem regelmäßigen

Austausch und gemeinsam werden Lösungen erarbeitet und umgesetzt. Auch das Landesjugendamt und der Landschaftsverband sowie das Sozialamt sind in diese Kooperation miteingebunden.

Nach und nach wurde auch die Belegungssituation entzerrt, indem z.B. Minderjährige in Absprache mit dem Landschaftsverband in Regelangebote der Stiftungen Bethel verlegt werden konnten. Zwei junge Menschen mit sehr herausforderndem Verhalten mussten im Rahmen der Jugendhilfe versorgt werden.

Nachdem Ende letzten Jahres 26 Erwachsene in das Haus Abendfrieden umziehen konnten, ist nunmehr eine weitere Entspannung der Situation eingetreten.

Zwischenzeitlich leben noch 38 Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderung in der Einrichtung. Die Altersstruktur bewegt sich zwischen 13 und 42 Jahren. 12 Bewohner sind minderjährig. Eine schulische Förderung kennen fast alle jungen Menschen bisher nicht. Durch Einrichtung zusätzlicher Lehrer*innenstellen ist eine zeitweise Beschulung der Kinder in der Mamre Patmos Schule möglich.

3.2.2. Haus Mamre

Im Haus Mamre leben überwiegend Kinder und Jugendliche mit komplexen Beeinträchtigungen und einem hohen Bedarf an pflegerischer Versorgung. Hier bedurfte es in der Anfangszeit zunächst einer intensiven Diagnostik und der Beschaffung von Hilfs- und Heilmitteln. Auch waren bei einer Anzahl von Kindern Maßnahmen der Gesundheitsfürsorge erforderlich.

Aufgrund von Weglauftendenzen und damit einhergehend einer Selbst- und Fremdgefährdung ist eine Etage mit richterlichem Beschluss für alle dort lebenden Personen geschlossen.

Im Übrigen gilt die Beschreibung wie unter Ziff. 3.2.1 zum Haus Ebenezer.

Fazit:

Abschließend ist festzuhalten, dass die Minderjährigen und auch die Erwachsenen in beiden Häusern enorme Entwicklungsfortschritte gemacht haben. Sie erkunden ihre Umwelt, sind zwischenzeitlich wohlgenährt und weitaus beweglicher als bei ihrer Einreise. Viele haben Spaß am Lernen oder bei der Arbeit in den Werkstätten.

Festzuhalten bleibt auch die gute Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen sowie der herausragende Einsatz der vielen Mitarbeiter*innen aus Bethel und der unermüdete Einsatz der vielen Ehrenamtlichen.

Diese Feststellungen gelten genauso auch für all diejenigen, die sich rund um das Haus Daheim engagiert haben und noch engagieren.

Herauszuheben ist aber auch das Engagement der mitgereisten ukrainischen Betreuerinnen; insbesondere der beiden Direktorinnen der Heime. Sie müssen sich tagtäglich mit neuen Herausforderungen, unbekanntem Regeln und Vorschriften sowie Vorstellungen und Haltungen der hiesigen Fachkräfte auseinandersetzen und sich auf viel Neues einlassen. Dies verlangt unser aller Respekt und Wertschätzung.

4. Die unbegleiteten minderjährigen Ausländer*innen aus anderen Herkunftsländern

Auch die zunehmende Anzahl anderer unbegleiteter Minderjähriger stellte in 2022 eine große Herausforderung dar.

Aufgrund der seit 2016 rückläufigen Zugangszahlen (siehe nachstehend Ziff. 5.), ist die in 2015 aufgebaute Infrastruktur zur Versorgung und Betreuung dieser Personengruppe ab Herbst 2016 bedarfsgerecht sukzessive wieder abgebaut worden (Personal und Einrichtungen).

Ein kurzfristiger Aufbau notwendiger Wohngruppen und Inobhutnahme-/Clearingeinrichtungen war aufgrund fehlender Gebäude und aufgrund des Fachkräftemangels nicht möglich. Dies führte zunächst zu einer Überbelegung der städtischen Wohngruppen und Schutzstellen. Vereinzelt konnten Minderjährige auf „eingestreuten Plätzen“ in Wohngruppen anderer Jugendhilfeträger im Rahmen der Inobhutnahme untergebracht werden.

Alle diese Lösungen reichten jedoch nicht aus, um die zunehmende Anzahl Minderjähriger aufzunehmen und insbesondere mit geeigneten Anschlussmaßnahmen zu versorgen. So entstanden in der Ravensberger Straße beim AWO Bezirksverband neben der dort ansässigen Wohngruppe eine weitere Brückenlösung sowie eine Brückenlösung in der Diesterwegstraße (im zweiten Obergeschoss des Jugendhauses Echo). Erstmals konnte am letztgenannten Standort kein Jugendhilfeträger für die Betreuung gefunden werden, so dass die Betreuung der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) übernahm.

5. Zugänge in 2022

Zugänge gesamt

Jahr	Zugangszahlen	Geschlecht	
		Mädchen	Jungen
2015	674	74	600
2016	325	58	267
2017	141	28	113
2018	85	22	63
2019	57	10	47
2020	30	4	26
2021	39	5	34
2022	202	48	154

Zugänge nach Alter

Das Durchschnittsalter der UMA lag 2022 bei knapp unter 15 Jahren (14,9). Eine Verteilung nach Alter ergibt folgendes Bild:

Alter	Anzahl
unter 10 Jahren	17
10 bis 14 Jahre	51
15 Jahre	36
16 Jahre	49
17 Jahre	49
Summe	202

Herkunftsländer

Die im Jahr 2022 aufgenommenen UMA kamen aus 12 unterschiedlichen Herkunftsländern. Die fünf Hauptherkunftsländer neben der Ukraine (97) waren Afghanistan (36), Syrien (34), Somalia (8), Guinea (7), Marokko (6).

Unterbringung und Betreuung während der vorläufigen Inobhutnahme

Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahmen wurden von den 202 UMA in 2022

- 36 Minderjährige in Clearingeinrichtungen betreut,
- 47 Minderjährige lebten während der vorläufigen Inobhutnahme bei ihren Familienangehörigen,
- 59 Minderjährige wurden in Jugendhilfeeinrichtungen betreut,
- 15 lebten bei Begleitpersonen bzw. Verwandten in städtischer Unterkunft bzw. einer Landesunterkunft und
- 45 unbegleitete Minderjährige wurden in Brückenlösungen aufgrund der Flucht aus der Ukraine in Obhut genommen.

Zuweisung nach Bielefeld und an andere Jugendämter

2021 wurden 29 unbegleitete Minderjährige dem Jugendamt Bielefeld zugewiesen. In 2022 steigerte sich diese Zahl auf 138 Zuweisungen.

Von der Landesverteilstelle NRW wurden 41 direkt in Bielefeld aufgenommene Minderjährige anderen Jugendämter zugewiesen. Die Zuweisungen erfolgten ausschließlich an Jugendämter in Nordrhein-Westfalen.

6. Fazit

Die Situation rund um die ukrainischen minderjährigen Ausländer*innen als auch bei den unbegleiteten minderjährigen Ausländer*innen aus anderen Ländern bleibt virulent, kaum kalkulier- und planbar und ist mit täglichen Herausforderungen verbunden.

Ein großes Problem in diesem Zusammenhang stellt der Fachkräftemangel dar. Nicht nur, dass kein den Jugendhilfestandards entsprechendes Personal für die Betreuung im Rahmen der Inobhutnahme und des Clearings gefunden werden kann; es fehlen in Bezug auf die unbegleiteten Minderjährigen – wie übrigens für andere Minderjährige auch – Anschlussmaßnahmen in Form von Wohngruppen und anderen betreuten Wohnformen. In Bezug auf die jungen Menschen mit Behinderung können Betreuungs- und Pflegestandards aufgrund des Fachkräftemangels ebenfalls nicht eingehalten werden. Auch im Jugendamt konnten die überplanmäßig bereit gestellten Stellen nicht vollumfänglich besetzt werden.

Eine zeitnahe Beendigung der geschaffenen Brückenlösungen – wie sie der Erlass fordert – ist aktuell nicht in Sicht. Vielmehr steht zu befürchten, dass die Schaffung weiterer Brückenlösungen erforderlich wird, um die Minderjährigen vor Obdachlosigkeit zu bewahren und die Betreuung und Versorgung sicherzustellen. Dies birgt ein hohes Maß an Unwägbarkeiten hinsichtlich des Schutzes dieser Minderjährigen und die Gefahr, dass es im Alltag zu Kindeswohlgefährdenden Situationen kommen kann, die trotz aller Bemühungen und allen Engagements der betreuenden Fachkräfte und Nicht-Fachkräfte nicht vollumfänglich verhindert werden können.

Erster Beigeordneter

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Ingo Nürnberger